



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

CENTRE DE GESTION
DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
DE LA GIRONDE

CONCOURS DE REDACTEUR TERRITORIAL CONCOURS EXTERNE

2007

Note de synthèse à partir d'un dossier portant sur des notions générales relatives aux missions, compétences et moyens d'action des collectivités territoriales.

Spécialité « administration générale »

(Durée 3 h – Coefficient 3)

SUJET

Ces dernières années ont vu se multiplier les créations d'associations de type « loi 1901 ». Soucieux d'éviter tout contentieux, le nouveau maire entend clarifier et rationaliser les relations entre la commune et les associations locales.

Il vous demande de lui rédiger, à partir des documents joints, une note de synthèse analysant les modalités de collaboration entre la commune et les associations dotées de missions de service public ainsi que le contrôle de l'activité générée.

Documents joints

- Document n°1 : Loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Extraits (1 page)
- Document n°2 : Le contrôle des organismes non assujettis aux règles de la comptabilité publique-AJDA 20 novembre 1990-Extraits (4 pages)
- Document n°3 : Le contrôle des associations subventionnées-Associations économie sociale-2003 Extraits (5 pages)
- Document n°4 : Le partenariat conventionnel entre les associations et les collectivités territoriales-Association économie sociale-2004-Extraits (5 pages)
- Document n°5 : Question/Réponse-assemblée Nationale J.O 23 décembre 1991 (1 page)
- Document n°6 : Les associations-Jurisclasseur collectivités territoriales-Extraits (5 pages)
- Document n°7 : Nîmes « remunicipalise » des associations-Le Moniteur des villes-Mars 1992-(1page)
- Document n°8 : La loi du 21 juin 1865-Les associations syndicales libres (ASL) (1 page)

Loi d'orientation n° 92 - 125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (J.O. 8 février 1992) - Extraits

• • •

Art. 13. - I. - L'article L. 212-14 du code des communes est ainsi rédigé :

« Art. L. 212-14. - Les budgets de la commune restent déposés à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe où ils sont mis sur place à la disposition du public dans les quinze jours qui suivent leur adoption ou éventuellement leur notification après règlement par le représentant de l'Etat dans le département.

« Le public est avisé de la mise à disposition de ces documents par tout moyen de publicité au choix du maire.

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L. 241-6, sont assortis en annexe :

« 1° De données synthétiques sur la situation financière de la commune ;

« 2° De la liste des concours attribués par la commune aux associations sous forme de prestations en nature et de subventions ;

« 3° De la présentation consolidée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune. Cette mesure prend effet à compter de la production du compte administratif afférent à l'année 1992 ;

« 4° Des tableaux de synthèse des comptes administratifs afférents au dernier exercice connu des organismes de coopération intercommunale dont est membre la commune ;

« 5° Du bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes dans lesquels la commune détient une part du capital ou au bénéfice desquels la commune a garanti un emprunt ou versé une subvention supérieure à 500 000 F ou représentant plus de 50 p. 100 du budget de l'organisme ;

« 6° D'un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement.

« Dans ces mêmes communes de 3 500 habitants et plus, les documents visés au 1° font l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. »

II. - Dans le 1° de l'article L. 261-1 du code des communes, la référence à l'article L. 212-14 de ce même code est supprimée.

Art. 14. - Il est inséré, dans le code des communes, un article L. 321-6 ainsi rédigé :

« Art. L. 321-6. - Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués, qui doivent être remis à la commune en application de conventions de délégation de service public, à l'exception de ceux mentionnés à l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, sont mis à la disposition du public sur place à la mairie et, le cas échéant, à la mairie annexe, dans les quinze jours qui suivent leur réception. Le public est avisé par le maire de cette réception par voie d'affiche apposée en mairie et aux lieux habituels d'affichage pendant au moins un mois. »

Art. 15. - Les dispositions des articles L. 212-1, L. 212-14, L. 261-3 et L. 321-6 du code des communes s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes mentionnés à l'article L. 166-5 du code des communes, qui comprennent au moins une commune de 3 500 habitants et plus.

Le lieu de mise à la disposition du public est le siège de l'établissement et les mairies des communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte.

Art. 16. - I. - L'article 67 de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux est complété par un second alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions des articles L. 212-14 et L. 321-6 du code des communes sont applicables aux départements. Le lieu de mise à disposition du public est l'hôtel du département. Ces documents peuvent également être mis à la disposition du public dans chaque canton, dans un lieu public. »

II. - L'article 6 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 précitée est complété par un septième alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions des articles L. 212-14 et L. 321-6 du code des communes sont applicables aux régions. Le lieu de mise à disposition du public est l'hôtel de la région. Ces documents peuvent également être mis à la disposition du public dans chaque département, dans un lieu public. »

III. - Les dispositions prévues aux I et II s'appliquent également aux établissements publics de coopération interdépartementale, aux établissements publics de coopération interrégionale et aux syndicats mixtes mentionnés à l'article L. 166-1 du code des communes qui comprennent au moins un département ou une région. Le lieu de mise à disposition du public est le siège de l'établissement et les hôtels des départements et des régions membres.

• • •

Extraits

L'activité des chambres régionales des comptes

par Jean-Louis Chartier

*Conseiller-maître à la Cour des comptes
Président de la chambre régionale des comptes de Bourgogne*

et Alain Doyelle

Commissaire du gouvernement près la chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais

Le contrôle des organismes non assujettis aux règles de la comptabilité publique

Développant leurs interventions, les collectivités territoriales ont, depuis plusieurs décennies, et avec une fréquence croissante, recouru pour la réalisation de leurs objectifs à des organismes de statut privé.

La pratique la plus ancienne et la plus universellement répandue est celle consistant à attribuer une subvention à une association qui poursuit un but intéressant la collectivité.

La participation des collectivités territoriales au capital de sociétés anonymes, apparue au lendemain de la première guerre mondiale, a connu ces trente dernières années un considérable développement. La formule la plus fréquente est celle des sociétés d'économie mixte, chargées pour le compte des collectivités d'un grand nombre d'opérations d'aménagement et de construction, de la gestion de certains services publics industriels ou commerciaux et d'autres interventions d'intérêt général. Il en existe d'autres, sociétés anonymes d'H.L.M., de crédit immobilier, de financement et de développement régional. Enfin, on a assisté plus récemment à un certain développement des participations de collectivités à des groupements d'intérêt économique.

La formule associative a connu un succès à la mesure de sa souplesse. Beaucoup de collectivités territoriales ne se contentent pas d'apporter un concours financier à des initiatives associatives véritablement privées. Elles suscitent la constitution d'associations, les contrôlent par la présence majoritaire ou même exclusive de leurs élus, de leurs fonctionnaires dans leurs organes statutaires, leur confient la gestion de véritables services publics en leur octroyant la totalité ou la plus grande partie des ressources nécessaires. Si de nombreuses associations sont totalement indépendantes des collectivités qui les subventionnent, certaines en sont de simples

«démembrements» destinés à éviter l'application, à certaines activités, des règles de gestion publique.

Astreintes légalement à juger périodiquement tous les comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, les chambres régionales des comptes, si elles se bornaient strictement à cette obligation, risqueraient d'ignorer un nombre croissant d'opérations qui, échappant à la surveillance des comptables publics, doivent retenir l'attention au moins autant que celles qui lui sont soumises.

La vigilance des chambres s'exerce à un double titre sur les organismes non assujettis aux règles de la comptabilité publique liés aux collectivités locales : d'une part, à l'occasion du jugement périodique des comptes des collectivités, un contrôle indirect mais non dépourvu d'efficacité est effectué sur les opérations exécutées ou sur les services assurés par l'intermédiaire de ces organismes ; d'autre part, des contrôles spécifiques et directs sont facultativement exercés sur les organismes de statut privé financièrement ou organiquement liés aux collectivités. Enfin, des dispositions particulières permettent aux préfets de saisir les chambres de certaines décisions des sociétés d'économie mixte.

Le contrôle indirect

Jugeant les comptes patents des collectivités produits par les comptables publics, les chambres régionales des comptes recueillent de nombreuses informations sur les organismes de statut privé qui leur sont associés ; ce contrôle indirect peut déboucher sur un assujettissement direct à la juridiction des chambres dans le cas où il s'avère qu'ils se sont immiscés irrégulièrement dans le maniement des deniers des collectivités.

Le jugement des comptes patents

Le jugement des comptes des collectivités s'effectue en principe selon une périodicité quadriennale ; les chambres régionales des comptes ne manquent pas à cette occasion de compléter leur appréciation des situations financières par une analyse des engagements pris par l'intermédiaire d'organismes privés, notamment de sociétés d'économie mixte, soit directement, soit sous la forme de garanties d'emprunt. Des renseignements sommaires sont en outre réunis sur l'emploi des principaux concours financiers.

Les éléments de ce contrôle indirect des organismes de statut privé dépendant organiquement ou financièrement des collectivités sont fournis soit par l'examen des comptes des comptables et des justifications produites à l'appui, soit par l'accès aux pièces détenues par la collectivité contrôlée : aux termes de l'article 5 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982, la chambre est en effet habilitée à « se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des collectivités publiques, des établissements publics et des autres organismes soumis à son contrôle ».

C'est ainsi que les rapporteurs se font communiquer les statuts des principaux organismes subventionnés ainsi que les documents prévus par l'article 2 du décret-loi du 30 octobre 1935, repris par l'article L. 221-8 du Code des Communes qui dispose : « Tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité. » Dans le cas où la décision d'octroi a prévu la production de justifications, celles-ci figurent normalement à l'appui du compte du comptable.

Pour les sociétés d'économie mixte, des documents importants sont produits à la chambre à l'appui des comptes du comptable. Les statuts le sont à l'occasion du versement des participations au capital et les conventions à l'occasion des premiers règlements des dépenses en résultant.

Les opérations réalisées dans le cadre d'une convention de mandat doivent être justifiées par les mêmes pièces que si elles étaient directement exécutées par la collectivité elle-même. Il existe de nombreuses injonctions par lesquelles des chambres régionales des comptes ont exigé la production de ces pièces lorsqu'elle avait été omise (par exemple C.R.C. Aquitaine 21 avril 1988, C.R.C. Lorraine 27 novembre 1986 et 5 mai 1988, C.R.C. la Réunion 19-20 juillet 1990).

La responsabilité du comptable peut être mise en jeu en cas d'irrégularités dans ces pièces, notamment d'erreurs de liquidation. Un simple relevé de dépenses établi par la société d'économie mixte mandataire ne peut dispenser le comptable d'exiger et de produire les pièces prévues par la nomenclature.

En l'absence de ces pièces, il peut être mis en débat (C.R.C. Franche-Comté 19 avril 1989).

Aux termes de l'article 5, II, de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux sociétés d'économie mixte, les conventions passées avec ces sociétés pour la réalisation d'acquisitions foncières, l'exécution de travaux et la construction d'ouvrages et de bâtiments doivent prévoir, à peine de nullité, des modalités de contrôle technique, financier et comptable, et notamment la production annuelle à la collectivité contractante d'un bilan prévisionnel actualisé comprenant non seulement l'état des réalisations, mais l'estimation des dépenses et recettes restant à réaliser et de la charge résiduelle pour la collectivité, accompagné d'un plan de trésorerie actualisé. En outre, l'article 8 de la même loi prévoit que les représentants des collectivités actionnaires au conseil d'administration des sociétés d'économie mixte doivent, au moins une fois par an, soumettre un rapport écrit à l'assemblée délibérante de la collectivité ; l'article 9 prévoit une information identique en faveur des collectivités ayant garanti des emprunts des mêmes sociétés ou en détenant des obligations.

L'examen de ces divers documents permet normalement de déceler les cas appelant des contrôles directs et approfondis, ou même des situations irrégulières à corriger sans délai.

Dans ce dernier cas, des observations utiles peuvent être adressées à la collectivité sans que l'organisme de statut privé en cause fasse nécessairement l'objet d'un contrôle direct. Il en a été souvent ainsi, par exemple, à propos de compléments de rémunération versés aux fonctionnaires communaux par l'intermédiaire d'organismes à but social, lorsque les limitations établies par l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale n'étaient pas respectées. Si l'irrégularité est constitutive de gestion de fait de deniers de la collectivité, celle-ci peut être déclarée sur-le-champ.

Le jugement des comptabilités de fait

Il arrive que certaines associations, plus rarement des sociétés d'économie mixte, s'imbriquent si étroitement avec la collectivité territoriale vérifiée que tout ou partie des fonds qu'elles manient doit être considéré comme des deniers de cette dernière.

L'organisme et, le cas échéant, conjointement avec lui, ses dirigeants à titre personnel et les responsables de la collectivité sont alors astreints aux mêmes obligations et responsabilités que les comptables publics ; ils doivent rendre compte de leurs opérations à la chambre régionale des comptes ; ils peuvent, par les jugements statuant sur ces comptes, être déclarés débiteurs envers la collectivité du montant des dépenses non justifiées et condamnés à l'amende¹.

Il en est ainsi des associations ou autres organismes qui s'ingèrent irrégulièrement dans le recou-

1. cf. A.J.D.A. 1990, p. 166, *Les gestions de fait dans les collectivités et établissements locaux* ; sur la jurisprudence administrative face aux associations relais de la puissance publique, cf. A.J.D.A. 1987, p. 446.

vement de produits destinés à une collectivité territoriale ou à un établissement public, sans y être légalement habilités. En ce sens :

- pour les produits de l'exploitation d'un immeuble municipal à usage de salle des fêtes perçus par une association sportive présidée par le maire : C.R.C. la Réunion 27 août 1987²;
- pour des droits de place : C.R.C. Provence-Alpes-Côte-d'Azur 12 décembre 1985;
- pour des loyers d'abris pour pêcheurs perçus par un office municipal des enfants : C.R.C. Provence-Alpes-Côte-d'Azur 28 août 1986;
- pour les produits d'un camping municipal géré sans convention par le syndicat d'initiative : C.R.C. Aquitaine 8 septembre 1988;
- pour les produits de la gestion — partiellement frauduleuse — d'un foyer communal de personnes âgées qui aurait dû être assurée par le bureau d'aide sociale et l'était, sans convention, par une association présidée par le maire : C.R.C. Lorraine 26 mars 1985;

Un organisme de statut privé peut être considéré comme légalement habilité à gérer un équipement ou un service public si une convention a été passée à cet effet avec la collectivité responsable (C.C. 4^e ch. 24 septembre 1987, infirmant une déclaration de gestion de fait prononcée en première instance). Toutefois, dans le cas où cette convention s'analyse comme un mandat, l'organisme gestionnaire doit justifier annuellement ses opérations auprès du comptable de la collectivité pour lui permettre de les rattacher à ses comptes. S'il omet de le faire, il peut être considéré comme déchu de son habilitation et déclaré comptable de fait (C.C. 4^e ch. 22 mars 1990, confirmant une déclaration de gestion de fait prononcée en première instance).

Selon la jurisprudence de la Cour des comptes, les subventions allouées à des organismes privés doivent être regardées comme fictives et irrégulièrement extraites de la caisse publique dans le cas où l'organisme bénéficiaire n'a pas d'existence réelle, s'agissant par exemple d'une association non déclarée³. Les chambres régionales des comptes appliquent cette jurisprudence (C.R.C. Alsace 20 janvier 1987; C.R.C. Champagne-Ardenne 18 février 1988).

Une abondante jurisprudence de la Cour reconnaît en outre le caractère de deniers publics à des subventions fictives laissées par l'organisme bénéficiaire à la disposition de l'autorité qui paraissait les octroyer⁴. Les ordonnateurs sur les instructions desquelles la fausse subvention a été employée sont déclarés comptables de fait de l'organisme dispensateur des subventions, solidairement avec l'organisme ayant exécuté les opérations. Les chambres régionales des comptes ont appliqué cette jurisprudence dans de très nombreux cas :

- associations attributaires de subventions employées au versement illégal d'indemnités de fonctions à des conseillers municipaux selon des règles établies par les autorités municipales (C.R.C. Bretagne 10 juillet 1987 et 8 décembre 1987);

- comités des œuvres sociales du personnel municipal ayant employé une part des subventions reçues au versement, selon les instructions des autorités municipales, de compléments de rémunération au personnel (C.R.C. Auvergne 8 janvier 1985; C.R.C. Bretagne 25 août 1987; C.R.C. Champagne-Ardenne 2 juillet 1987 et 18 février 1988); dans le dernier cas, le maire a été déclaré débiteur du montant de compléments de rémunération qui n'avaient commencé à être versés qu'après la publication de la loi du 26 janvier 1984 et ne se trouvaient donc pas couverts par l'article 111 de cette loi qui a pour effet de «geler» la situation à cette date dans l'attente de la définition des nouveaux régimes indemnitaires;

- association ayant reversé à des contribuables, selon des normes illégalement établies par les autorités municipales, une partie de la taxe foncière sur les propriétés bâties (C.R.C. Ile-de-France 17 février 1986)⁵;

- association à caractère culturel ayant employé la plus grande partie des subventions qui lui étaient allouées à l'attribution, étrangère à son objet social, de nouvelles subventions à d'autres associations (C.R.C. Provence-Alpes-Côte-d'Azur 24 avril 1990);

- association de «promotion» municipale présidée par le maire, fonctionnant dans des conditions telles que les subventions qu'elle recevait apparaissaient comme un simple dépôt à la disposition de ce dernier, la délibération allouant l'une de ces subventions ayant d'ailleurs été annulée par le tribunal administratif (C.R.C. Provence-Alpes-Côte-d'Azur 12 septembre 1989);

- association culturelle dont les organes sociaux avaient cessé de fonctionner depuis plusieurs années et dont les comptes bancaires restaient utilisés par le maire, président, et le service culturel municipal pour encaisser les produits de manifestations organisées par ce service et pour gérer les fonds qu'y affectait la collectivité sous la forme fictive de subventions (C.R.C. Aquitaine 1^{er} février 1990);

- comité d'action sociale du personnel municipal ayant reçu des subventions dont une part importante avait été ensuite retirée en espèces de la caisse du comité par le maire personnellement, sans qu'il ait été prouvé ni allégué que ces sommes avaient été employées conformément à l'objet associatif (C.R.C. Provence-Alpes-Côte-d'Azur 14 avril 1990);

- association culturelle et association du foyer social de la même commune, présidées par le maire qui s'était reconnu seul responsable des opérations, et n'avait produit aucun budget ni compte ni rapport d'activité ni preuve de l'affectation des subventions

2. Cette déclaration de gestion de fait a été confirmée en appel par la Cour des comptes (4^e ch. 30 juin 1988).

3. 3^e ch. 28 septembre 1960, *Riehl et Krauskopf*, Commune de Schiltigheim.

4. cf. C.C. 1^{re} ch. 4 août 1944, *Lamirand* et comm. F. Fabre in *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, Sirey, 1983, p. 255.

5. Jugement confirmé en appel : C.C. 4^e ch. 15 janvier 1987.

reçues à l'objet social des associations, étant par ailleurs établi que des retraits avaient été opérés sur les comptes de l'association (C.R.C. Midi-Pyrénées 19 mars 1990).

Une subvention ne peut être considérée comme fictive et une déclaration de gestion de fait n'est pas fondée si l'organisme bénéficiaire dispose dans l'emploi des fonds d'une autonomie jugée suffisante au cas particulier. Ainsi, un comité départemental d'expansion gérant un fonds d'aide à l'innovation fonctionnant selon des modalités fixées par le conseil général et alimenté par les subventions allouées par ce dernier n'a pas été jugé comptable de fait, les décisions d'octroi des aides étant prises par un jury distinct de l'assemblée et de l'administration départementales et souverain (C.C. 4^e ch. 22 septembre 1988, infirmant une déclaration de gestion de fait prononcée en première instance).

Lorsque les comptables de fait mettent rapidement fin à la situation irrégulière, et que l'absence de malversations peut être établie, les chambres régionales des comptes évitent souvent de mettre en œuvre une procédure qui serait sans utilité pratique quoique juridiquement fondée. Si elles ont été formellement saisies à la suite d'une communication du préfet ou du trésorier-payeur général, il est en ce cas rendu un jugement de non-lieu (C.R.C. Bretagne 11 juillet 1989; C.R.C. Corse 7 avril 1988; C.R.C. Guadeloupe 17 octobre 1989).

Le contrôle direct

La juridiction financière n'a longtemps contrôlé que les organismes pourvus d'un comptable public : Etat, collectivités locales, établissements publics. Quoique antérieure à la création des chambres régionales des comptes, l'extension de la compétence de la Cour des comptes aux organismes de statut privé bénéficiant de concours financiers des collectivités locales ou dépendant organiquement de ces collectivités est relativement récente. Pour les organismes subventionnés, elle avait résulté de l'ordonnance n° 58-996 du 23 septembre 1958, puis avait été étendue et développée par le décret du 20 septembre 1968 (art. 33). Pour les sociétés d'économie mixte et les autres organismes dans lesquels des collectivités locales détiennent une part majoritaire du capital ou du pouvoir de décision, la compétence de la Cour a été établie par la loi n° 76-539 du 22 juin 1976 (art. 7-IV), transférant à la Cour des comptes, en les étendant sensiblement, les attributions de l'ancienne commission de vérification des comptes des entreprises publiques.

En instituant les chambres régionales des comptes, la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 leur a transmis les pouvoirs antérieurement dévolus à la Cour des comptes quant au contrôle des organismes de statut privé dépendant des collectivités territoriales ou subventionnés par elles.

L'article 87 de ladite loi, modifié à plusieurs reprises, dispose que la chambre régionale des comptes « peut assurer la vérification des comptes des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales ou leurs établissements publics apportent un concours financier supérieur à 10 000 francs ou dans lesquels elles détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou exercent un pouvoir prépondérant de gestion ».

Les critères de compétence

Ainsi, les organismes bénéficiant du concours financier des collectivités et établissements publics soumis au contrôle de la chambre régionale des comptes sont eux-mêmes assujettis à ce contrôle sous la seule restriction, introduite par la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988, d'« amélioration de la décentralisation », que ce concours soit supérieur à 10 000 francs. Si la forme la plus usuelle du concours financier est la subvention, toute autre forme peut être prise en considération. Il peut en être ainsi de la prise en charge par une collectivité de frais de personnel, de dépenses immobilières ou de fonctionnement liées à l'activité de l'organisme, de concours temporaires à des conditions privilégiées ou même de garanties d'emprunt, du moins à partir du moment où elles sont mises en jeu.

Le contrôle porte sur l'ensemble des comptes et de la gestion, à moins que le concours financier de la collectivité ne consiste en une subvention affectée à une dépense déterminée, qu'il ne dépasse pas la moitié des ressources totales de l'organisme bénéficiaire et qu'il soit tenu un compte d'emploi. Il est très rare que ces trois conditions soient simultanément réunies. Les chambres régionales des comptes ont ainsi le pouvoir, sinon les moyens, de contrôler, le cas échéant, de très nombreux organismes de statut privé alors même que les concours financiers publics ne constituent pas l'essentiel de leurs ressources. • • •

Premiers résultats des contrôles

Les vérifications directes d'organismes bénéficiant du concours financier des collectivités locales ou en dépendant ont été relativement peu fréquentes jusqu'à une date récente. La Cour des comptes en son temps ne pouvait y affecter que très peu de moyens. • • •

- • • Les associations sont plus rarement citées au rapport public que les sociétés d'économie mixte, même en tant que titulaires défaillantes d'emprunts garantis. Deux affaires ponctuelles et assez spécifiques ont fait l'objet de mentions spéciales : au rapport public de 1987 (p. 232) il s'agit de la construction par une association subventionnée, afin de promouvoir l'image de dynamisme d'une ville et d'une région, d'un voilier de compétition sophistiqué qui s'avère impropre à la navigation ; au rapport public de 1990 (p. 400) est critiquée la mésaventure d'une région d'outre-mer ayant accordé une avance à une association pour acquérir un avion en vue d'effectuer des liaisons avec la métropole et perdant une partie importante de sa mise à la suite de l'échec et de la liquidation de cette association.

La plupart des constatations concernant des associations n'ont à ce jour fait l'objet que de simples lettres d'observations. Les plus fréquentes concernent :

— les comptes : modalités de leur tenue, discordances, erreurs à rectifier le cas échéant, respect des dispositions imposant le recours à un commissaire aux comptes ;

— la gestion : fonctionnement des organes statutaires, confusion avec des services d'une collectivité publique, à clarifier par la passation d'une convention, situation financière, gestion du patrimoine, fixation des prix des locations, des tarifs des interventions, effectif des personnels et modalités de rémunération ; respect des obligations fiscales et sociales ; dépenses sans relation avec l'objet social ; reversement prohibé à d'autres associations de fonds provenant de subventions • • •

DOCUMENT N°3

Le contrôle des Associations subventionnées - 2003

Les textes applicables en matière de contrôle des subventions accordées à des associations ne font pas défaut. Toutefois, on assiste depuis peu à une remise à plat des priorités du législateur, sous la double contrainte budgétaire et de l'opinion publique : au contrôle a posteriori traditionnel et souvent théorique s'est peu à peu substitué un contrôle préalable dont les contours ont été récemment définis.

Contrôle préalable et contrôle à postériori

Les collectivités publiques qui accordent des subventions peuvent se donner en amont les moyens d'un contrôle préalable, en exigeant des organismes bénéficiaires la réunion d'un certain nombre de conditions tenant à leur fonctionnement, leur comptabilité et l'emploi des aides objet de leur demande. C'est ce que font déjà nombre de collectivités territoriales, aujourd'hui principaux soutiens et pourvoyeurs de fonds du secteur associatif.

Par ailleurs, depuis le 10 juin 2001, date d'entrée en vigueur effective de la Loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, toute autorité administrative désireuse d'attribuer une subvention à un organisme de droit privé doit, lorsque cette subvention dépasse la somme de 23.000 Euros, conclure au préalable une convention avec l'organisme bénéficiaire, définissant :

- l'objet de la convention;
- son montant;
- ses conditions d'utilisation.

En outre, lorsque la subvention excédant le plafond indiqué ci-dessus est affectée à une dépense déterminée (hypothèse la plus courante), l'organisme de droit privé bénéficiaire doit produire un compte-rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Ce compte-rendu doit être déposé auprès de l'autorité administrative ayant versé la subvention dans les six mois qui suivent la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée.

La liste des autorités administratives concernées est à cet égard très large, puisqu'elle inclut les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, mais aussi les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les organismes chargés de la gestion d'un service public (ex : caisse d'assurances familiales).

Enfin, depuis la Circulaire du 24 décembre 2002, du Premier Ministre, relative aux subventions de l'Etat aux associations (J.O. du 27), toute association sollicitant une subvention auprès de l'Etat, quel qu'en soit le montant, doit remplir un dossier unique, permanent et commun à toutes les administrations. Destiné avant tout à simplifier et accélérer les démarches des organismes demandeurs, ce nouvel outil se présente sous forme de quatre fiches comportant respectivement :

- une présentation de l'association;
- son budget prévisionnel;
- la description de l'action pour laquelle elle sollicite une subvention;
- une attestation sur l'honneur.

Rien n'interdit aux collectivités territoriales de s'inspirer de ce nouvel outil pour contractualiser leurs rapports avec les Organismes Sans But Lucratif (O.S.B.L.) au sein de conventions d'objectifs dans lesquelles des procédures de compte-rendu seront aménagées : elles y sont même fortement incitées par la Circulaire du 24 décembre 2002.

On rappellera par ailleurs que les associations Reconnues d'Utilité Publique (R.U.P.) étaient déjà tenues, dans le cadre de leur reconnaissance, d'adopter des statuts-types aux termes desquels 'il est justifié chaque année auprès du préfet du département, du ministre de l'intérieur (et de tous autres ministres de tutelle), de l'emploi des fonds provenant de toutes les subventions accordées au cours de l'exercice écoulé' (article 16).

La violation répétée de cet engagement de nature contractuelle permettrait sans difficulté au Conseil d'Etat de retirer à l'association défaillante la reconnaissance octroyée... même si cela ne s'est jamais produit !

Subventions et concours financiers. La notion de concours financier est plus large l'article 38 du décret du 12/2/1985 vise les organismes bénéficiaires 'de taxes parafiscales, de cotisations légalement obligatoires, de subventions ou d'autres concours financiers'.

Si la subvention est sans conteste la forme de concours financier la plus fréquente, il faut inclure dans l'expression les taxes parafiscales et l'ensemble des prélèvements légalement obligatoires (art. 43I de la loi du 12/4/1996 portant Diverses Dispositions d'Ordre Economique et Financier (D.D.O.E.F.).

Le contrôle administratif et financier des représentants des collectivités publiques sur les organismes sans but lucratif. Il trouve ses premières sources dans des décrets-lois du 30/10/1935 et du 2/5/1938.

Ainsi, les organismes sans but lucratif étaient-ils déjà tenus de 'fournir, à l'autorité qui a mandaté la subvention, une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité', pour les collectivités, et, leurs 'budgets et comptes au ministre qui accorde la subvention', pour l'état.

Dans ce dernier cas, interdiction était faite' à toute association ayant reçu une subvention d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, sociétés, collectivités privées ou oeuvres, sauf autorisation formelle du ministre, visée par le contrôleur des dépenses engagées.'

Les autres fondements légaux du contrôle des associations sont à rechercher dans l'article 31 de l'ordonnance du 23/9/1958 relative à la vérification de l'utilisation des subventions et l'article 43 de la loi du 12/4/1996 portant Diverses Dispositions d'Ordre Economique et Financier (D.D.O.E.F.)

Ce dernier texte traduit de manière exemplaire la volonté du parlement de contrôler les deniers publics et l'usage qui en est fait. Le dispositif mis en place permet en effet à l'Inspection Générale des Finances, aux comptables supérieurs du trésor et à l'inspection générale de l'administration de contrôler de plein droit, sur pièces et sur place :

1. Les organismes qui bénéficient de taxes parafiscales, de prélèvements légalement obligatoires, de subventions ou d'autres concours financiers de l'état ou d'une autre personne morale
2. Les organismes au capital desquels participent des O.S.B.L. bénéficiant des concours financiers mentionnés au 1
3. Les organismes auxquels des O.S.B.L. bénéficiant des concours financiers mentionnés au 1 attribuent des concours financiers

Pratiquement, sont concernés par ces dispositions non seulement les organismes sans but lucratif bénéficiant à un titre ou un autre de concours financiers, mais encore leurs filiales et les organismes auxquels ils reverseraient une partie des concours qu'ils ont perçus. Les sanctions possibles sont la répétition, c'est-à-dire la restitution des sommes employées à un objet autre que celui prévu dans l'acte, et une amende de 15.000 Euros.

Le contrôle des juridictions financières. Il est effectué par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes.

Compétences de la Cour des Comptes. En application de l'article 31 de l'ordonnance du 23/9/1958, la Cour des comptes exerce une compétence de plein droit sur les organismes qui reçoivent des concours financiers de l'Etat.

Cette compétence a été étendue par l'article 45 de la loi du 12/4/1996 portant D.D.O.E.F. . Aux termes de l'article L.111-7 du Code des juridictions financières, 'la Cour des comptes peut exercer dans des conditions fixées par voie réglementaire un contrôle sur les organismes qui bénéficient du concours financier de l'Etat, d'une autre personne morale soumise à son contrôle ainsi que de la Communauté Européenne'. Elle assure en outre le contrôle du compte d'emploi des ressources collectées dans le cadre de campagnes nationales par des O.S.B.L.

Compétences des chambres régionales des comptes. Les chambres régionales des comptes exercent leur pouvoir de contrôle en application de l'article 87 de la loi du 2/3/1982.

A ce titre, elles peuvent assurer la vérification des comptes et de la gestion des organismes sans but lucratif

1. bénéficiant de concours financiers des collectivités territoriales mais aussi d'organismes dépendant de ces collectivités
2. détenant plus de la moitié du capital ou des voix de leurs filiales ou exerçant un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Nota : En cas de compétence simultanée, la Cour des comptes contrôle l'association si l'ensemble des concours financiers de l'Etat et des organismes soumis au contrôle de la Cour est supérieur à ceux des collectivités locales d'une même région.

Procédure de contrôle des juridictions financières. Le contrôle des organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique fait l'objet d'une procédure particulière fixée par l'article 38 du décret du 11/2/1985 et le titre V du décret du 22/3/1983. Concrètement, cette procédure comprend quatre phases qui peuvent être dans le temps très rapprochées :

Première phase

Le président de la chambre de la Cour ou de la chambre régionale fait rassembler diverses informations (statuts, montant des concours financiers versés...) sur l'association et, au vu du dossier ainsi constitué, propose de mettre l'association en contrôle.

Deuxième phase

Le dossier est transmis au Procureur général de la Cour des comptes ou au commissaire du gouvernement de la chambre régionale qui, obligatoirement, doit donner un avis écrit. A cette occasion, le ministère public contrôle la compétence de la juridiction sur l'association concernée pour les exercices sur lesquels la vérification doit porter.

Troisième phase

Le Premier président de la Cour des comptes ou le président de la chambre régionale prend une décision officielle de vérification. Cette décision est notifiée au président de l'association et doit préciser les exercices sur lesquels portera la vérification ainsi que l'identité des rapporteurs chargés du contrôle. La décision est notifiée aux autorités publiques dont l'association relève ainsi qu'au préfet en ce qui concerne les décisions prises par les chambres régionales. Par ailleurs, la décision est transmise au Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget pour les associations recevant une taxe parafiscale, une cotisation légalement obligatoire ou une subvention de l'Etat.

Quatrième phase

Le président délivre au(x) magistrat(s) désigné(s) pour effectuer la vérification une lettre de mission, qui pourra lui être demandée lorsqu'il se présentera au siège de l'association. Les pouvoirs d'investigation des magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes sont très larges. Les responsables des associations contrôlées sont tenus de leur fournir tous renseignements relatifs à la gestion de l'organisme. La loi n° 95-127 du 8/2/1995 permet par ailleurs aux magistrats de demander aux co-contractants des associations les factures et registres se rapportant aux opérations passées avec elle. La compétence des juridictions financières s'étendant à l'ensemble de la gestion, leur niveau d'intervention est triple :

- Un contrôle de régularité, portant sur le respect par les associations de leurs obligations légales ou réglementaires et visant à s'assurer que l'octroi d'un concours financier public à une personne morale de droit privé n'a pas donné lieu à des opérations irrégulières au regard de la comptabilité publique
- Un contrôle de gestion, destiné à apprécier, tant la qualité de celle-ci au regard des intérêts de l'organisme, que le bon emploi des fonds publics du point de vue de la collectivité ou de l'établissement qui a accordé son concours
- Une évaluation de la pertinence du recours à la formule associative pour l'accomplissement de missions d'intérêt général

Les observations et suggestions d'amélioration formulées à l'occasion de ces contrôles sont consignées dans un rapport discuté puis délibéré en chambre.

Le rapport final fait ensuite état des suites décidées.

Suites à caractère administratif : Elles s'effectuent dans le cadre de communications :

- aux pouvoirs publics et aux autorités administratives de l'état ;
- aux responsables des associations ;
- aux autorités locales.

Un rapport public annuel est adressé au Président de la République et présenté au Parlement.

Suites à caractère juridictionnel. Elles sont liées à la notion de gestion de fait dont le principe est de faire rentrer dans la caisse d'une collectivité ou d'un organisme public des fonds ou valeurs qui ne peuvent être détenus ou maniés que par un comptable public ou une personne agissant pour son compte et sous son contrôle (en général un régisseur de recettes ou de dépenses).

La procédure de gestion de fait consiste donc à faire réintégrer dans la comptabilité du comptable public des fonds et valeurs qui n'y étaient pas entrés ou qui en étaient sortis irrégulièrement.

Suites contentieuses : Elles consistent :

- D'une part, en l'information du procureur général par la Cour des comptes des faits de nature à justifier l'ouverture d'une action pénale
- D'autre part, à déférer en cour de discipline budgétaire les responsables ou gestionnaires d'associations subventionnées qui sont intervenus, sans y être habilités, dans la gestion d'organismes relevant de la compétence d'une collectivité publique

Le droit d'information du public. En premier lieu, le public dispose d'un droit d'information, qui peut s'avérer être un contrôle indirect, sur les concours financiers attribués par les communes de 3.500 habitants et plus aux associations et autres organismes sans but lucratif ayant reçu une subvention supérieure à 75.000 Euros ou représentant plus de 50% de son budget. (Article L.2313-1 du Code Général des collectivités territoriales).

Toutefois, la mesure sans doute la plus novatrice est contenue dans l'art. 10 de la Loi n°2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (J.O. du 13). Complétée par un Décret du 6 juin 2001, elle a en effet pour objectif d'améliorer la transparence financière des associations.

En effet, les organismes de droit privé recevant annuellement de l'état, des collectivités publiques et organismes chargés de la gestion d'un service public à caractère administratif une subvention annuelle supérieure à 153.000 Euros doivent déposer, à la préfecture du département où leur siège social est établi, leur budget, leurs comptes, les conventions de subvention et, le cas échéant, les comptes-rendus financiers des subventions. En application l'article 4 de la Loi du 27 juillet 1978, ces documents peuvent être consultés par toute personne, soit sur place et gratuitement, soit aux frais du demandeur par délivrance d'une copie.

Les seules véritables réserves permettant à l'administration de s'opposer à une demande de communication ont trait aux informations à caractère nominatif et à celles relevant du secret défense, de la sûreté de l'Etat et de la sécurité publique.

Réalité des contrôles des associations subventionnées et assimilées. La fréquence et la qualité des contrôles d'associations par les juridictions financières ne sont pas sans effet sur le comportement des responsables bénévoles d'organismes sans but lucratif. Dans la mesure où nombre de gestions de fait relevées par la Cour et les chambres régionales des comptes concernent assez souvent les associations, les conséquences qui peuvent en résulter ne sont pas simplement théoriques :

En premier lieu, le public dispose d'un , qui peut s'avérer être un contrôle indirect, . (Article L.2313-1 du Code Général des collectivités territoriales). Toutefois, la mesure sans doute la plus novatrice est contenue dans l'art. 10 de la Loi n°2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (J.O. du 13). Complétée par un Décret du 6 juin 2001, elle a en effet pour objectif d'améliorer la transparence financière des associations. En effet, les recevant annuellement de l'état, des collectivités publiques et organismes chargés de la gestion d'un service public à caractère administratif une doivent déposer, à la préfecture du département où leur siège social est établi, leur budget, leurs comptes, les conventions de subvention et, le cas échéant, les comptes-rendus financiers des subventions. En

application l'article 4 de la Loi du 27 juillet 1978, ces documents peuvent être consultés par toute personne, soit sur place et gratuitement, soit aux frais du demandeur par délivrance d'une copie. Les seules véritables réserves permettant à l'administration de s'opposer à une demande de communication ont trait aux informations à caractère nominatif et à celles relevant du secret défense, de la sûreté de l'Etat et de la sécurité publique. La fréquence et la qualité des contrôles d'associations par les juridictions financières ne sont pas sans effet sur le comportement des responsables bénévoles d'organismes sans but lucratif. Dans la mesure où nombre de gestions de fait relevées par la Cour et les chambres régionales des comptes concernent assez souvent les associations, les conséquences qui peuvent en résulter ne sont pas simplement théoriques :

En premier lieu, le public dispose d'un , qui peut s'avérer être un contrôle indirect, . (Article L.2313-1 du Code Général des collectivités territoriales). Toutefois, la mesure sans doute la plus novatrice est contenue dans l'art. 10 de la Loi n°2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (J.O. du 13). Complétée par un Décret du 6 juin 2001, elle a en effet pour objectif d'améliorer la transparence financière des associations. En effet, les recevant annuellement de l'état, des collectivités publiques et organismes chargés de la gestion d'un service public à caractère administratif une doivent déposer, à la préfecture du département où leur siège social est établi, leur budget, leurs comptes, les conventions de subvention et, le cas échéant, les comptes-rendus financiers des subventions. En application l'article 4 de la Loi du 27 juillet 1978, ces documents peuvent être consultés par toute personne, soit sur place et gratuitement, soit aux frais du demandeur par délivrance d'une copie. Les seules véritables réserves permettant à l'administration de s'opposer à une demande de communication ont trait aux informations à caractère nominatif et à celles relevant du secret défense, de la sûreté de l'Etat et de la sécurité publique. La fréquence et la qualité des contrôles d'associations par les juridictions financières ne sont pas sans effet sur le comportement des responsables bénévoles d'organismes sans but lucratif. Dans la mesure où nombre de gestions de fait relevées par la Cour et les chambres régionales des comptes concernent assez souvent les associations, les conséquences qui peuvent en résulter ne sont pas simplement théoriques :

- Déclaration d'inéligibilité des fonctionnaires identifiés comme comptables de fait (les élus ne sont plus concernés depuis l'entrée en vigueur de l'article 46-1 de la Loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001)
- Remboursement à la collectivité publique par les personnes déclarées comptables de fait (élus compris) des sommes indûment perçues ou maniées par elles
- Remunicipalisation d'activités jugées politiquement et/ou financièrement sensibles : sports et culture en particulier
- Le cas échéant, révision des conditions de collaboration entre des communes et associations "épinglées" voire, dans certaines hypothèses délictuelles ou de mauvaise gestion, suppression des subventions

S'agissant des contrôles et vérifications effectués par ceux qui ont mandaté les subventions, l'Etat, via les ministères mais aussi les collectivités territoriales, est plus rigoureux qu'autrefois. La répétition, c'est-à-dire la restitution des subventions affectées à un emploi autre que celui prévu dans la convention, n'est plus une hypothèse de travail ; on assiste en outre à une remise en cause plus fréquente du principe de l'aide.

La Cour des comptes ainsi que les Chambres régionales des comptes ne se contentent pas de vérifier la régularité des opérations et la qualité de la gestion des organismes qu'elles contrôlent ; elles s'autorisent également à formuler une opinion sur la politique et la stratégie poursuivies. Ce dernier volet est toutefois fortement contesté par les associations et fondations qui considèrent que les juridictions financières n'ont pas, dans leur mission, le pouvoir d'intervenir en opportunité.

Nous ne saurions, pour conclure, insister assez sur l'authentique réforme culturelle que l'Etat vient d'impulser au cours des trois dernières années en matière de contrôle de subventions et, plus généralement, de relations entre associations et collectivités publiques.

Désormais, les parties en présence sont fermement invitées, quand elles n'en n'ont pas l'obligation, à contractualiser l'intégralité de leurs rapports, en ce compris la méthode retenue.

Noël RAIMON, Avocat associé du cabinet FIDAL
Directeur du Département Associations / économie sociale

10

Le partenariat conventionnel entre les associations et les collectivités territoriales - 2005

Aujourd'hui plus qu'hier, les associations ne peuvent imaginer de relations avec les collectivités territoriales et leurs établissements publics, sans envisager d'établir à minima une convention qui devra comporter nombre de mentions, voire un certain formalisme, si l'on veut éviter qu'à terme cette idylle ne devienne un véritable cauchemar.

S'il existe des seuils de montant financier¹, l'attitude prudente que l'on peut conseiller à l'ensemble des associations décidant de faire appel à des ressources publiques, c'est d'établir dans tous les cas une convention, quel que soit le montant de l'aide ou de la subvention envisagée.

Le second niveau de vigilance concerne le choix de la convention qui doit être adapté à l'objet et à la nature de l'engagement conventionnel synallagmatique.

Le dernier niveau concerne les modalités de passation de la convention, afin d'éviter tout risque au plan pénal et notamment au titre du délit de favoritisme.

Afin de mieux appréhender ces notions, il apparaît nécessaire de rappeler la typologie des associations en relation plus ou moins étroite avec les collectivités territoriales, avant d'examiner plus en détail les diverses catégories de conventions à envisager, dont le choix est souvent imposé par la collectivité territoriale.

LA TYPOLOGIE DES ASSOCIATIONS

Si l'on souhaite tracer les contours de cette typologie, on peut déterminer trois familles d'associations : les associations « transparentes », les associations dites « d'intérêt général » et les associations dites « relais »

Le conventionnement non recommandé des associations transparentes . Les associations transparentes sont des associations qui, créées à l'initiative des collectivités locales et composées presque exclusivement de représentants des collectivités locales ou de l'administration, tirent leurs ressources presque exclusivement de fonds publics : elles constituent en fait de simples démembrements de l'administration.

Ainsi, dans cette hypothèse, l'aspect conventionnel paraît totalement à proscrire, puisqu'il ne viendra pas légaliser le bien-fondé de cette structure. La signature d'une convention n'aura également aucune incidence en terme de clarification juridique ou de responsabilité des représentants de l'association. Cette convention aura donc davantage tendance à aggraver la situation des responsables de ce montage peu orthodoxe, plutôt qu'à les disculper.

Le conventionnement recommandé des associations dites « d'intérêt général » . Ces associations sont composées de personnes privées et connaissent une réelle vie associative. Elles sont dotées d'une véritable autonomie et, en raison de l'intérêt général que présente leur objet, elles bénéficient de subventions publiques.

Dès lors qu'il existe un financement public, il est souhaitable qu'il y ait passation d'une convention avec l'association ou, tout au moins, mention dans l'arrêté de subvention des conditions d'attribution et des obligations élémentaires auxquelles l'association est soumise. En tout état de cause, cette convention est obligatoire dès lors que le montant de la subvention attribuée par la collectivité publique dépasse le seuil de 23 000 €¹.

Mais la prise en compte de ce seuil n'est pas toujours suffisante. Il est également nécessaire de prendre en compte la nature de l'intervention de l'association vis-à-vis de la collectivité et de déterminer la qualification de la convention : s'agit-il réellement d'une mission d'intérêt général ou d'une mission de service public ? Est-ce une convention d'objectifs, de délégation de service public ou de marché public ?

Le conventionnement obligatoire des associations dites « relais ». Ces associations, proches des collectivités territoriales, se voient confier des missions d'intérêt général ou de service public qui relèvent de la compétence des collectivités publiques.

Véritables partenaires des collectivités locales, ces associations sont soumises à des règles particulières qui s'imposent à l'origine aux collectivités territoriales. Le recours à une association pour l'accomplissement des missions d'intérêt général ou pour la gestion d'activités de service public est le plus souvent justifié par la volonté de la collectivité de bénéficier d'une plus grande souplesse de gestion.

Aujourd'hui, cette souplesse est strictement encadrée, surtout lorsque l'intervention de l'association prend la qualification juridique de marché public ou de délégation de service public. Ce qu'il faut retenir, c'est qu'il n'existe pas de règles dérogatoires pour les associations loi 1901.

SPÉCIFICITÉS DES CONVENTIONS ÉTABLIES EN FONCTION DES MISSIONS CONFIEES AUX ASSOCIATIONS

La mise en place d'une convention entre une association et une collectivité locale constitue une véritable nécessité, si l'on veut pouvoir déterminer quelles sont les obligations qui incombent, d'une part, à la collectivité et, d'autre part, à l'association. Cependant, il existe une grande diversité de conventions dont le contenu et les contraintes dépendent uniquement de la nature de l'obligation contractuelle.

L'élaboration de convention, loin de résoudre tous les problèmes, doit se faire en conservant un oeil sur le Code général des impôts pour éviter les écueils liés notamment à l'assujettissement à la T.V.A. des subventions.

Toutefois, les conventions ne peuvent résoudre l'ensemble des problèmes liés au rapport qui existe entre les associations et les collectivités locales. En effet, comme nous venons de le constater, si nous sommes en présence d'une association transparente, la mise en place d'une convention ne pourra faire disparaître les risques liés à la gestion de fait ou à la prise illégale d'intérêt.

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'avant d'établir une convention avec une collectivité territoriale, les associations doivent impérativement vérifier que le type de mission demandé entre bien dans leur champ d'intervention défini par la clause de leurs statuts.

La convention aura un effet bénéfique dans le cas où l'association remplit une mission d'intérêt général ou de service public ou, tout simplement, si elle bénéficie d'une mise à disposition de locaux ou de matériels. Aussi, pour mieux appréhender ce domaine lié à la contractualisation, arrêtons-nous sur deux thèmes essentiels :

- la nécessité d'établir une convention,
- la diversité des conventions à établir.

Nous laisserons volontairement de côté les obligations fiscales liées à la contractualisation qui, bien qu'essentielles pour les associations loi 1901, sont volontairement passées sous silence au titre du présent article.

La nécessité d'établir une convention. Si le recours à une association pour la réalisation de missions d'intérêt général ou de service public relevant de la compétence de la collectivité est parfaitement licite en soi, encore faut-il que ces interventions soient clairement définies par des conventions spécifiques précisant l'objet de ces missions, les modalités de leur réalisation et les conditions dans lesquelles la collectivité exerce son contrôle.

En d'autres termes, les missions qui sont confiées par la collectivité à ces associations doivent faire systématiquement l'objet d'une convention. L'absence de convention entre la collectivité et les associations chargées d'une mission d'intérêt général ou de service public a pour conséquence, non seulement d'entretenir une certaine opacité dans les rapports entre la collectivité et ces associations, mais risque aussi d'être la cause de difficultés juridiques ou fiscales importantes. On ne citera là que les plus importantes.

L'absence de convention peut avoir des conséquences sur la légalité de certaines pratiques ou actes passés par l'association dans le cadre de sa mission .Il en est ainsi lorsque l'association accomplit des prestations pour le compte de la collectivité donnant lieu à rémunération. L'absence de marché, si le montant annuel des prestations est supérieur à 4 000 €, peut entraîner des sanctions pénales s'il a été contrevenu aux règles de passation des marchés publics. De même, si une association est considérée comme agissant en tant que mandataire d'une collectivité territoriale, ses actes seront soumis au même régime que s'ils avaient été passés directement par la collectivité.

L'absence de convention ou le royaume des incertitudes. À partir du moment où l'on met à disposition un bien meuble ou immeuble à une association, il s'avère nécessaire de prévoir quelles seront les modalités d'utilisation de ce bien, ainsi que ses conditions de restitution. Il est en effet souvent impossible, en l'absence de convention précise, de déterminer le régime des biens qui sont utilisés pour les besoins de la mission poursuivie par l'association :

- régime de la propriété des biens (propriété de l'association ou de la collectivité),
- nature des mises à disposition de biens effectuées par la collectivité (apport, donation, location, mise à disposition dans le cadre de l'exploitation d'un service public...),
- conditions d'utilisation des biens (affectation, travaux d'entretien, de réparation ou de renouvellement),
- modalités suivant lesquelles ces biens feront éventuellement retour à la collectivité. Or, seule une convention permet de répondre à ces questions.

L'imprécision qui existe parfois dans le régime des biens détenus par les associations constitue évidemment une source de complication sur le plan juridique et fiscal : tel est le cas, notamment, en ce qui concerne le régime de la responsabilité de ces biens et de leur assurance, le régime de leur dévolution en cas de liquidation ou également leur régime fiscal.

Le sort d'un bien ayant atteint son seuil d'obsolescence. Lorsque des biens mis à disposition d'une association deviennent vétustes, à qui incombe la charge du renouvellement ? Seule une convention peut permettre de déterminer qui doit assumer ce renouvellement. Celle-ci permet aussi de déterminer la responsabilité de chacun en cas de sinistre

Le droit de propriété de la collectivité et le problème de dévolution du patrimoine dans les associations .En cas de liquidation ou de dissolution d'une association, son patrimoine ne peut être transmis qu'à une autre association ou un établissement public ayant le même objet. Par ailleurs, le Code civil à l'article 2279 nous indique : « *en fait de meubles, la possession vaut titre* ».

Comment déterminer qui est propriétaire d'un bien meuble en l'absence de convention ? Il apparaît ici encore essentiel de mettre en place une convention pour éviter les difficultés que nous venons de signaler. Cependant, lorsque de nombreux biens sont mis à disposition, il est nécessaire de compléter la convention par un inventaire contradictoire qu'il conviendra de mettre à jour régulièrement (*au moins annuellement*).

Nécessité d'une convention pour limiter les risques de gestion de fait. L'absence de convention peut également entraîner la qualification d'une gestion de fait lorsqu'il y a encaissement de recettes provenant de la gestion d'équipements appartenant à une collectivité. Il y a gestion de fait lorsqu'une association perçoit les produits de l'exploitation ou de la gestion d'un immeuble ou d'un équipement appartenant à une collectivité locale et ce, en l'absence de toute convention.

Dès lors que l'association dispose d'une convention régulière, tel qu'un contrat de délégation de service public, les recettes encaissées par l'association ne peuvent faire l'objet d'une gestion de fait.

Nécessité d'une convention pour assurer un contrôle. En dehors de la nécessité de contrôler les pièces fournies par les responsables des associations lors des demandes de subvention, les collectivités sont amenées à être vigilantes et à contrôler les actions menées par les associations. Des collectivités peuvent se voir condamnées à une action en comblement de passif (art. L 624-3 du Code de commerce), si elles ont commis des fautes de gestion qui correspondent à des fautes d'imprudence ou de négligence.

Ainsi, les élus d'une commune membre du conseil d'administration d'une association en redressement judiciaire peuvent être condamnés à supporter une partie des dettes de l'association, s'ils sont reconnus responsables de faute de gestion, au sein même de l'association (CRC Nord-Pas-de-Calais, LO 8 décembre 2000).

Aussi, pour éviter ce risque, il est nécessaire que la collectivité assure un contrôle de l'association par l'intermédiaire d'une convention. Ce contrôle est imposé soit par l'essence même de la relation contractuelle, soit par les textes. Dans l'hypothèse où une collectivité confie à une association la gestion d'un équipement public par l'intermédiaire d'une délégation de service public, la gestion sera confiée soit par un contrat d'affermage, soit par un contrat de régie intéressée.

Cette gestion sera soumise aux dispositions relatives au contrôle des délégations de service public. Dans ce cas, la commune devra assurer un contrôle de la gestion de l'équipement par l'association.

Comme dans un contrat de délégation de service public classique, la collectivité a le droit et, surtout, le devoir de demander et d'analyser des documents relatifs à la gestion de l'équipement par le délégataire au moins une fois par an. Par ailleurs, la loi et tout récemment un décret, sont venus préciser cette obligation de contrôle qui incombe à la collectivité.

Il convient de rappeler que les associations, en vertu des dispositions de l'article L 1611-4 du Code général des collectivités territoriales, sont tenues de fournir une copie certifiée de leur budget et leur compte de résultat de l'exercice écoulé. L'article L 2313-1 du Code général des collectivités territoriales impose aux communes de plus de 3 500 habitants de demander un bilan certifié conforme aux associations qui ont bénéficié d'une subvention d'un montant supérieur à 75 000 € ou représentant plus de 50 % de leur budget.

Enfin, plus récemment, le décret n°2005-236 du 14 mars 2005 relatif au rapport annuel du délégataire de service public local et modifiant le Code général des collectivités territoriales (NOR : INTB0500062D) est venu préciser les dispositions notamment de l'article L 1411-3 du Code général des collectivités territoriales. Ce dernier indique que « *le délégataire produit chaque année avant le 1er juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité du service* ».

À ce titre, l'association rendra compte annuellement de son activité, en fonction des dispositions contractuelles relatives au contrôle contenues dans le contrat de délégation de service public, mais également des éléments précisés dans le décret cité ci-dessus. Ce contrôle permet aux responsables de l'association de présenter l'étendue et la qualité de l'intervention de l'association dans la gestion d'un service public communal.

Les spécificités des conventions. Les conventions passées par les collectivités avec les associations comportent un certain nombre de spécificités que nous allons maintenant examiner.

Les conventions d'objectifs. La convention d'objectifs, sous un titre assez sibyllin, recèle une complexité dont il est nécessaire de parler. En effet, elle se situe entre la convention de financement et la convention de délégation de service public ou de marché public.

Si son objet est de définir les objectifs que doit remplir l'association, sa rédaction nécessite une bonne réflexion, si l'on veut éviter de rencontrer à terme des risques de requalification en convention de délégation de service public ou de marché public, avec les sanctions pénales que nous avons déjà évoquées.

Ainsi, s'il l'on voulait la définir d'une manière négative, l'on dirait qu'une convention d'objectifs n'est ni un marché public, ni une convention de délégation de service public. Cela signifie que les objectifs de la bonne utilisation de la subvention versée par la collectivité ne pourront rester que généraux, en aucune manière imposer une contrepartie directe pour la collectivité donatrice.

Le Conseil d'État a déjà requalifié en délégation de service public un contrat d'occupation domaniale, au motif que la collectivité propriétaire avait encadré, de façon pourtant générale, le type d'activités qui pouvaient être menées dans les locaux. Ces objectifs généraux devront toutefois être précis pour éviter le caractère automatique du versement de la subvention et permettre également à la collectivité de vérifier que les objectifs ont bien été atteints.

Enfin, il convient de rappeler que, si ces conventions sont correctement rédigées, elles ne sont en principe soumises à aucune règle de publicité ou de mise en concurrence. Le droit de subvention s'exerce au gré de l'intérêt que la collectivité peut trouver à un projet associatif, et reste régi par le principe de la liberté contractuelle.

Les marchés publics .Comme nous l'avons indiqué précédemment, les associations ne bénéficient pas d'un régime dérogatoire. Elles doivent répondre dans les mêmes conditions que les autres entreprises candidates. Toutefois, les associations d'insertion seront peut être mieux placées, si une collectivité décide de faire application de l'article 14 du Code des marchés publics, en précisant dans son cahier des charges des conditions d'exécution du marché visant à promouvoir l'emploi des personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion ou à lutter contre le chômage.

En dehors de ces dispositions plus favorables aux associations d'insertion sociale, la rigueur dans les relations entre la collectivité et l'association s'impose, à partir du moment où la procédure de mise en concurrence est envisagée par la collectivité.

Les délégations de service public .Cette rigueur dont nous venons de parler s'applique d'une manière encore plus aiguë dans l'établissement, le lancement et la réalisation de la procédure de publicité et de mise en concurrence concernant une délégation de service public. Le principe d'égalité doit être totalement respecté, même si l'association gère le service public depuis sa création

Il paraît important de souligner que cette procédure ne remet pas en cause la relation de confiance établie entre la collectivité et l'association. Le caractère « intuitu personae » est prédominant dans ce type de procédure. Toutefois, il faut être vigilant dans les relations entre l'association et la collectivité pendant le déroulement de cette procédure, si l'on veut éviter tout risque de délit de favoritisme, sanctionné par le Code pénal.

Ainsi, il convient d'interdire l'intervention des membres de l'association lors de l'établissement du cahier des charges par la collectivité territoriale. L'association ne doit pas non plus bénéficier d'informations ou d'un temps de négociation supplémentaire par rapport aux autres candidats. Il faut donc éviter toute situation qui serait susceptible de créer une rupture d'égalité entre les candidats.

CONCLUSION

Rappelons que les relations de partenariat entre les associations et les collectivités territoriales doivent prendre une forme conventionnelle, à partir du moment où les statuts de l'association le lui permettent et que la convention est adaptée à la mission confiée. Les procédures qui s'imposent aux collectivités territoriales doivent être impérativement respectées pour éviter tout risque au plan pénal. Ces précautions imposées par la législation nationale ne doivent pas faire abstraction des dispositions du droit communautaire qui prennent une place de plus en plus importante.

*Par : ALAIN LAURIAC, Avocat associé du cabinet FIDAL, Docteur en droit, département secteur public -
1 - Selon l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 et l'article 1 du décret n°2001-495 du 6 juin 2001,
l'établissement d'une convention est imposé à partir de 23 000 €.*

*2 - Cf. la lettre aux Associations n°29 d'octobre 2005 : « Association et intérêt général : quelle réalité ? »
de Noël Raimon.*

3 - Question écrite n°12009 du 13/05/2004 p.1010 et réponse JO Sénat du 26/08/2004 p.1937.

4 - CE 6 juillet 1990, CODIAC, req. n°98-224.

5 - CE 11 décembre 2000, Mme Agofroy et autres, AJDA 2000, p.13, note Michèle Raunet et Olivier Rousset.

Question . Réponse - Assemblée Nationale
J.O. 23 décembre 1991*Associations (politique et réglementation)*

45946. - 22 juillet 1991. - M. Dominique Gambier attire l'attention de M. le secrétaire d'Etat aux collectivités locales sur le problème des associations de type « loi de 1901 » contrôlées par les élus locaux. Pour des raisons très variées, et pour des budgets d'ampleur très inégale, certains élus locaux ont multiplié la création d'associations de type « loi de 1901 ». Il est vrai que certaines règles de la comptabilité publique peuvent apparaître lourdes pour la gestion d'opérations locales. Deux problèmes apparaissent à travers, d'une part, la direction de ces associations et, d'autre part, les subventions publiques qu'elles recouvrent. Il lui demande à quelles conditions, juridiques et financières, un maire peut prendre la présidence d'une association qui reçoit pour partie des subventions de la commune qu'il dirige.

Réponse. - Ces dernières décennies ont vu, de fait, se multiplier les cas d'associations gérant un service public local administratif ou dotées de missions de service public. Cette évolution répond à des besoins réels : recherche d'une plus grande souplesse de gestion, avantages liés à une gestion de proximité, association de partenaires extra-administratifs (usagers, bénévoles, professionnels, etc.) à la gestion des services publics locaux. D'ailleurs, deux avis du Conseil d'Etat ont précisé en se complétant que « le caractère administratif d'un service public n'interdit pas à la collectivité territoriale compétente d'en confier l'exécution à des personnes privées, sous réserve toutefois que le service ne soit pas au nombre de ceux qui, par leur nature ou par la volonté du législateur ne pouvait être assurés que par la collectivité territoriale elle-même » (avis du 7 octobre 1986). Toutefois, « les communes ou les départements ne peuvent se décharger sur une association de la poursuite d'un objet d'intérêt communal ou départemental pour lequel la loi a prescrit un autre mode de réalisation » (avis du 11 mars 1958). C'est ainsi que, lorsque le recours à une association s'analyse comme un démembrement pur et simple d'un service public relevant des missions de la collectivité locale, ne disposant d'aucune autonomie de gestion de moyens par rapport à celle-ci, les responsables de l'association en cause relèvent du juge des comptes, s'ils ont manié ou détenu des fonds émanant de la collectivité locale ou lui revenant. Dès lors, dans cette situation, la séparation entre ordonnateurs et comptables n'existe plus et constitue une gestion de fait, au sens de l'article 60-XI de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963. Les actes de telles associations, souvent présidées par un élu, relèvent également du juge administratif qui considère que l'élu garde sa qualité lorsqu'il s'exprime ou prend des décisions au nom de ces associations (C.E. Divier contre ville de Paris,

11 mai 1987). L'élu est alors passible du délit d'ingérence tel que le définit l'article 175 du code pénal. Néanmoins, la jurisprudence n'interdit bien évidemment pas à une collectivité locale de verser des subventions (art. 5, 8 et 66 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982) à des associations, pour des missions d'intérêt général. Elle vise, dans ce cas, à permettre de réaliser les conditions d'un contrôle efficace du bon emploi des deniers publics. Le contrôle de telles associations peut être effectué, au titre de l'ordonnance du 23 septembre 1958 par l'inspection générale des finances, sur l'emploi de l'aide accordée conformément au but pour lequel elle a été sollicitée. Ces mêmes pouvoirs appartiennent à l'inspection générale de l'administration qui dépend de mon département ministériel. Enfin, la loi du 2 mars 1982 autorise et fixe en son article 87, alinéa 6, les pouvoirs de contrôle de la chambre régionale des comptes qui « peut assurer la vérification des comptes des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales ou leurs établissements publics apportent un concours financier supérieur à 10 000 francs, ou dans lesquels elles exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion ». Il faut toutefois noter qu'un certain nombre de textes législatifs excluent l'usage d'associations pour gérer un service public (état civil, élections, service national), de même que les tâches relevant des prérogatives de puissance publique ne sauraient être gérées par le mode associatif. Au contraire, d'autres textes organisent la possibilité du recours aux associations pour exercer une mission de service public dans le domaine administratif. Ainsi, dans le secteur social concernant les institutions sociales et médico-sociales (loi n° 75-535 du 20 juin 1975) ; les actions de prévention et de dépistage des handicaps et les actions d'intégration sociale et de formation professionnelle (loi n° 75-534 du 30 juin 1975) ; l'aide sociale à l'enfance : la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs (loi n° 89-487 du 10 juillet 1989). Un autre secteur concerné est celui des associations liées au sport, comme les offices municipaux des sports, ainsi que les activités socioculturelles, la gestion des équipements par des associations liées aux collectivités locales (cas de la gestion du domaine skiable par des associations, possibilité offerte par la loi montagne) et également dans le domaine du tourisme (syndicats d'initiative, comités départementaux et régionaux du tourisme). Ainsi, en réponse à la question posée par l'honorable parlementaire, le Conseil d'Etat a reconnu la possibilité pour un maire de présider une association sportive à laquelle la commune verse une subvention, car l'association sportive poursuit des objectifs désintéressés (C.E., sieurs Diguët, 5 mars 1975). S'il est possible aux collectivités locales de confier à une association une mission de service public, même en l'absence de texte, il leur appartient d'éviter que ces associations ne deviennent trop dépendantes d'elles, et ne soient considérées comme un démembrement de la structure communale. Pour cela, un effort de clarification des rapports entre les associations et les collectivités doit être recherché par celles-ci ; cela peut se faire par le biais de conventions qui fixent les obligations et droits de chacun, comme l'a rappelé la circulaire du Premier ministre en date du 15 janvier 1988, qui ne visait que les services de l'Etat ; par une aide aux associations pour qu'elles aient une véritable comptabilité ; par un rapport périodique aux assemblées délibérantes des collectivités, sur leurs relations financières avec les associations, ce qui permettrait de développer l'information du citoyen. On rappellera que l'article L. 221-8 du code des communes prévoit pour ce faire que : « Toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la commune qui a accordé cette subvention. Tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées, qui ont reçu, dans l'année en cours, une ou plusieurs subventions, sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité. »

Les associations. Jurisclasser collectivités locales - Extraits

I. - REGLES GENERALES APPLICABLES AUX RAPPORTS ENTRE LES COLLECTIVITES LOCALES ET LES ASSOCIATIONS

7. - La personnalité morale de l'association est la manifestation et l'instrument de sa liberté, laquelle a valeur constitutionnelle; c'est dire que l'association se caractérise

d'abord par son indépendance quels que soient ses liens avec la collectivité locale.

A. - Indépendance de l'association

8. - Pour prendre conscience du degré et des conséquences de l'indépendance de l'association le meilleur moyen est de raisonner sur un cas limite: celui des associations « administratives » créées à l'initiative des collectivités locales et composées au moins en partie d'élus locaux.

9. - Le fait d'être une émanation de la collectivité locale ou, à tout le moins, d'avoir un caractère « mixte » n'est pas très riche de conséquences juridiques. En effet, l'association une fois créée va s'intégrer à des cadres juridiques spécifiques relevant du droit privé (Cf. J.-P. Négrin, *Les associations administratives*: A.J.D.A. 1980, 129).

La collectivité locale qui a donné naissance à une association peut voir se retourner contre elle son enfant, ainsi qu'en témoigne l'arrêt de la Cour de cassation du 24 octobre 1977, commune de Bouguenais (*Bull. civ. I, n. 386*; J.C.P. 79, II, 19157, note Pacteau): une commune a créé une association chargée de gérer une maison de retraite; elle a pris quelques années plus tard une délibération, qui n'a pas obtenu l'approbation de l'autorité de tutelle, pour gérer directement la maison de retraite; le Conseil municipal a nommé un nouveau Conseil d'administration et le maire accompagné de conseillers municipaux et de membres du personnel a occupé la maison de retraite. La Cour de cassation a jugé que ces diverses interventions portant atteinte à la liberté d'association et n'étant manifestement pas susceptibles de se rattacher à un pouvoir de la commune ont constitué une voie de fait.

10. - La personnalité propre de l'association n'est considérée comme négligeable que dans les circonstances exceptionnelles où il apparaît de manière vraiment manifeste que l'association n'est que le « paravent » de la collectivité locale (*Cons. d'Etat 17 avril 1964, c^o d'Arcueil*: *Lebon, p. 230*. - 26 fév. 1982, *Birem*: *Lebon, table, p. 745*).

11. - De ce que la loi de 1901 consacre la liberté d'association il ne résulte cependant pas que la collectivité publique ne peut imposer de sujétion aux associations qui collaborent avec elle. La limite entre le licite et l'illicite coïncide avec celle qui sépare l'impératif du conditionnel ou du conventionnel: une collectivité locale n'a qu'un pouvoir de réglementation limité envers les associations, mais elle peut fort bien subordonner au respect de certaines conditions énoncées unilatéralement ou stipulées conventionnel-

lement l'octroi d'avantages publics. Ainsi, une assemblée locale ne pourrait imposer aux associations créées à l'initiative de personnes privées des statuts types impératifs. Cela résulte nécessairement de la liberté d'association qui fait obstacle à l'édiction des statuts-types par voie réglementaire sauf si la réglementation a un fondement législatif (Cf. *concl. B. Genevois sous Cons. d'Etat 16 nov. 1979, S.N.E.P.E.P.*: A.J.D.A. 1980, p. 138). Mais lorsque la création de l'association résulte d'une initiative municipale ou départementale, il est parfaitement possible à l'assemblée locale de définir le contenu des statuts auxquels viennent adhérer les autres sociétaires.

12. - De plus, à partir du moment où la collectivité locale accorde des avantages elle peut en subordonner l'octroi à certaines conditions. Ainsi, il a été admis qu'un conseil municipal approuve les statuts et règlements d'un cours professionnel privé étant donné que le conseil n'avait pas entendu imposer de nouveaux statuts mais seulement subordonner à leur adoption le maintien d'une subvention (*Cons. d'Etat 3 juill. 1963, min. int. c. Gabrielli*: *Lebon, p. 415*). De même, il est possible à une assemblée locale de subordonner l'octroi des avantages qu'elle peut concéder à l'octroi d'un agrément préalable qui n'a en rien le caractère d'une autorisation, laquelle serait illégale. Dans certains cas cependant, le législateur a conféré aux autorités locales compétence pour octroyer une autorisation (*L. n. 83-663, 22 juill. 1983 sur la répartition des compétences, art. 43 et 44*).

13. - Les aides peuvent aussi être contractualisées. Cette formule a l'avantage d'une plus grande clarté dans la définition des obligations réciproques et est recommandée par la circulaire n. 2010 du 27 janvier 1975 du Premier ministre relative aux rapports entre les collectivités publiques et les associations assurant des tâches d'intérêt général (*non publiée au J.O., reproduite in R. Brichet, Associations et syndicats 4^e éd. Litec 1982, p. 634*).

14. - De son côté l'association pour le développement des associations de progrès (D.A.P.) a ainsi résumé les avantages à attendre de la contractualisation

- pour les associations :

- un projet d'action et un budget faisant apparaître les moyens en matériel et en personnel nécessaires.

- un alignement de principe des rémunérations sur les postes comparables de la fonction publique,
- une évaluation périodique des résultats obtenus,
- des bilans et comptes d'exploitation dûment certifiés ;
- pour les collectivités publiques :
 - des engagements pluri-annuels garantissant la pérennité de l'action entreprise, tout en favorisant l'innovation,

- une clarification des objectifs retenus, des échéanciers facultatifs et des normes de fonctionnement,
- une garantie de financement ajustée à l'évolution du coût de la vie (*Actes du colloque de la D.A.P., Grenoble 1981, p. 107, Fonda. - Pour une nouvelle règle du jeu social, Le rôle des associations*).

B. - Aides aux associations

15. - La forme la plus répandue d'aide est la subvention ; mais une collectivité locale peut accorder d'autres types d'aides aux associations. Il peut s'agir d'aides financières comme un prêt ou une garantie d'emprunt (Sur la nature juridique du contrat en ce dernier cas, V. *Trib. conflits 16 mai 1983, S^o Crédit immobilier de la Lozère : Marchés publics, n. 201, p. 39*). L'aide peut aussi prendre la forme de la fourniture de moyens matériels ou de personnel.

1° Subventions

16. - Selon l'article 6 de la loi de 1901, les associations même simplement déclarées peuvent recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes, alors même qu'elles ne peuvent recevoir de libéralités (ce qui n'empêche pas que du point de vue fiscal certaines subventions sont assimilées à des libéralités : *Instr. 20 janv. 1971* considérant comme non imposables à la T.V.A. les subventions des collectivités locales aux festivals locaux).

a) Légalité des subventions

17. - La légalité des subventions est subordonnée à la condition que l'association présente un intérêt local (*Cons. d'Etat 25 oct. 1957, Cne de Bondy : Lebon, p. 552, - 31 oct. 1966, min. int. c. Cne de Pantin : Rev. dr. publ. 1967, 608*). Rien n'empêche de refuser une subvention à une association alors même qu'une autre association aurait bénéficié d'une décision favorable - sauf obligation contractuelle de la collectivité locale ou détournement de pouvoir. Les décisions de refus d'une subvention ne font pas partie des décisions qui doivent être motivées aux termes de la loi du 11 juillet 1979.

18. - La légalité de la subvention est également conditionnée par le respect des dispositions sur les rapports d'intérêt entre l'association et les élus locaux.

19. - Le conseiller membre d'une association peut-il participer à la délibération par laquelle il est décidé d'octroyer une subvention à cette association ?

L'article L. 121-35 du Code des communes déclare illégales les délibérations auxquelles ont participé des conseillers intéressés à l'affaire. Le seul fait d'appartenir à l'association est-il de nature à faire regarder comme « intéressé » ? L'article L. 121-35 est rédigé en termes très généraux et cela pourrait inciter à ne pas tenir compte de la nature de l'intérêt porté à l'association : le conseiller membre d'une association de défense de l'environnement ou d'un comité des fêtes ne pourrait participer au vote relatif à cette association. On peut au contraire retenir une interprétation restrictive selon laquelle l'article L. 121-35 interdit seulement de tirer un profit matériel de ses fonctions électives.

20. - Conformément au bon sens c'est cette dernière solution qui a été retenue par la jurisprudence. Ainsi, il a été

admis que les membres d'un « syndicat d'information thermique et touristique » avaient pu participer à la délibération décidant de financer la publicité de cette association qui « ne poursuit pas un but lucratif » (*Trib. adm. Caen 2 juin 1971, Carrière : Lebon, p. 859*) ; de même il a été décidé que le maire représentant légal d'une association à but désintéressé chargée d'organiser une fête n'avait pas à l'attribution d'une subvention « d'intérêt distinct de celui de la généralité des habitants de la commune » (*Cons. d'Etat 5 mars 1975, Diguet : Dr. adm. n. 114*). En revanche, a été considéré comme « intéressé » lors du vote d'une subvention à une association sportive le membre du conseil d'administration de cette association, en outre directeur d'une entreprise créancière de l'association (*Trib. adm. Lille 7 mai 1969, Kahn : Lebon, p. 632*).

b) Utilisation des subventions

21. - L'association bénéficiaire de la subvention peut utiliser celle-ci librement. Si ce n'était pas le cas, les dirigeants de l'association pourraient être déclarés gestionnaires de fait des fonds publics (*C. comptes 4 août 1944, Lamirand : Grandes décisions de la jurisprudence financière 1983, p. 255*). Mais cette liberté est assortie de contrôles, étant précisé que la collectivité locale méconnaîtrait la liberté d'association en prétendant user de moyens de contrôle supplémentaires (*Cons. d'Etat 10 fév. 1978, secrét. d'Etat aux P. et T. : Rev. dr. publ. 1979, 572*), sauf si ces moyens sont prévus dans les statuts de l'association.

22. - Le contrôle des collectivités publiques sur les associations subventionnées est prévu par le décret-loi du 30 octobre 1935, codifié en ce qui concerne les communes à l'article L. 221-8 du Code des communes. Ce texte pose notamment l'obligation de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention copie des budgets et des comptes. En pratique ce contrôle s'exerce à l'occasion des demandes annuelles de subventions qui sont examinées par les services et par la commission des finances avant d'être soumises à l'assemblée délibérante. Il est bien certain que dans l'exercice de son contrôle la collectivité locale doit tenir compte de la spécificité des associations et prendre en considération les difficultés que peuvent rencontrer des sociétaires bénévoles à tenir la comptabilité.

23. - Les subventions peuvent être spécifiques ou globales. Même quand elles sont globales elles ont une affectation : le fonctionnement ou l'équipement de l'association, compte tenu de l'objet de celle-ci. Si cette affectation n'est pas respectée la somme doit faire l'objet d'un reversement (*Cf. Cons. d'Etat 25 mai 1962, Féd. sportive et gymnique du travail : Lebon, p. 348*).

24. - Au contrôle qui vient d'être décrit s'ajoute celui de la chambre régionale des comptes (*L. n. 82-594, 10 juill. 1982, art. 4*). Si le concours financier de la collectivité locale ne dépasse pas 50 % des ressources du bénéficiaire, la chambre régionale vérifie seulement l'emploi de la subven-

tion ; si le concours dépasse 50 % des ressources le contrôle porte sur l'ensemble des comptes et de la gestion (D. 22 mars 1983, art. 32).

2° Aides autres que les subventions

25. - Les aides aux associations ne sont pas forcément des aides financières directes. Ainsi une commune peut faire des travaux immobiliers pour le compte de l'association (Cons. d'Etat 10 avril 1970, Brunel : Lebon, p. 238), assurer l'impression et la diffusion des publications, la publicité des activités des associations, etc. Trois formes d'aides particulièrement intéressantes nous retiendront : la réservation d'espaces publicitaires, la mise à disposition de locaux, la mise à disposition d'agents.

a) Réservation d'espaces publicitaires

26. - La loi n. 79-1150 du 29 décembre 1979 (art. 12) oblige le maire à prévoir et faire aménager « sur le domaine public ou en surplomb de celui-ci ou sur le domaine privé communal un ou plusieurs emplacements destinés à l'affichage d'opinion ainsi qu'à la publicité relative aux activités des associations sans but lucratif », sans que soit perçue aucune redevance ou taxe. En application de ce texte le décret n. 82-220 du 25 février 1982 fixe les surfaces minimales affectées à ces formes de publicité, ces surfaces variant en fonction du nombre d'habitants. En outre, les emplacements d'affichage doivent être disposés de telle sorte que tout point de l'agglomération ne se trouve pas à plus d'un kilomètre de l'un d'eux.

27. - En cas de carence du maire dans la mise en œuvre des dispositions ci-dessus mentionnées, le commissaire de la République dispose d'un pouvoir de substitution et les sanctions prévues contre l'affichage sauvage ne sont pas applicables.

b) Mise à disposition de locaux

28. - Il est fréquent que la collectivité locale prête ou loue à titre onéreux ou non, un local à une association. Se pose ici le problème de l'égalité des associations lorsque le local n'est pas réservé à l'usage exclusif de l'une d'elles.

29. - En règle générale dans notre droit une autorité administrative qui accorde un avantage à un administré n'est pas tenue par cela même d'adopter la même attitude vis-à-vis des autres (Cf. L. Richer, *Les revirements de l'administration* : D.S. 1984, chr. 83). Mais le refus d'autoriser

l'usage d'un local enfreint le principe d'égalité lorsque le local est en droit ou en fait destiné ou ouvert à l'accueil des associations et qu'il a été refusé à une association déterminée sans motif valablement tiré des nécessités de l'administration des propriétés communales (Cons. d'Etat 15 oct. 1969, Assoc. Caen-Demain : Lebon, p. 435. - 8 juill. 1970, cne de l'Hermitage : Lebon, p. 469. - 21 mars 1979, cne de Tourrettes sur-Loup : Lebon, p. 656).

30. - Quand de nombreuses associations sollicitent l'utilisation d'un même local de délicats problèmes d'organisation peuvent se poser. Le soin de coordonner les réunions peut être confié à un comité ou à un organisme regroupant les associations, mais c'est toujours à l'autorité compétente (maire, président du conseil général) qu'il revient d'autoriser l'utilisation (Cons. d'Etat 4 avril 1973, Philippot : Lebon, p. 278).

c) Concours de fonctionnaires

31. - L'article R. 415-7 du Code des communes prévoyait la possibilité de détachement d'un agent communal auprès d'un organisme d'intérêt communal ou intercommunal, lequel pouvait être une association (Cf. Circ. 27 janv. 1975). Un décret du 24 janvier 1956 avait également institué une « position de fait » (M. Piquemal, *Le fonctionnaire*, t. 1, p. 240) à nature juridique indéterminée : la mise à disposition.

32. - Reproduisant les nouvelles règles de la fonction publique d'Etat, la loi n. 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit six positions du fonctionnaire parmi lesquelles figure l'activité qui peut prendre la forme de mise à disposition. Selon l'article 61 « la mise à disposition est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son corps d'origine, est réputé y occuper un emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante mais qui effectue son service dans une autre administration que la sienne ». L'article 62 ajoute que « la mise à disposition est également possible auprès des organismes d'intérêt général » dans des conditions à déterminer par décret en Conseil d'Etat. La mise à disposition ne s'effectue qu'avec l'accord du fonctionnaire et l'assemblée délibérante doit être informée. De plus, un rapport annuel faisant état du nombre de mises à disposition est transmis chaque année au comité technique paritaire. Il existe donc un certain nombre de garde-fous visant à empêcher que se multiplient les mises à disposition coûteuses pour la collectivité locale puisque c'est elle qui continue à payer le fonctionnaire, à la différence de ce qui se passe en cas de détachement.

C. - Contrats entre les associations et les collectivités locales

33. - Trois principaux types de contrats peuvent être conclus entre les associations et les collectivités locales : des contrats d'aide, des contrats de prestations, des contrats de service public. La distinction entre ces différents types n'est cependant pas toujours nette dans la pratique.

34. - On envisagera seulement pour le moment les deux premières catégories qui viennent d'être mentionnées ; en effet les contrats d'aide et les contrats de prestations peuvent être conclus avec n'importe quel type d'association alors que

les contrats de service public ne concernent que les associations gestionnaires (Cf. infra n. 73 s.).

1° Contrats de prestations

35. - Une association peut très bien fournir une prestation : organisation partielle d'une fête, réalisation de travaux etc. Ces contrats ne sont pas toujours commodes à distinguer des contrats confiant l'exécution du service public ou même

des contrats d'aide ; on prendra pour exemple de cette difficulté les contrats liant les PACT à certains départements.

36. - Exemple : les PACT. - Les centres de propagande et d'action contre les taudis ont été créés à l'initiative de militants. En 1951 s'est constituée une fédération. En 1975 la signification du sigle est devenue : protection, amélioration, conservation, transformation de l'habitat. Ces organismes ont pour but de fournir une aide aux occupants de logements malsains ou insuffisants afin de réunir les concours financiers et de fournir une assistance technique. Dès leur origine de nombreux PACT ont bénéficié d'aides des départements. Depuis plusieurs années le mouvement PACT s'est prononcé en faveur de relations contractuelles, l'idée étant de conclure de véritables « contrats de programme ».

Annexe. - Contrat conclu entre le PACT
et un département

CONTRAT DE PROGRAMME

ENTRE Le Département de représenté par M. le président du conseil général en vertu de la loi du 2 mars 1982 :

ET Le PACT de pour la protection, l'amélioration, la conservation et la transformation de l'habitat, dont le siège social est à, représenté par le Président du conseil d'administration.

AMÉLIORATION DE L'HABITAT DES PERSONNES AGÉES

Art. 1. - Le Département de demande au PACT de bien vouloir examiner au cours de l'année 1984, 500 dossiers de demande d'aide à l'amélioration de l'habitat émanant des personnes âgées du Département.

Art. 2. - Le Département de alloue au PACT une rémunération d'un montant de 450 F par dossier examiné suivi d'effet par les organismes financiers habilités.

Art. 3. - Le Département de alloue au PACT une rémunération d'un montant de 425 F par dossier examiné et non suivi d'effet par les organismes financiers habilités.

Art. 4. - Le versement de l'aide accordée au PACT s'effectuera semestriellement sur présentation des états définitifs justifiant de l'examen par l'association des dossiers ouvrant droit à la rémunération du département.

La réalisation de la mission confiée au PACT, pourra être justifiée à tous moments par les services compétents du département.

Art. 5. - La durée du présent « contrat de programme » est conclue pour un an. Il sera reconduit par tacite reconduction pour les deux années suivantes et en cas de dénonciation, celle-ci devra intervenir six mois avant l'expiration du délai par l'une ou l'autre des parties.

37. - Pour éviter les incertitudes, la Cour des comptes (*Rapp. pour 1982, p. 15 s.*) a proposé une distinction entre :

- les conventions confiant d'une manière générale ou particulière une mission à une association, fixant le montant du concours de l'organisme public et en déterminant les modalités. En ce cas, le régime juridique et financier de la subvention devrait s'appliquer, quelle que soit la dénomination du concours financier apporté :

- les contrats de prestations susceptibles, le cas échéant, d'être fournis par un autre organisme public ou privé et dont le prix de revient peut être déterminé de façon relativement précise. En ce cas le régime juridique des marchés publics devrait, bien évidemment, être applicable.

Cette distinction est notamment motivée par le souci de clairement distinguer entre les subventions et les marchés d'études. Mais la classification dualiste établie par la Cour des comptes ne permet pas d'appréhender de manière totalement satisfaisante la réalité des relations contractuelles en cause. Vouloir appliquer en la matière la distinction rigide convention d'aide-marché de service conduit à méconnaître à la fois la spécificité de l'action associative et la diversité des formes de collaboration.

(6)

38. - En effet, c'est ignorer la spécificité de l'action associative et condamner cette action dans beaucoup de cas que d'exiger le respect du Code des marchés publics lorsqu'une association fournit une prestation comparable à une prestation du secteur privé. Le Code des marchés publics vise avant tout à mettre en œuvre le principe d'égalité par les règles de mise en concurrence, et chacun sait que l'égalité ne se conçoit que dans le cadre de conditions similaires. Or, il existe des différences profondes, des différences de nature entre les véritables associations et les entreprises candidates à des marchés publics. Imposer aux unes de concourir avec les autres est doublement critiquable : critiquable du point de vue des entreprises parce que les associations leur font une concurrence « déloyale », critiquable du point de vue des associations parce que seules les entreprises peuvent, le plus souvent, proposer des prestations de qualité professionnelle. Et dans cet affrontement ce ne sont pas les entreprises qui paraissent les moins bien loties compte tenu de l'effort et du risque que représente le recours à l'association.

39. - Donc, parce qu'on ne peut comparer que ce qui est comparable, les solutions juridiques qui prennent en compte la spécificité des associations sont préférables. De telles solutions sont loin de constituer l'exception.

40. - L'instruction du 29 décembre 1972 pour l'application du Code des marchés publics (*Brochure J.O. n. 2000, p. 4*) précise que ne sont pas soumis au code les « contrats administratifs passés avec des personnes physiques ou morales n'exerçant pas d'activité industrielle ou commerciale ».

Parmi ces contrats l'instruction mentionne notamment ceux qui sont conclus « avec des organismes sans but lucratif (associations de la loi de 1901) ». Il faudrait évidemment apporter une réserve compte tenu de ce que ces associations exercent parfois une activité commerciale ; on relèvera d'ailleurs qu'en pareil cas le Code des marchés publics lui-même admet que les collectivités locales peuvent passer des marchés publics avec des associations puisque l'article 265 de ce code donne un droit de préférence dans l'attribution des marchés aux groupements agricoles de production (*créés L. 8 août 1962*) lesquels peuvent être des associations.

41. - La spécificité de l'action associative a également été prise en compte par le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 29 janvier 1971, Association jeunesse et reconstruction (*Lebon, p. 81 ; A.J.D.A. 1971, 311*) qui décide que lorsque des travaux publics sont exécutés par une association agissant à titre désintéressé, on ne peut appliquer les règles concernant les entrepreneurs agissant à titre professionnel, ce dont il résulte que les conséquences dommageables des travaux ne peuvent ouvrir droit à réparation au profit des victimes qu'à la charge du maître de l'ouvrage. La spécificité ainsi reconnue à la convention de collaboration bénévole paraît particulièrement bien adaptée à l'action associative.

42. - Ensuite, la distinction préconisée par la Cour des comptes paraît trop rigide au regard de la diversité des situations. Les modalités de collaboration des associations avec les collectivités publiques sont très variées et, en l'absence de but lucratif, la distinction entre la subvention et la rémunération de service rendu tend à perdre de son importance.

2° Contrats d'aide

43. - Des subventions peuvent être accordées unilatéralement aux associations comme à quiconque mais les décisions unilatérales prises par les assemblées locales sont souvent mal comprises par les administrés qui soupçonnent vite l'arbitraire (V. une étude des critères de répartition possibles dans le cas des clubs sportifs : *Alaphilippe et autres, Sport et collectivités locales, Sirey 1984, p. 58 s.*).

44. - La convention a l'avantage d'être, au moins en principe, précédée d'une négociation qui clarifie les situations. C'est pourquoi la circulaire du Premier ministre du 27 janvier 1975 relative aux rapports entre les collectivités publiques et les associations assurant des tâches d'intérêt général recommande la conclusion de telles conventions.

Cependant la conclusion d'une convention ne se justifie que si une « mission » est confiée à l'association, ce qui n'est pas toujours le cas puisque bien souvent la subvention est accordée à une association parce que la mission qu'elle s'est assignée à elle-même paraît digne d'intérêt ; à quoi une convention servirait-elle alors ?

45. - Lorsqu'en contrepartie de l'aide des obligations précises sont imposées, il n'est pas toujours facile de distinguer ce type de contrat du contrat faisant participer à l'exécution du service public. La distinction est cependant possible soit que l'activité en cause ne soit pas un service public, soit qu'elle ne tire pas son caractère de service public de la convention elle-même. On peut donner comme exemple le contrat d'aide au fonctionnement que les communes pouvaient dans le cadre de la loi Debré du 31 décembre 1959 conclure avec les écoles privées ayant conclu un contrat simple avec l'Etat. Mais que les aides soient accordées unilatéralement ou contractuellement un certain nombre de règles fondamentales s'appliquent (Cf. *supra*).

46. - En pratique, les collectivités locales paraissent surtout ressentir l'utilité de la conclusion d'un contrat lorsqu'est en cause une aide spécifique. On peut citer en exemple les aides consistant dans le financement de postes (V. *infra* n. 47). On mentionnera aussi les interventions des départements dans le secteur social : selon la loi du 22 juillet 1983 le président du conseil général autorise la création des établissements qui assurent des prestations d'aide sociale relevant du département et il les habilite à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale ; bien que cela ne soit pas obligatoire les départements paraissent s'orienter vers la conclusion de conventions avec les associations entrant dans ce cadre.

CONSOLIDATION DES COMPTES

Nîmes "remunicipalise" ses associations

Afin de mieux apprécier les charges de la ville, trois formules ont été retenues : remunicipalisation par intégration de certaines associations dans les services; maintien avec contrat d'objectif; création de sociétés d'économie mixte.

Pour les risques de «gestion de fait» qu'elles présentent, les associations paramunicipales sont sous les feux de la critique. De plus, les villes veulent mieux maîtriser leurs finances en consolidant les comptes de l'ensemble des entités qu'elles contrôlent. Face à ces enjeux, la ville de Nîmes a lancé une vaste réorganisation des associations paramunicipales.

« Nous entendons éviter ainsi d'éventuelles difficultés et assurer une meilleure lisibilité des finances municipales », explique Jacques Kimpe, directeur général des services. Une étude détaillée des vingt-sept associations concernées a été réalisée afin de définir une réorganisation adaptée. L'objet social, les compétences, le fonctionnement, le mode de financement ont été passés en revue. Cet état des lieux a été complété par la saisine du préfet du Gard à propos d'associations subventionnées par l'Etat, comme une mission locale pour l'insertion des jeunes. L'examen des questions juridiques, techniques et politiques a conduit à choisir plusieurs solutions.

Solutions et obstacles

- Sept associations ont été maintenues, telle Carré d'art, qui préfigure le futur centre d'art contemporain-médiathèque, ou l'office du tourisme. Mais la composition de leur conseil d'administration a été modifiée pour que les élus ne soient plus en première ligne.

- Quatorze associations ont été intégrées dans l'activité municipale, comme l'office nîmois de la culture ou l'office nîmois de l'action sociale. Cette remunicipalisa-

tion est compensée par la création d'une commission extra-municipale destinée à assurer le contact avec la population.

- Les autres associations ont été traitées sur mesure: création d'un établissement public administratif avec autonomie financière et personnalité morale pour l'école de formation des employés municipaux; ou encore intégration dans

l'office de tourisme de Nîmes-Accueil-Tourisme. Le cas le plus complexe est celui de la SATN (Société des arènes et du théâtre de Nîmes) qui gère les spectacles dans les arènes et dispose d'un budget de 30 millions de francs sur un total de 80 millions de francs de crédits accordés aux associations paramunicipales. La formule retenue: une SEM.

Sur leur route, Jacques Kimpe et ses collaborateurs ont rencontré plusieurs obstacles:

- Les «transferts» de personnel ont été assez facilement résolus puisqu'une cinquantaine de salariés étaient déjà employés municipaux. Une autre douzaine a été intégrée et trois personnes licenciées.

- Les questions fiscales ont été plus complexes. Sur l'assujettissement à la TVA, cette réorganisation doit conduire à une opération fiscalement neutre. Sur la dévolution des actifs, la ville a consulté la chambre régionale des comptes, qui a considéré comme normal qu'ils reviennent à la collectivité ayant subventionné les investissements.

Des «régies d'avance» ont été créées: par délégation du receveur municipal, un fonctionnaire dispose de crédits utilisables avant exécution de la tâche. De nouveaux budgets annexes ont permis l'entrée en souplesse de certaines activités dans la gestion municipale.

La réorganisation des associations paramunicipales de Nîmes est aujourd'hui largement avancée. La ville dessine un autre cadre pour clarifier ses relations avec les centaines d'associations qu'elle subventionne: la signature de «contrats d'objectifs» communs.

Alain Doudlès



DOCUMENT N° 8

Loi du 21 juin 1865 et Ordonnance n° 2004-632 du 1er juillet 2004 relatives aux associations syndicales de propriétaires

La loi du 21 juin 1865, plusieurs fois modifiée, complétée par le décret du 18 décembre 1927, lui-même modifié, a régi jusqu'en 2004 le fonctionnement des associations pour la gestion des parties communes des ensembles de maisons individuelles, ainsi que celles pour la gestion d'espaces, de bâtiments et d'équipements communs à plusieurs propriétaires ou syndicats. Il s'agit des associations syndicales libres (ASL). C'est sous ce régime que la rédaction des statuts d'association est la plus libre.

Elle est remplacée par l'ordonnance du 1er juillet 2004. Le fonctionnement des ASL ne fait l'objet de pratiquement aucune contrainte nouvelle : les ASL continueront donc à être régies essentiellement par leurs statuts. Par contre, les ASP en général sont gratifiées du bénéfice de dispositions qui étaient jusqu'ici réservées aux copropriétés :

- application aux ASP des dispositions de l'article 20 de la loi du 10 juillet 1965 en cas de mutation de lots (obligation de notification de la mutation et droit d'opposition - article 3) ;
- possibilité d'inscrire pour garantir les créances de toute nature d'une ASP à l'encontre de l'un de ses membres une hypothèque légale dans les conditions de l'article 19 de la loi du 10 juillet 1965 précitée...

L'ordonnance, comme le faisait précédemment la loi, prévoit également une forme dite " autorisée " pour des associations créées sur décision administrative pour la réalisation de travaux jugés indispensables, et même une forme " forcée " pour des travaux intéressant la sécurité et la salubrité publiques. Le fonctionnement de ces deux formes est codifiée de façon beaucoup plus précise par l'ordonnance.

Sont également soumises dans ce cadre à un régime particulier notamment les associations syndicales d'assainissement des voies privées (loi du 22 juillet 1912) et les associations foncières urbaines (AFU) (Code de l'urbanisme art. L.322-1 et suiv.).

Dans le cadre de la loi d'habilitation adoptée en vue de la simplification du droit, le gouvernement sera autorisé à prendre par ordonnance "toutes dispositions concourant à l'actualisation, à la clarification et à la simplification des modalités de création, de fonctionnement et de dissolution ainsi que des règles budgétaires, comptables et financières applicables aux associations syndicales de propriétaires régies en tout ou partie par [cette] loi"...