

buer la partie de son indemnité écartée en vertu des dispositions de l'article L. 2123-20 du Code général des collectivités territoriales n'y change rien.

CE, 21 juill. 2006, n° 279504, Cne de Boulogne-sur-Mer : Juris-Data n° 2006-070537

- Considérant que les écritures de M. A., qui ont été présentées sans le ministère d'un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation bien que l'intéressé ait été informé de l'obligation de recourir à ce ministère, doivent être écartées des débats ;
- Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que le maire de Boulogne-sur-Mer a, par arrêtés en date des 21 décembre 1998, 13 et 14 janvier 1999, donné délégation à plusieurs conseillers municipaux « pour suivre les réalisations municipales » dans différents quartiers de la commune, puis a décidé de leur reverser en parts égales le montant de son indemnité de fonction excédant le plafond fixé au II de l'article L. 2123-20 du Code général des collectivités territoriales ; que, par délibération du 25 janvier 1999, le conseil municipal a « pris acte » de cette dernière décision ; que la commune de Boulogne-sur-Mer se pourvoit en cassation contre un arrêt du 8 février 2005 par lequel la cour administrative d'appel de Douai a rejeté sa requête tendant à l'annulation des articles 1 et 2 du jugement du 4 décembre 2001, par lesquels le tribunal administratif de Lille a annulé cette délibération et a enjoint à la commune de Boulogne-sur-Mer de procéder au recouvrement des sommes versées à ces conseillers ;
- Considérant que la cour administrative d'appel de Douai n'était, en tout état de cause, pas tenue de se prononcer sur le moyen tiré de la tardiveté des conclusions de M. A. dirigées contre les arrêtés de délégation, dès lors que le tribunal administratif avait rejeté ces conclusions par l'article 3 du jugement attaqué et qu'il n'avait pas été relevé appel de cette partie du jugement ; que son arrêt n'est dès lors entaché d'aucune insuffisance de motivation sur ce point ;
- Considérant que l'article L. 2123-17 du Code général des collectivités territoriales dispose : « Sans préjudice des dispositions du présent chapitre, les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites. » ; qu'aux termes du cinquième alinéa de l'article L. 2123-24, dans sa rédaction alors applicable : « Les conseillers municipaux auxquels le maire délègue une partie de ses fonctions en application du premier alinéa de l'article L. 2122-18 (...) peuvent percevoir une indemnité votée par le conseil municipal » ; qu'aux termes de l'article L. 2122-18 du même Code : « Le maire est seul chargé de l'Administration, mais il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints, et, en l'absence ou en cas d'empêchement des adjoints, à des membres du conseil municipal » ; qu'aux termes enfin de l'article L. 2123-20 du Code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction alors en vigueur : « I. – Les indemnités maximales pour l'exercice des fonctions de maires et adjoints au maire des communes, de conseillers municipaux des communes de 100 000 habitants et plus, de présidents et membres de délégations spéciales faisant fonction d'adjoints sont fixées par référence au montant du traitement correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. II. – L'élu municipal titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège à ce titre au conseil d'administration d'un établissement public local, du centre national de la fonction publique territoriale, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ou qui préside une telle société ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire (...) » ;
- Considérant qu'en égard au principe de gratuité des fonctions énoncé à l'article L. 2123-17 précité, le versement d'une somme à un élu municipal en raison de ses fonctions ne peut être opéré que sur le fondement d'une disposition législative expresse ; qu'en application des dispositions de l'article L. 2123-24 de ce code, dans sa rédaction applicable à la date de la délibération en litige, le versement d'indemnités de fonctions à des conseillers municipaux, qui doit être décidé par le conseil municipal, est subordonné, dans les communes de moins de 100 000 habitants, à la condition que ces conseillers aient reçu une délégation de fonctions dans les conditions prévues à l'article L. 2122-18 ; qu'en outre une telle délégation, pour être régulière, doit porter sur des attributions effectives, identifiées de façon suffisamment précise pour permettre d'en apprécier la consistance ; que la circonstance que l'octroi de l'indemnité soit consécutif

au plafonnement de l'indemnité de fonctions du maire prévu à l'article L. 2123-20 est sans influence sur l'application des règles susrappelées ;

- Considérant que la cour, en jugeant, après avoir cité les termes de la délibération du 25 janvier 1999 du conseil municipal de Boulogne-sur-Mer et les dispositions susrappelées du Code général des collectivités territoriales, que cette délibération ne pouvait être regardée que comme un vote relatif à l'attribution, aux conseillers municipaux qu'elle désignait, d'une indemnité de fonctions au sens de l'article L. 2123-24 de ce Code n'a pas dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis ; qu'en statuant ainsi elle a suffisamment motivé son arrêt et n'a pas commis d'erreur de droit ;
- Considérant qu'en jugeant qu'un conseiller municipal ne pouvait légalement percevoir d'indemnités de fonctions en l'absence de délégation suffisamment précise et que la commune de Boulogne-sur-Mer ne pouvait utilement se prévaloir de circulaires ou réponses ministérielles qui ne pouvaient légalement avoir pour effet de conférer au maire le pouvoir de choisir parmi les conseillers municipaux les bénéficiaires du reversement de la part écartée de son indemnité la cour n'a pas commis d'erreur de droit et a suffisamment motivé son arrêt sur ce point ;
- Considérant enfin qu'en estimant que les délégations accordées par le maire par arrêtés des 21 décembre 1998, 13 et 14 janvier 1999, qui se bornent à charger leurs titulaires de « suivre les réalisations municipales » dans différents quartiers de la ville, étaient trop imprécises, s'agissant de la nature et des limites des fonctions déléguées, pour justifier l'attribution d'indemnités de fonctions, la cour a porté sur ces arrêtés une appréciation souveraine, qui est exempte de dénaturation et d'erreur de droit et a suffisamment motivé son arrêt sur ce point ; (...)

Mots-Clés : Collectivités territoriales - Statut des élus - Conseillers municipaux - Indemnités

JurisClasseur : Administratif, Fasc. 117

RAPPORTS AVEC LES ASSOCIATIONS

146 La prise en charge par une commune des dettes d'une association culturelle transparente

Le Conseil d'État admet qu'une commune a pu décider de prendre en charge les dettes de son office culturel constitué sous forme d'association – fortement liée à elle –, et dissous.

CE, 4 août 2006, n° 271964, Cne de Grimaud : Juris-Data n° 2006-070627

- Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par une délibération du 29 juin 1999, le conseil municipal de la commune de Grimaud a accordé une subvention de 300 000 F à l'association dénommée « Office culturel de Grimaud », pour l'organisation de deux représentations chorégraphiques, les 15 et 16 juillet 1999 ; que par une nouvelle délibération du 30 mars 2000, la commune de Grimaud a décidé de prendre à sa charge les dettes certaines et incontestées de l'association, alors dissoute, résultant de ces représentations ; que par l'arrêt attaqué en date du 5 juillet 2004, la cour administrative d'appel de Marseille a confirmé le jugement du 23 novembre 2001 du tribunal administratif de Nice annulant, sur déferé du préfet du Var, la délibération du 30 mars 2000 susmentionnée ;
- Considérant qu'aux termes de l'article L. 1111-2 du Code général des collectivités territoriales : « Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence. / Ils concourent avec l'État (...) au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique (...) » ; qu'aux termes de l'article L. 2121-29 du même code : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune (...) » ; que la circonstance qu'une personne autre que la commune s'est trouvée chargée, sur le territoire et pour le compte de celle-ci, de la gestion d'une activité de service public administratif local est au nombre des éléments susceptibles d'être retenus pour apprécier l'existence d'un intérêt communal à l'extinction des dettes contractées par elle dans l'exercice de cette activité ; que par suite, en estimant, après avoir

admis que la subvention initialement consentie revêtait un intérêt communal, qu'en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires l'y autorisant, la prise en charge par la commune des factures impayées de l'Office culturel de Grimaud était nécessairement dépourvue d'intérêt communal, la cour administrative d'appel de Marseille a commis une erreur de droit ;

- Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu, par application de l'article L. 821-2 du Code de justice administrative, de régler l'affaire au fond ;

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la fin de non-recevoir opposée par la commune de Grimaud ;

- Considérant, en premier lieu, qu'il n'est pas contesté qu'eu égard notamment à la renommée de la compagnie invitée, l'organisation des représentations chorégraphiques en cause, les 15 et 16 juillet 1999, a présenté un intérêt pour le développement culturel et touristique de la commune de Grimaud ; que ces représentations ont été données sur un site mis à la disposition de l'Office culturel de Grimaud par la commune et ont été financées, notamment, par une subvention de la commune de Grimaud et une subvention du département du Var versée directement à cette dernière ;

- Considérant, en second lieu, qu'il est constant que l'Office culturel de Grimaud, association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 ayant pour objet l'enseignement des disciplines artistiques et l'organisation de manifestations culturelles, avait pour président et pour vice-président des membres du conseil municipal de Grimaud, que son siège était à la mairie, qu'elle était dépourvue de tout personnel salarié et qu'elle fonctionnait grâce aux subventions de la commune et aux moyens fournis par elle ; que d'ailleurs, à la suite des représentations chorégraphiques déficitaires des 15 et 16 juillet 1999, la commune a rapidement décidé la dissolution de cette association et la reprise en régie du service d'animation culturelle de la commune ;

- Considérant que, dans ces circonstances, le conseil municipal de Grimaud a pu légalement décider, au regard des dispositions précitées du Code général des collectivités territoriales, la prise en charge des dettes de l'association dissoute résultant des spectacles susmentionnés ; qu'ainsi, la commune de Grimaud est fondée à soutenir que c'est à tort que, par jugement du 23 novembre 2001, le tribunal administratif de Nice a annulé la délibération du 30 mars 2000 ; qu'il y a lieu, par suite, de rejeter les conclusions aux fins d'annulation de cette délibération présentées par le préfet du Var ; (...)

NOTE : L'Office culturel de Grimaud, association de la loi de 1901, dont le siège était en mairie, dont le président et le vice-président étaient des élus communaux, et qui fonctionnait presque exclusivement sur les moyens financiers et matériels fournis par la commune, a entrepris en juillet 1999 d'organiser deux représentations des ballets de Maurice Béjart.

Cette manifestation, en dépit des subventions municipales initialement prévues et versées et du million de francs de recettes qu'a généré ce spectacle (qui a réuni plus de 6 000 spectateurs), s'est au final soldée par un déficit de 220 000 F.

La décision fut alors prise de « re » municipaliser la compétence culturelle, en créant un service municipal et en prononçant la dissolution de l'association. Ceci supposait naturellement que soit comblé le déficit de l'association, constitué par les dettes que celle-ci avait contractées en raison de cette manifestation.

La cour administrative de Marseille confirmait l'annulation de la délibération prononcée par le tribunal sur déféré préfectoral, au motif que « quel que soit l'intérêt qu'a pu présenter pour la commune l'organisation de tels spectacles », en l'absence de dispositions l'y autorisant, la décision de prendre en charge les factures impayées de l'Office culturel était, par son objet, dépourvu d'intérêt public local.

Le Conseil d'État, censure bien évidemment cette erreur de droit. La cour ne pouvait dans le même arrêt reconnaître l'intérêt de cette manifestation pour le rayonnement de la commune (la promotion de l'image de la collectivité constitue un service public administratif : T. *confl.*, 22 janv. 2001, n° 03238, *Sté Multicom c/ Conseil régional de Haute-Normandie* : Rec. CE 2001, tables p. 724 ; D. 2001, *jurispr.* p. 2361, note F.-X. Fort ; Dr. adm. 2001, *comm.* 111 ; *Contrats-Marchés publ.* 2001, *comm.* 63, note P. Soler-Couteaux) et la satisfaction des besoins des habi-

tants (CE, 7 juill. 2004, n° 254165, *Cne de Celoux* : *Juris-Data* n° 2004-067001 ; JCP A 2004, 1531, *comm.* E. Glaser et F. Séners), et écarter la clause générale de compétence.

I. - CLAUSE GÉNÉRALE DE COMPÉTENCE ET INTÉRÊT PUBLIC LOCAL

« Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune », dispose l'article L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales. Depuis la loi municipale de 1884, la clause générale de compétence permet de distinguer la collectivité locale de l'établissement public, dont l'action est encadrée au contraire par le principe de spécialité.

Pourtant la délimitation du périmètre de cette compétence générale est souvent malaisée, puisque, comme l'écrivent les auteurs des *Grands arrêts du droit de la décentralisation* (GADD, n° 4, *comm.* ss CE, 11 juin 1997, *Dpt de l'Oise*), la notion à définir est moins « conceptuelle » que « finaliste ». De façon pratique, la clause générale se définit d'abord en creux (ce qui n'est pas d'intérêt public local), avant de pouvoir déterminer à l'intérieur de ce périmètre ce qui a pour finalité la satisfaction d'un intérêt public local.

En conséquence, la clause générale de compétence s'oppose directement à ce qu'une action d'intérêt local puisse être censurée pour défaut de base légale (ce qu'avait jugé la cour administrative d'appel), sauf à ce qu'elle ne se heurte directement à une autre interdiction, qui en l'espèce ne pouvait résulter que d'un principe général du droit.

Le préfet, suivi en cela par le tribunal, puis la cour, considérait que l'objet réel de la délibération étant de prendre en charge le passif d'une personne privée, celle-ci ne satisfaisait qu'à l'intérêt de l'association, seule responsable de ses erreurs de gestion.

Si, classiquement, la délibération ayant pour objet la satisfaction d'intérêts exclusivement privés est illégale (CE, 29 juill. 2002, n° 235143, *Tête et Leculier* : *Juris-Data* n° 2002-064343. – CAA Lyon, 10 juill. 2003, n° 01LY01632, *Tête*), en revanche on sait que la satisfaction d'intérêts privés n'est pas à elle seule exclusive de l'intérêt général (CE, 21 juill. 1971, *Ville de Sochaux* : AJ 1972, p. 227, note Homont : légalité de la DUP de la déviation d'une route gênant le développement des usines Peugeot : « il est conforme à l'intérêt général de satisfaire à la fois les besoins de la circulation publique et les exigences du développement d'un ensemble industriel qui joue un rôle important dans l'économie régionale »). En d'autres termes, si l'association et spécialement ses dirigeants (dont l'arrêt rappelle qu'ils étaient conseillers municipaux) pouvaient se sentir soulagés par cette délibération, il n'en reste pas moins, comme le faisait valoir le commissaire du gouvernement, qu'en payant après coup le déficit non prévu de cette opération, la commune, qui avait déjà voté une subvention d'équilibre au vu du bilan prévisionnel de l'opération, ne faisait « qu'assumer jusqu'au bout sa décision de prendre en charge le déficit de l'organisation ».

Alors qu'il était peu contestable, au regard d'une jurisprudence traditionnelle, que le soutien à des activités de développement culturel traduit un intérêt public communal, la seule question qui se posait en l'espèce était de savoir si la satisfaction concomitante de l'intérêt de l'association rendait in fine la décision illégale, car contraire à la prohibition pour l'Administration de consentir des libéralités (CE, 11 oct. 1929, *Berton*).

On le sait, par exemple, le soutien financier à des opérations humanitaires peut être d'intérêt communal. Pourtant, si la commune affiche à l'occasion de ce soutien des critiques de nature politique à l'égard d'un État étranger, la délibération est illégale comme incompatible avec le principe de neutralité (CE, *sect.*, 23 oct. 1989, n° 93331, 93847, 93885, *Cne de Pierrefitte-sur-Seine, Cne de Saint-Ouen et Cne de Romainville* : affaire « un bateau pour le Nicaragua »). C'est, comme toujours, en fonction des circonstances de l'espèce que doit se qualifier l'intérêt public local de l'opération, aux fins de déterminer si sa nature véritable ne se heurte pas à une disposition textuelle ou à un principe général du droit (CE,

15 avr. 1996, n° 150307, *Ville de Nice* : *Juris-Data* n° 1996-050168 ; *Rec. CE* 1996, p.131 : illégalité de la délibération de reconnaissance de l'utilité publique des dépenses de l'association Nice communication, après déclaration de gestion de fait).

Le Conseil d'État va procéder en deux temps.

En premier lieu, l'arrêt rappelle qu'en égard notamment à la renommée de la compagnie invitée, il était incontestable que cette manifestation a présenté un intérêt pour le développement culturel et touristique de Grimaud, et que ces représentations n'ont pu être organisées par l'association qu'au moyen des financements directs ou en nature de la commune. L'intérêt que la ville a vu dans cette opération était bien réel et non disproportionné au regard des moyens qu'elle avait engagés.

Cela ne suffisait pourtant pas à asseoir la légalité de cette délibération, il fallait encore caractériser en quoi la décision de comblement du déficit de l'association relevait de la responsabilité de la ville.

En second lieu, le Conseil d'État caractérise donc la situation : par l'Office de la culture, c'est en fait un service communal (au sens organique) qui portait cette manifestation. La ville ayant confirmé par ce fonctionnement le fait qu'elle portait intégralement cette opération d'importance, elle pouvait donc prendre en charge les engagements souscrits par l'Office.

II. - INTÉRÊT PUBLIC LOCAL ET ASSOCIATION TRANSPARENTE

La question est connue (« *Les associations et la loi de 1901, cent ans après* », CE, *Rapport public* 2000 : EDCE n° 51) : la pratique consistant à faire gérer un service public par une association que l'on contrôle et que l'on finance, souvent motivée par le souci de s'affranchir des contraintes du droit de la commande publique, de la fonction publique ou de la comptabilité publique (et en tout état de cause le permettant), est en raison de son illégalité, une source de risque particulièrement importante d'engagement de la responsabilité, financière et pénale des collectivités mais aussi de leurs élus et agents publics : déclaration de gestion de fait ou responsabilité pénale (*Cass. crim.*, 10 sept. 2003 : D. 2004, p. 2758 : pour une prise illégale d'intérêts. – *Cass. crim.*, 30 juin 2004, n° 03-85.946 : *Juris-Data* n° 2004-024665 ; *Contrats-Marchés publ.* 2004, *comm.* 221 : pour un délit de favoritisme).

Dans ce contexte, l'arrêt *Commune de Grimaud* mérite d'être salué en ce qu'il constitue une invitation à mettre fin, dans des conditions juridiques sûres, à un héritage du passé, que l'état actuel de notre droit public rend radicalement injustifiable et impraticable et dont la qualification de « bricolage institutionnel franco-français » n'est pas exagérée (F. Linditch, *Les contrats passés par les associations para-administratives peuvent être requalifiés en marchés publics* : JCP A 2005, 1227, *comm.* ss CAA Paris, 20 avr. 2005, *Cne de Boulogne-Billancourt* : *Juris-Data* n° 2005-280752).

À l'image des juridictions financières, la conséquence de la qualification de la transparence d'une association par le juge administratif est son assimilation juridique à un service de la collectivité, avec toutes les conséquences que cela implique.

Ainsi, la directrice d'une association para-municipale transparente (en dépit du contrat de travail la liant à

l'association) est un agent de la commune (CAA *Marseille*, 14 sept. 2004, *Martin-Métérier* : AJDA 2205, p.381). Le contrat de surveillance d'une piscine municipale gérée par une association transparente et souscrit par elle, est en fait un marché public souscrit par la commune (et donc entaché de nullité puisqu'il a été passé en violation du CMP) (CAA *Paris*, 20 avr. 2005, *Cne de Boulogne-Billancourt*, *préc.*). Dans cette dernière affaire, on se souvient que la cour administrative d'appel de Paris a condamné la commune à payer à l'entreprise, sur le fondement de sa responsabilité extracontractuelle, une indemnité équivalente au montant des factures impayées par l'association.

Dans le cas de Grimaud, il n'était pas besoin pour la solution du litige de qualifier explicitement l'association de transparente. La commune, d'ailleurs, loin de le contester, le revendiquait. Pourtant, c'est par la qualification (implicite) de la transparence de l'association (par les critères classiques : composition des organes de direction, origine municipale du financement et nature communale de la mission), que l'arrêt démontre que la délibération en cause n'est que prolongement d'une action culturelle voulue, financée et en fait directement opérée par la ville, et non la prise en charge des dettes d'une personne privée.

En effet au vu de son rôle prépondérant dans cette association, spécialement marqué sur ce dossier, la prise en charge directe des dettes de cette association dissoute, constituait clairement la poursuite des engagements de la commune à financer cette opération culturelle, et donc permettre le paiement des prestataires que l'association avait engagés.

Comme le rappelait le commissaire du gouvernement, dans cette espèce, « il serait facile, si nécessaire, de qualifier l'association de démembrement de l'administration communale ».

En l'état de la jurisprudence administrative, il ne serait de ce fait alors pas nécessaire d'avoir recours à la notion de mandat, ni de caractériser une faute dans la gestion ou le contrôle de l'association par la commune pour caractériser la responsabilité de la collectivité à l'égard des usagers ou des cocontractants créanciers de l'association (CE, 5 déc. 2005, n° 259748 ; *Dpt de la Dordogne* : *Juris-Data* n° 2005-069364 ; *Dr. adm.* 2006, *comm.* 35, *note E. Glaser*).

Dans les circonstances de l'espèce, alors que le Conseil relève que, d'ailleurs, la commune a « décidé la dissolution de cette association et la reprise en régie du service d'animation culturelle », il y a tout lieu de considérer que non seulement, la commune pouvait prendre en charge ce déficit, mais encore qu'elle l'aurait dû en tout état de cause.

Point n'était nécessaire de placer l'association en liquidation judiciaire et d'attendre que le Conseil d'État, à la demande du liquidateur judiciaire, confirme la condamnation de la collectivité au comblement du passif, plus de quinze ans après, comme dans le cas du comité d'expansion du département de la Dordogne (*cf. note précédente*).

Cyrille BARDON,
Avocat à la cour

Mots-Clés : Collectivités territoriales - Rapports avec les associations - Office culturel - Prise en charge des dettes
JurisClasseur : Administratif, Fasc. 126-10 et 170