

Simplification du droit

Groupement d'intérêt public : un statut rénové

- La loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit vient d'être publiée au Journal officiel. Elle encadre, notamment, le régime juridique des groupements d'intérêt public.
- 25 articles ont pour objet de définir le statut de ces groupements, tout en leur laissant une plus grande marge de souplesse.

LES AUTEURS



Didier SEBAN,
avocat associé



Aliona STRATULA,
élève avocate, SCP
Seban et associés

Depuis leur création légale en 1982 (1), les groupements d'intérêt public (GIP) ne cessent de démontrer leur succès. La preuve en est la progression constante de leur nombre et ce, dans des domaines très variés : justice, sport, tourisme, politique sociale, recherche ou encore administration locale.

Ces structures permettent, par l'association de toutes sortes de personnes morales de droit public (Etat, collectivités territoriales, établissements publics) entre elles ou avec des personnes morales de droit privé, de concilier souplesse de fonctionnement et garanties de l'intérêt général. La création d'un tel outil de coopération vise à permettre à ces différents acteurs de mutualiser des moyens afin de poursuivre des objectifs d'intérêt commun et qu'ils ne pourraient pas atteindre individuellement.

Pourtant, la réussite statistique de cette structure ne fait pas oublier les difficultés rencontrées tant lors de sa création, qu'au cours même de son existence.

Chaque catégorie de groupement d'intérêt public nécessite l'adoption de dispositions législatives et réglementaires particulières. Si cela offre aux membres de chaque groupement la liberté de déterminer les règles de fonctionnement du GIP dans la convention constitutive, le législateur devait

À NOTER

Le GIP aura pour particularité d'être une personne morale de droit public créée par voie de convention et regroupant en son sein des personnes publiques et privées.

mettre un terme à une insécurité juridique et à de nombreuses déviations nées du fait que, jusqu'à la proposition de loi Warsmann, aucun texte législatif n'avait proposé un cadre législatif général pour les GIP (2). La proposition de loi, déposée par M. le député Jean-Luc Warsmann, avait été adoptée en deuxième lecture par le Sénat le 14 avril 2011.

Ce cadre législatif est donc finalement établi par les articles 98 à 122 de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (3).

Les modalités d'application de certaines dispositions devront être cependant précisées par décret en Conseil d'Etat.

1. Définition de la nature et des modalités de création d'un GIP

La nouvelle loi écrit, enfin, la nature juridique du GIP et suit ainsi la route tracée par la jurisprudence du Conseil d'Etat (4) et du Tribunal des conflits (5). Le GIP aura donc pour particularité d'être une personne morale de droit public créée par voie de convention (et non plus légale) et regroupant en son sein des personnes publiques et privées. En revanche, il est désormais explicitement interdit aux collectivités territoriales de recourir à un GIP pour exercer en commun des activités qui peuvent être confiées à des établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes et ce, afin d'éviter une superposition des structures, source de complexité.

Cette nature publique du GIP détermine par ailleurs la teneur de ses activités d'intérêt général à but non lucratif. Le principe central ne change donc pas et, contrairement au groupement d'intérêt économique, le GIP n'a pas pour vocation de réaliser des bénéfices.

Le contenu de la convention constitutive était par ailleurs mal défini dans la loi de référence de 1982. Désormais, le législateur a déterminé les mentions obligatoires devant figurer dans celle-ci.

L'objet du GIP est marqué par un véritable assouplissement car, si auparavant les lois créatrices l'encadraient de près, il est désormais librement défini par ses membres, sous condition que la finalité du groupement soit l'exercice « d'activités d'intérêt général à but non lucratif ».

La durée, quant à elle, peut désormais être indéterminée. Cela constitue une innovation majeure car, si la durée des GIP était le plus souvent déterminée, c'était afin d'inciter les membres à revoir régulièrement les conditions dans lesquelles l'objet du groupement est réalisé. Le législateur a toutefois entendu les critiques soulignant la contradiction d'une durée déterminée avec le caractère permanent de certaines missions confiées aux GIP et au principe

de continuité du service public. Les nouvelles dispositions ont également tenu compte des inquiétudes portant sur la longueur du processus de création des GIP due au contrôle administratif de la convention constitutive, souvent long et lourd (de l'ordre d'un an). Désormais, après signature des représentants habilités de chacun des membres, l'Etat approuvera la convention constitutive ainsi que son renouvellement et sa modification selon des modalités prévues par décret en Conseil d'Etat.

Cela devrait accélérer le processus de création, à la seule condition que ses membres présentent des engagements suffisants pour conduire le projet et que la convention contienne les mentions obligatoires requises légalement.

2. Clarification de l'organisation des GIP

Le GIP peut toujours être constitué avec ou sans capital et le principe de la majorité publique est également maintenu. Il doit en effet être constitué d'au moins une personne morale de droit public et plus de la moitié du capital, ou des voix, doit être détenue par des personnes morales de droit

À NOTER

Les personnels du groupement sont soumis soit aux dispositions du Code du travail, soit, à un régime de droit public.

public et des personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public.

De surcroît, si auparavant la dimension internationale du GIP devait être prévue par la loi créatrice, il est désormais prévu que

les personnes morales étrangères peuvent être membres des GIP, au même titre que les personnes morales de droit privé. En revanche, les personnes morales étrangères participant à un groupement de coopération transfrontalière ou interrégionale sont assimilées à des personnes morales de droit public.

Quant à l'organisation des organes dirigeants, la loi permet le cumul de la fonction de directeur et de président du conseil d'administration.

Par ailleurs, la loi de 1982 ne faisait pas référence à l'assemblée générale, le souhait ayant été d'insister sur l'importance d'une direction unique et forte. Désormais, il est fait référence tant à l'organisation de l'assemblée générale que du conseil d'administration, mais il n'y a pas de changement quant à leurs rôles, la première étant chargée de l'administration du groupement et le second de la prise de décision. Le rôle de l'assemblée générale est mis en avant en ce qu'elle constitue désormais, conjointement avec le conseil d'administration, l'autorité de contrôle du directeur du GIP (la loi de 1982 prévoyait l'exercice de ce contrôle par le conseil d'administration et son président).

3. Encadrement du fonctionnement des GIP

Le statut du personnel n'était pas clair : une distinction était effectuée selon que l'objet du groupement était un service administratif (6) ou un service industriel et commercial. Désormais, les personnels du groupement sont soumis soit aux dispositions du Code du travail, soit à un régime de droit public défini par décret en Conseil d'Etat et ce, quelle que soit la nature des activités du groupement.

En outre, précision importante, le personnel du groupement pourra être à la fois composé des personnels mis à disposition du groupement par ses membres et, « à titre complémentaire », du personnel propre recruté directement par le groupement, afin de couvrir tous les besoins en personnel du GIP.

La nature de la comptabilité est enfin déterminée. Le principe est désormais l'application des règles de droit privé, à deux exceptions près : le choix contraire effectué dans la convention constitutive et lorsque le groupement est exclusivement composé de personnes publiques. Cet assujettissement de principe des GIP à une comptabilité privée instaure une souplesse de fonctionnement.

Enfin, si la présence du commissaire du gouvernement était prévue auprès de tous les GIP, le texte cantonne sa présence aux seuls groupements dont l'Etat est membre.

À RETENIR

- > **Recentrage.** La loi de simplification du droit abroge les textes antérieurs (certains bénéficiant d'une dérogation partielle) ce qui permettra un recentrage des GIP à venir autour d'un socle de règles uniques.
- > **Régime transitoire.** Les GIP créés antérieurement à cette loi devront se mettre en conformité avec les nouvelles règles dans les deux ans suivant sa promulgation.

RÉFÉRENCE

Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 relative à la simplification et l'amélioration de la qualité du droit, art. 98 à 122, JO du 18 mai 2011.

(1) Article 21 de la loi n°82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique en France.

(2) Conseil d'Etat, « Les groupements d'intérêt public », La documentation française, 1997.

(3) Loi n°2011-525 du 17 mai 2011 relative à la simplification et l'amélioration de la qualité du droit, art. 98 à 122, JO du 18 mai 2011.

(4) CE 1^{er} déc. 1997, Syndicat national des inspecteurs des affaires sanitaires et sociales, req. n°185200, 185287, Lebon p.453.

(5) TC 14 févr. 2000, groupement d'intérêt public Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abris c/ Mme Verdier, n°3170.

(6) TC 25 mars 1996, préfet de la région Rhône-Alpes, n°02991.