



LES RELATIONS DES COLLECTIVITÉS LOCALES AVEC LEURS SATELLITES LOCAUX

Par Stella Flocco, avocate au Cabinet Seban & Associés

Les collectivités locales entretiennent traditionnellement des liens avec des structures tierces, qualifiées de « satellites locaux ». Sans nécessairement être à l'origine de la création de ces structures, les collectivités sont représentées au sein de celles-ci et/ou participent à leur financement ou à leur capital. Les relations avec ces satellites peuvent être à l'origine de certains risques, que les collectivités locales doivent avoir à l'esprit.

■ Qu'entend-on à travers la notion de « satellite » d'une collectivité locale ?

Il s'agit de l'ensemble des structures dotées de la personnalité morale auxquelles participent les collectivités locales, à travers une représentation au sein des instances de gouvernance et l'allocation d'un financement ou une participation capitalistique, avec une intensité particulière. La collectivité décide ainsi de s'investir au sein d'une personne morale tierce parce que son activité présente un intérêt local, ou de créer une structure distincte d'elle-même qui lui permet par exemple de collaborer avec d'autres personnes publiques et/ou privées, dans la perspective de la mise en œuvre de l'une ou plusieurs de ses compétences. Concrètement, il peut s'agir d'associations, d'établissements publics, de groupements d'intérêt public et d'intérêt économique, de sociétés d'économie mixte (SEM), de sociétés publiques locales (SPL), de sociétés de droit commun.

■ Quelles sont les conditions pour qu'une collectivité locale participe au fonctionnement d'une structure tierce ?

L'activité de cette structure doit présenter un intérêt public local. Par ailleurs, cette participation doit

être rattachable à une compétence dont est investie la collectivité. Rappelons que les communes disposent d'une clause de compétence générale tandis que, depuis l'entrée en vigueur de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe ») du 7 août 2015, les départements et les régions disposent de compétences d'attribution, tout comme, par définition, les structures intercommunales. Des textes spécifiques peuvent par ailleurs exister en la matière.

■ Quid de la participation des collectivités à des sociétés publiques locales ?

Après de nombreuses incertitudes sur ce point, le Conseil d'État, dans une décision du 14 novembre 2018 (n° 405628), a jugé qu'une collectivité devait détenir en propre l'ensemble des compétences figurant dans l'objet des SPL auxquelles elles participent (cette position étant applicable par extension aux SEM), cette solution rendant quasiment impossible la coopération entre différents niveaux de collectivités. Cette position jurisprudentielle a été contrée par une loi du 17 mai 2019 (n° 2019-463), modifiant les dispositions du Code général des collectivités territoriales (CGCT) en conséquence: il suffit désormais que la réalisation de l'objet de ces sociétés concoure à l'exercice d'au moins une compétence de chacune des collectivités des groupements de collectivités qui en sont actionnaires.

■ Certaines structures tierces à la collectivité doivent-elles obligatoirement exister ?

Oui. On pense ici immédiatement aux centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS ou CIAS). En principe en effet, il existe un CCAS dans toute commune de 1500 habitants et plus, étant précisé que, lorsqu'il est

compétent en matière d'action sociale d'intérêt communautaire, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre peut créer un centre intercommunal d'action sociale (CIAS). Les CCAS et CIAS sont des établissements publics administratifs présidés de droit par le maire de la commune ou le président de l'EPCI de rattachement. D'autres élus communaux/communautaires sont par ailleurs obligatoirement membres du conseil d'administration du CCAS/CIAS. Ils entrent donc assurément dans le champ des satellites locaux.

■ Qu'est-ce qu'une association transparente ?

Il s'agit d'une association entretenant des relations telles avec une collectivité locale qu'elle peut être considérée comme un démembrement de celle-ci. Quatre critères ont été définis par la jurisprudence pour examiner la transparence:

- L'initiative de la création de la structure;
 - L'exercice d'une mission de service public confiée par la collectivité;
 - Le contrôle de l'organisation et du fonctionnement de la structure par la personne publique;
 - Le financement de l'association (si l'essentiel de ses ressources provient de subventions de cette même personne publique).
- Si plusieurs ou l'ensemble de ces critères sont remplis, la qualification d'association transparente est susceptible d'être retenue par le juge.

■ Quelles sont les conséquences afférentes à la reconnaissance de la transparence d'une association ?

Celles-ci sont nombreuses et impactantes:

- Les contrats de l'association passés en méconnaissance des règles

de la commande publique encourrent ainsi la censure par le juge administratif;

- Les deniers de l'association sont demeurés publics: leur maniement par une personne n'ayant pas la qualité de comptable public expose celle-ci à être déclarée comptable de fait et au paiement d'une amende;
- En cas de procédure collective touchant l'association, une action en comblement de passif est susceptible d'être engagée à l'encontre de la collectivité;
- Les délibérations de la collectivité concernant l'association encourent l'annulation si les élus représentant la collectivité au sein de l'association ont participé à leur vote;
- Des risques pénaux sont par ailleurs encourus par les élus locaux participant aux organes de l'association (détournement de fonds publics par négligence; prise illégale d'intérêts; favoritisme; usurpation des fonctions de comptable public);
- Les salariés de l'association doivent être repris par la collectivité lorsque l'association cesse son activité.

■ À quoi peuvent prétendre les salariés d'une association transparente ?

Ils peuvent prétendre à poursuivre leur activité professionnelle au sein de la collectivité publique dont l'association n'est que le prolongement: autrement dit, ils ont droit à être réintégrés au sein des effec-

tifs de la collectivité, et doivent être considérés comme ayant été dès l'origine des agents publics, bénéficiant d'un contrat de droit public. C'est en pratique à l'occasion de la liquidation judiciaire de l'association que les salariés, contestant leurs licenciements pour motif économique, invoquent la transparence de l'association devant le conseil de prud'hommes, ce dernier saisissant alors le juge administratif, compétent pour qualifier la transparence de la structure au regard des indices précités.

En dehors de leur réintégration au sein des services de la collectivité, ils peuvent être conduits à solliciter l'indemnisation des préjudices qu'ils estiment avoir subis, notamment en matière d'indemnités de licenciement reçues.

■ En période préélectorale, des précautions particulières doivent-elles être prises à l'égard des satellites locaux ?

Oui. Depuis le 1^{er} septembre 2019 et jusqu'aux élections municipales, il faut veiller à ce que les satellites locaux des villes ne participent pas, de quelque manière que ce soit, à la campagne électorale menée par les élus de l'équipe municipale en place. Une telle participation gratuite serait qualifiable de don prohibé au sens de l'article L. 52-8 du Code électoral, aucune personne morale ne pouvant, à l'exception des partis politiques, participer au financement d'une campagne électorale. ●

Communication des satellites

Il convient d'être vigilant à l'égard de la communication de ces satellites. En effet, il ne faut pas que les élus locaux « utilisent » la communication de ces structures afin de louer les mérites l'équipe municipale en place, sauf à méconnaître l'article L. 52-1 du Code électoral prohibant la réalisation de campagnes institutionnelles de promotion de la collectivité pendant les six mois précédant l'élection. En fonction des liens particulièrement ténus entretenus entre une structure locale et une ville, le risque que la communication de la première soit requalifiée de communication institutionnelle ne saurait être écarté.