

<https://www.observatoire-collectivites.org/spip.php?article4802>

# Amicale du personnel des collectivités : attention à la gestion de fait !

- Jurisprudence -



Date de mise en ligne : mercredi 25 juin 2014

---

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale - Tous  
droits réservés

---

**Une gestion de fait peut-elle être caractérisée lorsqu'une collectivité confie la gestion des prestations d'action sociale dont bénéficient les agents à une association ?**

Oui si le juge dispose d'un faisceau d'indices laissant presumer que ladite association a peu d'autonomie par rapport à la collectivité (notamment compte-tenu de son mode de financement et de la prépondérance d'élus ou d'agents aux postes clés de l'association). En effet l'association sera alors considérée comme "transparente", ce qui induit que les subventions consenties par la collectivité restent des deniers publics bien qu'elles soient rentrées dans le patrimoine de l'association. Les élus et les fonctionnaires impliqués dans la gestion de l'association peuvent ainsi être déclarés comptables de fait car ils ont managé des deniers publics sans avoir la qualité de comptable public et en violation du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables...

Ainsi en l'espèce le maire de la commune, la présidente, et le trésorier de l'amicale du personnel sont déclarés solidairement comptables de fait dès lors que "la présidente de l'association, dont le siège était à la mairie, n'avait pas d'autonomie hiérarchique à l'égard des élus" et que le maire était, de par sa position, à même de faire cesser les irrégularités, en ne mandatant pas la subvention. Peu importe que les dispositions de l'article 9 de la loi 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, autorisent les collectivités à confier la gestion de tout ou partie des prestations d'action sociale dont bénéficient les agents à une association régie par la loi du 1er juillet 1901 et à y être représentées dans les instances.

Après un audit des finances d'une commune (45000 habitants), le nouveau maire porte plainte pour détournements de fonds publics et gestion de fait contre son prédécesseur. Il lui reproche notamment la mauvaise gestion de l'Amicale du personnel largement subventionnée par la commune. Des chèques en blanc, signés par le trésorier de l'association avant qu'il ne démissionne, ont ainsi été détournés.

Le procureur de la République transmet le volet de l'affaire relatif à la gestion de fait à la chambre régionale des comptes. Celle-ci déclare solidairement le maire, la présidente et le trésorier de l'association, gestionnaires de fait des deniers de la commune à raison de l'utilisation des subventions versées par la commune de 2004 à 2007 à l'association, ce que confirme la Cour des comptes.

En effet l'Amicale du personnel, dont le siège social était à la mairie, n'avait aucune autonomie par rapport à la collectivité : elle disposait de deux employés communaux, et était quasi-exclusivement financée par les subventions communales. En outre la présidente de l'association, fonctionnaire territoriale, n'avait aucune autonomie hiérarchique à l'égard des élus, la Cour des comptes relevant à cet égard "que l'objet de l'association, ou la nature des dépenses, ne nécessitaient pas le choix d'un agent communal pour la présidence" et "que le fait que l'association ait été présidée, sur l'ensemble de la période, par un agent placé par ailleurs sous l'autorité hiérarchique du maire de la commune est, dans le contexte de l'espèce, un indice supplémentaire de l'existence d'une gestion de fait".

On retrouve là la technique du faisceau d'indices qu'utilise le juge pour caractériser la gestion de fait [\[1\]](#).

L'ancien maire [\[2\]](#) conteste toute responsabilité en invoquant notamment une délégation générale consentie à la présidente de l'association. L'argument est écarté par la Cour des comptes, ce qu'approuve le Conseil d'Etat : *"le maire était, contrairement à ce qu'il soutient, de par sa position, à même de faire cesser les irrégularités, en s'abstenant de donner les instructions précitées et en ne mandatant pas la subvention"*.

L'élu ne peut pas plus invoquer les dispositions de l'article 9 de la loi 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires pour s'exonérer.

Pourtant aux termes de cet article, « (...) les collectivités locales et leurs établissements publics peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. Ils peuvent participer aux organes d'administration et de surveillance de ces organismes. »

Mais par ce dispositif, comme l'a déjà indiqué le Conseil d'Etat dans un avis rendu le 23 octobre 2003, le législateur n'a pas entendu déroger aux règles prohibant la gestion de fait et permettre aux collectivités de garder la maîtrise de l'utilisation des deniers versés à ces organismes.

Autrement dit ce n'est pas parce que la loi autorise les communes à confier la gestion des prestations sociales dont bénéficient les agents à des associations du type "Amicale du personnel", que pour autant les règles relatives à la gestion de fait ne peuvent plus s'appliquer. Il convient donc d'être très prudent dans le mode de financement et de gouvernance de ces structures associatives pour qu'elles ne soient pas considérées par le juge comme "transparentes" avec le risque de gestion de fait attaché à cette qualification. Si l'on suit le raisonnement de la Cour des comptes, il serait même plus prudent de confier la présidence de ces structures à des personnes étrangères à la collectivité bien que l'objet de ces associations soit de verser des prestations sociales aux agents de la commune...

[Conseil d'État, 25 juin 2014, NÂ° 356725](#)

[3]

*Post-scriptum :*

- Les associations qui n'ont pas de réelle autonomie par rapport à la collectivité (notamment en raison de leur mode de financement et de la prépondérance aux postes-clés d'agents ou d'élus de la commune) sont considérées comme transparentes : cela induit notamment que les subventions qui leur sont versées restent assimilés à des deniers publics.
- Les élus et les fonctionnaires impliqués dans la gestion de l'association peuvent alors être déclarés comptables de fait ce qui peut se traduire par une injonction de reverser les sommes dont l'utilité publique n'a pas été reconnue, ainsi que celles dont l'utilité publique a été reconnue mais pour lesquelles les justifications produites sont jugées insuffisantes (s'il n'est pas satisfait à l'injonction, le juge prononce en audience publique un arrêt de débet. Il peut en outre infliger une amende modulée en fonction de la gravité des faits, dont le montant maximal correspond à celui des sommes indument maniées).
- C'est donc à un savant dosage auquel doivent se livrer les collectivités au sein de ces associations, tant dans leur financement que dans leur mode de gouvernance, l'enjeu étant d'assurer un minimum de contrôle (notamment pour vérifier la bonne utilisation des fonds) sans trop s'immiscer dans le fonctionnement de l'association pour ne pas tomber dans la gestion de fait.

## Références

- [Article 60-XI de la loi de finances n°63-156 du 23 Février 1963](#)
- [Article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires](#)

## Etes-vous sûr(e) de votre réponse ?

- [Une association subventionnée par une collectivité peut-elle être considérée comme « transparente » par le juge pénal et être ainsi soumise au respect du code des marchés publics ?](#)
- [Une commune, appelée à combler le passif d'une association transparente placée en liquidation judiciaire, peut-elle être condamnée au paiement d'intérêts moratoires ?](#)

---

[1] De manière générale, le caractère d'association transparente va se fonder sur un double constat :

- le pouvoir prépondérant exercé au sein de l'association par des agents publics ou des élus, dans la gouvernance ou aux postes-clés ;
- le financement public majoritaire, qu'il soit direct (subventions) ou par le biais d'une mise à disposition de moyens humains ou matériels.

[2] Qui a depuis retrouvé son fauteuil à la faveur des élections de mars 2014.

[3] Photo : © Tomasz Trojanowski