

## FICHE N°4

### LES INSTANCES

Sous réserve des dispositions législatives et réglementaires, un GIP peut organiser librement son administration. Cependant, un GIP est habituellement doté d'une assemblée générale, d'un conseil d'administration et de son président, d'une direction et d'une agence comptable, si le GIP est doté d'un agent comptable.

#### 1. L'assemblée générale

L'assemblée générale est composée de l'ensemble des membres du groupement et prend les décisions d'ordre général, sous réserve qu'elles ne relèvent pas du champ de compétences du conseil d'administration ou d'une autre instance du GIP.

L'assemblée générale constitue le lieu de discussion de la stratégie du groupement. Les missions et attributions de l'assemblée sont fixées par la convention constitutive du GIP.

Toutefois, relèvent toujours de la compétence de l'assemblée générale<sup>1</sup> :

- la modification de la convention constitutive ;
- l'admission ou l'exclusion d'un membre ;
- son renouvellement ;
- la transformation du groupement en une autre structure ;
- la dissolution anticipée du groupement.

D'autres compétences peuvent relever également de la compétence de l'assemblée générale, si la convention constitutive le prévoit, par exemple :

- le programme d'activités, conformément à la mission du GIP ;
- l'approbation des comptes ;
- la prise de participation dans d'autres entités juridiques.

L'assemblée générale doit se réunir, conformément aux dispositions de l'article 105 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, à la demande du quart au moins des membres du groupement ou à la demande d'un ou plusieurs membres détenant au moins un quart des voix. Les autres modalités de convocation de l'assemblée générale sont fixées par la convention constitutive.

La convention peut prévoir, par exemple, qu'elle est convoquée par le président du conseil d'administration au moins quinze jours à l'avance, et au moins une fois par an. La convocation doit indiquer le lieu de la réunion et l'ordre du jour, qui est fixé par le conseil d'administration.

Les principales modalités d'organisation de l'assemblée générale doivent être fixées par la convention constitutive. A titre d'exemple, celle-ci peut disposer que la présidence de l'assemblée générale est assurée par le président du conseil d'administration ou en son absence, par un président de séance désigné par l'assemblée générale parmi les vice-présidents du conseil d'administration, ou, à défaut, par le commissaire

<sup>1</sup> Art. 105 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011.

du gouvernement, lorsqu'il est prévu.

Le directeur du GIP assiste aux réunions de l'assemblée générale avec voix consultative, et l'agent comptable avec voix consultative si le GIP en est doté.

Le rapport d'activité et le rapport financier du conseil d'administration sont présentés devant l'assemblée générale.

Les décisions de l'assemblée générale sont consignées dans un procès-verbal.

## 2. Le conseil d'administration et son président

Pour assurer l'efficacité opérationnelle du GIP, notamment dans l'hypothèse où le groupement serait composé d'un nombre important de membres, il est souvent nécessaire que la convention prévoit un conseil d'administration. Ce dernier est alors l'organe de prise de décision resserré et l'instance délibérante compétente pour la plupart des affaires du GIP, les questions touchant l'évolution ou l'existence du GIP (modification ou renouvellement de la convention, dissolution anticipée ou transformation du GIP en une autre structure) restant du ressort de l'assemblée générale.

Comme le prévoit l'article 105 de la loi du 17 mai 2011, « *un conseil d'administration peut être constitué dans les conditions prévues par la convention constitutive pour exercer certaines des compétences de l'assemblée générale* ».

C'est également la convention constitutive du groupement qui fixe le nombre de membres au sein du conseil d'administration ainsi que leur qualité.

L'article 103 de la loi du 17 mai 2011 précise que les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public doivent détenir ensemble la majorité des voix dans l'assemblée générale et le conseil d'administration.

La convention constitutive précise les attributions du conseil d'administration. Celle-ci peut également prévoir une clause générale de compétence pour le conseil d'administration, sous réserve des compétences de l'assemblée générale. La convention constitutive peut prévoir, à titre d'exemple, que le conseil d'administration délibère notamment sur :

- les propositions relatives au programme d'activités ;
- le budget et le compte financier ou le compte annuel dans le cas d'un GIP régi par les règles de comptabilité privée ;
- la fixation des participations respectives des membres (le règlement intérieur prévoit de manière générale l'organisation du vote et les majorités requises, selon la nature et le type de délibérations) ;
- la convocation des assemblées et la fixation de l'ordre du jour ;
- le fonctionnement du GIP ;
- la rédaction d'un rapport financier à destination des membres de l'assemblée générale.

Les principales modalités d'organisation du conseil d'administration sont fixées par la convention constitutive. Celle-ci peut prévoir, à titre d'exemple, que le conseil d'administration est convoqué par son président au moins quinze jours à l'avance. La convocation doit indiquer le lieu de réunion et l'ordre du jour, fixé par le président en liaison avec le directeur.

Les délibérations sont constatées par procès-verbal signé du président du conseil d'administration.

La convention constitutive peut également préciser les conditions auxquelles le conseil délibère valablement (quorum requis, le cas échéant). Ces conditions peuvent différer selon que le conseil se réunit après une première convocation, ou après une deuxième convocation à la suite d'une première réunion ne permettant pas de délibérer valablement.

La convention peut ainsi prévoir que, si la réunion ne peut pas se tenir (impossibilité pour un membre du GIP d'être présent ou absence de quorum par exemple), les membres sont convoqués pour une nouvelle séance qui se tiendra, le cas échéant avec un quorum réduit, dans un délai ne pouvant pas être supérieur à un mois.

En l'absence de stipulations de la convention relatives aux conditions de validité de la réunion du conseil, on peut estimer que celui-ci ne peut délibérer valablement que si tous ses membres sont présents.

Bien qu'aucun texte ne l'impose, la fonction d'administrateur au sein du GIP est, en général, exercée à titre gratuit. La convention constitutive indique dans ce cas que la fonction d'administrateur est exercée à titre gratuit. Cependant, les frais de déplacement supportés par les administrateurs pour assister aux séances sont pris en charge par le GIP, dans les conditions fixées par la réglementation en la matière.

La durée du mandat des administrateurs est fixée par la convention constitutive.

Aux côtés des administrateurs, assistent au conseil avec voix consultative, comme le prévoient les dispositions du décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux GIP :

- le commissaire du Gouvernement lorsqu'il est prévu, ou son représentant<sup>2</sup> ;
- l'agent comptable<sup>3</sup> dans les GIP régis par les règles de comptabilité publique.

S'agissant du président du conseil d'administration, les modalités de désignation diffèrent selon les GIP.

Pour les GIP régis exclusivement par le chapitre II de la loi du 17 mai 2011, ces modalités sont définies par la convention constitutive. En général, la convention prévoit que le président du conseil d'administration est élu par les autres membres du conseil. Mais elle peut prévoir d'autres modes de désignation. De même, les dispositions réglementaires qui régissent les GIP soumis à un statut spécifique peuvent prévoir d'autres règles de désignation

Par exemple, pour les GIP conseil départementaux de l'accès au droit (CDAD), la présidence est dévolue de manière automatique au président du Tribunal de grande instance du chef-lieu du département dans lequel est implanté le groupement<sup>4</sup>.

Si, de manière générale, la fonction de président du conseil d'administration est exercée à titre gratuit, aucune disposition légale ou réglementaire n'exclut expressément une possibilité de rémunération. Dans le silence des textes, le versement d'une rémunération au président d'un conseil d'administration ou l'octroi d'indemnités au titre des frais exposés dans l'exercice de ses fonctions semblent possibles. Une stipulation au sein de la convention constitutive apparaît suffisante pour fonder le versement d'une rémunération ou l'octroi d'une indemnité au président d'un conseil d'administration.

Le président du conseil d'administration ne dispose pas de pouvoirs propres, sa mission étant plus spécialement consacrée à l'organisation et à la direction des débats du conseil d'administration. Il veille à la mise en œuvre par le directeur du groupement des décisions prises par le conseil d'administration.

Dans certains cas, précisés par la convention constitutive, le président du conseil d'administration possède des pouvoirs plus étendus :

- l'article 106 de la loi du 17 mai 2011 dispose en effet, que : « la même personne peut assurer les

2 Art. 5 du décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 : « Le commissaire du Gouvernement, ou son représentant, assiste, avec voix consultative, aux séances des organes de délibération et d'administration du groupement ».

3 Art. 7 du décret du 26 janvier 2012 : « L'agent comptable assiste aux séances des organes de délibération et d'administration du groupement avec voix consultative ».

4 Art. 55 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

fonctions de directeur et de président du conseil d'administration si la convention constitutive le prévoit » ;

- lorsque le président du conseil d'administration est ordonnateur , il est dans ce cas assisté du directeur qui dispose d'autres attributions et de délégations consenties par le président ;
- le directeur est ordonnateur mais le président dispose de compétences propres dans la gestion du GIP, énumérées de manière exhaustive dans la convention constitutive.

Le président du conseil d'administration convoque le conseil d'administration aussi souvent que l'intérêt du groupement l'exige, et préside les séances. En son absence, un vice-président le remplace. Si aucun vice-président n'a été élu, c'est le commissaire du gouvernement qui le remplace, lorsque ce dernier est prévu.

### 3. La direction du GIP

Le groupement d'intérêt public est doté d'un directeur qui assure, sous l'autorité de l'assemblée générale ou du conseil d'administration, le fonctionnement du groupement. Les modalités de sa désignation et de l'exercice de ses fonctions sont prévues par la convention constitutive<sup>5</sup>.

Il assure la direction administrative et opérationnelle du GIP. La gouvernance d'un GIP prévue par la loi du 17 mai 2011 ne permet pas, notamment, de partage des responsabilités en matière de direction du groupement entre celui-ci et le président du conseil d'administration.

Les instances compétentes du GIP ou, le cas échéant, la convention constitutive peuvent toutefois instituer d'autres autorités exécutives que le directeur. Mais celles-ci devront nécessairement être placées sous l'autorité de ce dernier.

Dans ses rapports avec les tiers, le directeur engage le groupement pour tout acte entrant dans l'objet de celui-ci<sup>6</sup>. Le directeur est ainsi le représentant légal du groupement, et le représente dans tous les actes de la vie civile. A ce titre, il a notamment compétence pour signer les contrats des personnels recrutés en propre par le GIP.

Dans le cadre des délibérations produites par le conseil d'administration, il peut être amené à signer des conventions et contrats en matière de dépenses. Concernant les règles applicables aux marchés, il convient de se référer à l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics qui dispose, en son article 9, que « *les acheteurs publics ou privés soumis à la présente ordonnance sont les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices définis respectivement aux articles 10 et 11* ». L'article 10 prévoit que « *les pouvoirs adjudicateurs sont : 1° Les personnes morales de droit public [...]* ».

Le directeur du groupement prépare les travaux du conseil d'administration et, notamment, le budget et les budgets rectificatifs. Il exécute les délibérations du conseil d'administration. C'est également le directeur qui doit soumettre le compte financier ou le compte annuel au conseil d'administration.

En principe, le directeur exerce personnellement ces attributions. Cependant, elles peuvent faire l'objet de délégations.

La délégation de signature décharge le délégant d'une partie de sa tâche matérielle en lui permettant de désigner un délégataire, qui prendra des décisions au nom du délégant. Ce type de délégation ne fait pas perdre à son auteur l'exercice de sa compétence. En effet, elle est personnelle et "tombe" d'elle-même si un changement se produit, soit dans la personne du délégant, soit dans celle du délégataire. Enfin, la délégation de signature ne décharge pas le délégant de sa responsabilité sur tous les actes pris par le délégataire.

La délégation de pouvoir modifie l'ordre des compétences entre les autorités administratives concernées, en

<sup>5</sup> Art. 106 de la loi du 17 mai 2011.

<sup>6</sup> Art. 106 de la loi du 17 mai 2011.

transférant la compétence de l'une à l'autre. L'autorité délégante ne peut plus exercer sa compétence dans le domaine délégué aussi longtemps que dure la délégation. La délégation de pouvoir s'attache à un poste et non à une personne. Elle demeure tant qu'elle n'est ni modifiée, ni abrogée expressément. Pour être envisageable, le recours à une telle délégation doit être expressément prévu dans la convention constitutive du GIP.

En l'absence d'ordonnateur, les personnes dotées d'une délégation de pouvoir en la matière peuvent toujours exercer leurs compétences. En revanche, les délégations de signature consenties par un ordonnateur ayant cessé ses fonctions deviennent caduques.

Toutefois, en vertu du principe de continuité des services publics, et en l'absence de dispositions statutaires sur la suppléance, les responsables du GIP précédemment titulaires d'une délégation de signature, de la part de l'ordonnateur ayant cessé ses fonctions, se trouvent naturellement investis de l'intérim de ce dernier, sans qu'il soit nécessaire d'avoir un acte de désignation. Toutefois, les délégations de signature ne doivent pas être retirées par le délégant lors de la cessation de ses fonctions.

Ce n'est qu'en l'absence de responsable statutairement investi de la capacité de recevoir une délégation de signature ou s'il apparaissait nécessaire de désigner un intérimaire, qu'un acte devrait être pris. Il appartient alors aux autorités concernées de procéder à cette désignation.

Lorsque le GIP est soumis à la gestion publique, le directeur est l'ordonnateur des dépenses et des recettes.

Dans ce cas, le directeur gère le groupement selon les règles prévues par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), pour les GIP régis par les règles de la comptabilité publique.

Le directeur est ainsi chargé notamment :

- de la constatation et de la liquidation des droits et produits dont il prescrit et autorise le recouvrement ;
- de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses ;
- de l'exécution du budget du GIP.

Conformément aux dispositions de l'article 12 du décret du 7 novembre 2012, l'ordonnateur est responsable des certifications qu'il délivre.

L'ordonnateur exerce également un droit de surveillance sur la gestion du GIP, et peut ainsi prendre connaissance à tout moment des informations portées sur les documents et registres de comptabilité.

#### **4. L'agent comptable**

La comptabilité d'un GIP, appliquant la comptabilité publique, est tenue et gérée selon les règles de droit public par un agent comptable nommé par un arrêté du ministre chargé du budget (II de l'article 7 du décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public).

L'agent comptable est seul chargé du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés au GIP. Il est également chargé du maniement des fonds et du mouvement des disponibilités, de la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité.

Lorsqu'elles sont prévues dans la convention constitutive, des régies d'avances et de recettes peuvent être créées conformément aux dispositions du décret n° 92-681 du 20 juillet 1992 modifié relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances des organismes publics.

En matière de recettes, cette procédure a pour objet d'autoriser un agent chargé de l'assiette et de la liquidation de la recette à percevoir son montant, dès la liquidation définitive de l'opération donnant lieu au versement. Cet agent, le régisseur de recettes, reverse au comptable les sommes qu'il a encaissées.

En matière de dépenses, cette procédure consiste à faire accorder par l'agent comptable des avances de fonds à un agent du service administratif, le régisseur d'avances. Au moyen des fonds mis à sa disposition, le régisseur d'avances règle les créanciers dès que la créance est définitivement justifiée. Les opérations effectuées par le régisseur sont intégrées dans la comptabilité de l'agent comptable.

Dans l'exercice de ses attributions, l'agent comptable dispose d'une indépendance à l'égard du directeur et de l'autorité qui l'a nommé. Cette indépendance est la contrepartie de la responsabilité personnelle et pécuniaire dont le régime est fixé par l'article 60 modifié de la loi n° 63-1293 du 21 décembre 1963 de finances rectificative pour 1963.

## 5. Les autres instances

Les développements ci-dessous concernent uniquement les GIP ayant opté pour leur personnel pour un régime de droit public. Concernant les GIP ayant opté pour leur personnel pour un régime de droit privé, il convient de se référer aux dispositions du code du travail.

### 5.1 Les instances obligatoires : comité technique, commission consultative paritaire, comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail

#### 5.1.1 Le comité technique

Le décret n° 2013-292 du 5 avril 2013 relatif au régime de droit public applicable aux personnels des groupements d'intérêt public, et notamment le chapitre Ier, reprend, tout en les adaptant à la spécificité des GIP, les dispositions du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques (CT) dans les administrations et les établissements publics de l'État.

Afin de faciliter la mise en place des CT au sein des GIP, il est utilement renvoyé à la circulaire du 22 avril 2011 « *d'application du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État. Dispositions relatives à l'organisation et à la composition des comités techniques* » (NOR : BCRF1109882C).

Le nombre des représentants du personnel au sein d'un CT ne saurait être supérieur à dix. Ce nombre doit être fixé en tenant compte, notamment, du nombre d'agents relevant de ce comité, ce qui permet de prévoir un seul représentant titulaire et un seul représentant suppléant en cas d'effectifs très faibles. Toutefois, pour la qualité du dialogue social, il est préférable de prévoir la désignation d'au moins deux membres titulaires (et deux membres suppléants). Par ailleurs, pour les GIP à faibles effectifs (moins de cinquante agents), il pourrait être procédé à un tirage au sort parmi les électeurs si les organisations syndicales ne parviennent pas à désigner un représentant.

En outre, les dispositions du décret du 5 avril 2013 prévoient la possibilité de créer un CT unique pour plusieurs GIP, dès lors qu'ils poursuivent le même objet, ce qui est de nature à faciliter l'installation d'un CT pour les GIP de faible effectif.

Par ailleurs, en ce qui concerne les candidats, le décret du 5 avril 2013 prévoit que lorsqu'aucune candidature de liste ou de sigle n'a été présentée par les organisations syndicales, il est procédé au tirage au sort parmi la liste des électeurs au CT.

Le décret du 5 avril 2013 rend donc obligatoire la création d'un CT pour les personnels d'un GIP, quels que

soient les effectifs.

Toutefois, si bien qu'ayant appliqué toutes les dispositions prévues pour la mise en place de ce CT, le directeur du groupement ne parvient pas à l'installer, la réunion de l'instance constituera une formalité impossible et l'administration du GIP pourra prendre des décisions relevant de la compétence du CT sans avis préalable de ce dernier puisqu'il n'aura pu être créé.

Il est également renvoyé à la circulaire du 31 décembre 2012 « *d'application du décret n° 2011-184 du 15 février 2011 relatif aux comités techniques dans les administrations et les établissements publics de l'État du 31 décembre 2012. Dispositions relatives aux attributions et au fonctionnement des comités techniques* » (NOR : RDFF1221624C).

Les développements de cette circulaire concernant les attributions des CT sont applicables aux GIP, à l'exception des questions et projets de textes relatifs aux règles statutaires et aux règles relatives à l'échelonnement indiciaire ainsi que ceux relatifs à la participation du GIP au financement de la protection sociale complémentaire de leurs personnels définie par le décret n° 2007-1373 du 19 septembre 2007, pour lesquels les CT des GIP ne sont pas compétents.

Pour rappel, la durée des mandats des représentants du personnel au sein des CT, des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et des commissions consultatives paritaires (CCP) prévus par le décret du 5 avril 2013 est fixée à quatre ans comme pour l'ensemble de ces instances instituées au sein de la fonction publique.

Cette durée peut toutefois être réduite ou prorogée afin de tenir compte de la date du renouvellement général des instances représentatives du personnel dans la fonction publique.

#### *5.1.2 Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail*

Le décret du 5 avril 2013, reprend, tout en les adaptant à la spécificité des GIP, les dispositions du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique, sous réserve des dispositions du chapitre III du titre II du décret du 5 avril 2013.

La circulaire du 9 août 2011 d'application du décret du 28 mai 1982 (NOR : MFPP1130836C) explicite notamment les dispositions relatives aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

En ce qui concerne la médecine de prévention, il est renvoyé plus particulièrement à la fiche V intitulée « Services de médecine de prévention » de la circulaire précitée.

#### *5.1.3 La commission consultative paritaire*

Les dispositions du décret du 5 avril 2013 prévoient la création dans chaque GIP d'une commission consultative paritaire (CPP) compétente pour tous les personnels contractuels du groupement.

L'article 18 du décret du 5 avril 2013 précise que la commission consultative paritaire est créée dans les conditions prévues à l'article 1-2 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État.

Pour la création et la mise en place de cette instance, il pourra être utilement recouru au paragraphe 2-2 intitulé « *les commissions consultatives paritaires* » de la circulaire du 26 septembre 2007 relative aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État.

Les CCP sont obligatoirement consultées sur les décisions individuelles relatives aux licenciements intervenant postérieurement à la période d'essai et aux sanctions disciplinaires autres que l'avertissement et le blâme.

Par ailleurs, les CCP peuvent également être consultées sur toute question d'ordre individuel relative à la situation professionnelle des agents non titulaires.

Pour rappel, lorsque la CCP doit se prononcer en matière disciplinaire, seuls les représentants du personnel occupant un emploi de niveau au moins égal à celui de l'agent dont le dossier est examiné, ainsi qu'un nombre égal de représentants de l'administration, sont appelés à délibérer.

### *5.2 Les instances facultatives pouvant être créées par la convention constitutive*

Divers comités peuvent être créés au sein d'un GIP, dans le but de suivre des opérations particulières.

A ce titre, peuvent par exemple être mis en place un conseil de perfectionnement ou un comité d'orientation de programmation stratégique et d'évaluation pour les GIP exerçant des missions dans le domaine de la formation.

La création et les règles de fonctionnement de ces instances facultatives sont fixées par la convention constitutive du GIP.