

FICHE N°8

DISSOLUTION ET LIQUIDATION

Le terme de l'existence d'un groupement d'intérêt public se traduit juridiquement par sa dissolution, et s'accompagne d'une période obligatoire de liquidation.

1. La dissolution

Il existe trois hypothèses dans lesquelles un groupement d'intérêt public peut être dissous, la convention constitutive fixant les modalités de dissolution dans le cas d'une dissolution décidée par l'assemblée générale du GIP.

1.1 Les différents cas de dissolution d'un GIP

Selon l'article 116 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, trois hypothèses de dissolution d'un GIP sont envisageables :

- l'arrivée du terme de la convention constitutive, dans le cas où la convention a été conclue pour une durée déterminée et où elle n'est pas renouvelée ;
- la décision de l'assemblée générale : l'article 105 de la loi du 17 mai 2011 précise que « *les décisions [...] de dissolution anticipée du groupement ne peuvent être prises que par l'assemblée générale. Ces décisions sont prises à l'unanimité ou à la majorité qualifiée, dans des conditions prévues par la convention constitutive* ». ;
- la décision de l'autorité administrative qui a approuvé la convention constitutive initiale, notamment en cas d'extinction de l'objet du GIP.

Selon le III de l'article 2 du décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public, le commissaire du Gouvernement et le contrôleur économique et financier, lorsqu'il en est constitué auprès du GIP, donnent leur avis sur la dissolution envisagée du GIP : « *le commissaire du Gouvernement mentionné aux articles 5 et 14, placé le cas échéant auprès d'un groupement d'intérêt public, et, lorsque le groupement est soumis à ce contrôle, l'autorité chargée de l'exercice du contrôle économique et financier mentionnée aux articles 6 et 14, transmettent à l'autorité administrative qui a approuvé la convention leur avis sur [...] la dissolution envisagé[e]. Leur avis est réputé rendu à l'expiration d'un délai franc de vingt jours à compter du jour où ils reçoivent de cette autorité administrative les documents et informations mentionnés à l'article 3* ».

Le IV de l'article 3 du même décret précise qu' « *en cas de décision de dissolution du groupement avant son terme en application du 2° de l'article 116 de la loi du 17 mai 2011 susvisée, l'autorité compétente reçoit communication des délibérations des instances du groupement portant sur les conditions de cette dissolution et sur les modalités de liquidation du groupement* ».

En outre, hormis le cas de l'arrivée à échéance de la convention constitutive qui ne suppose aucune décision particulière, la décision de dissolution anticipée du GIP prise par l'assemblée générale ou par l'autorité administrative ayant approuvé la convention constitutive initiale nécessite une publication comme c'est prévu par le V de l'article 4 du décret du 26 janvier 2012 : « *les décisions approuvant [...] la dissolution anticipée du groupement font l'objet de la même publication que celle prévue pour la décision d'approbation de la convention constitutive du groupement. Ces décisions prennent effet à compter de leur publication* ».

1.2 Les conséquences de la dissolution

En vertu des dispositions de l'article 117 de la loi du 17 mai 2011, « *la dissolution du groupement d'intérêt public entraîne sa liquidation* ». Cependant, la personnalité morale du GIP subsiste pour les besoins de sa liquidation, jusqu'à la publication de la clôture de celle-ci au Journal officiel ou au recueil des actes administratifs.

La dissolution d'un GIP ne remet pas en cause l'existence juridique des membres qui composaient le groupement. Ceux-ci conservent leur liberté d'exercer, dans un autre cadre institutionnel, l'activité à laquelle ils concourraient dans le cadre du GIP.

2. La liquidation

Une procédure particulière doit être respectée afin de liquider un GIP, procédure ayant une incidence comptable ainsi que sur les biens, droits et obligations du groupement.

2.1 La procédure de liquidation

La liquidation d'un GIP a pour objet la réalisation des éléments d'actif et l'apurement du passif tels qu'ils figurent au bilan de clôture avant la liquidation produit par l'agent comptable du groupement.

Dans cette perspective, l'article 117 de la loi du 17 mai 2011 dispose que « *la convention constitutive prévoit les conditions de nomination, les conditions de rémunération, les attributions et l'étendue des pouvoirs d'un liquidateur. Dans le silence de la convention, il est nommé par les membres du groupement ou, si ceux-ci n'ont pu procéder à cette nomination, par décision de l'Etat. Le liquidateur peut être révoqué dans les mêmes conditions. La nomination et la révocation ne sont opposables aux tiers qu'à compter de leur publication* ».

Selon les conditions de liquidation fixées par chaque groupement, l'organe désigné pour fixer celles-ci (assemblée générale ou conseil d'administration) désigne le terme approprié de la période de liquidation. Une période de six mois est considérée comme un délai raisonnable. Cependant, afin d'éviter toute fluctuation et, notamment, l'engagement d'un trop grand nombre de dépenses difficiles à rattacher à une gestion particulière, la durée de la période de liquidation doit être la plus courte possible.

Dans la convention constitutive d'un GIP, il peut être précisé que l'assemblée générale est compétente pour prononcer la dissolution du groupement ainsi que pour prendre les mesures nécessaires à sa liquidation, et qu'elle fixe les modalités de la liquidation et nomme un liquidateur.

Le liquidateur devra être nommé lors du vote relatif à la décision de dissolution du GIP. Il est en charge de l'apurement des dettes et des créances du groupement jusqu'à la date effective de sa dissolution. De manière générale, le liquidateur est habituellement le directeur du GIP.

Le liquidateur a l'initiative de prendre les mesures adaptées à l'accomplissement de sa mission. C'est, par conséquent, à lui de veiller qu'il ait bien connaissance du montant des recettes et des dépenses susceptibles d'impacter la trésorerie pendant la période de liquidation du GIP.

Qui devient liquidateur d'un GIP lorsque celui qui a été désigné en tant que tel cesse les fonctions qu'il exerce par ailleurs ?

Le liquidateur est une personne nommée par l'autorité compétente du GIP et il y a lieu de considérer que le

liquidateur est personnellement mandaté pour accomplir cette fonction. Dès lors, il y a une déconnexion entre cette mission et les activités que le liquidateur peut exercer par ailleurs.
Par exemple, si le liquidateur est l'ancien ordonnateur du GIP qui était par ailleurs proviseur d'un établissement, le fait qu'il ne soit plus proviseur n'a pas de conséquence sur sa fonction de liquidateur du GIP et il doit l'accomplir jusqu'à son terme.
La seule exception à cette règle serait une disposition contraire d'un texte, contenue le cas échéant dans la décision de nomination du liquidateur.

Lorsque le GIP est régi par les règles de la comptabilité publique, l'agent comptable en fonctions assure les opérations de liquidation du groupement. Un autre agent comptable est nommé agent comptable liquidateur uniquement dans l'hypothèse où l'agent comptable titulaire du GIP au moment de la dissolution n'est pas en mesure de poursuivre sa mission pendant tout ou partie de la période de liquidation.

Il n'existe pas de texte réglementaire fixant les modalités de liquidation et de rémunération du liquidateur et de l'agent comptable liquidateur. En effet, seules les dispositions de l'article 117 de la loi du 17 mai 2011 précisent que la convention constitutive peut prévoir les conditions de liquidation et les attributions du liquidateur. En outre, en l'absence de dispositions expresses dans la convention constitutive, il revient aux membres du groupement, par délibération de l'assemblée générale ou du conseil d'administration, de fixer l'étendue des pouvoirs du liquidateur, ainsi que le montant et les conditions de sa rémunération.

Habituellement, et sauf décision contraire, le liquidateur étant le directeur du GIP et l'agent comptable liquidateur celui chargé précédemment de la gestion comptable du GIP, leurs rémunérations correspondent à celles en vigueur avant la période de liquidation.

L'assemblée générale ou le conseil d'administration décide également des dispositions matérielles à prendre pour la liquidation (retour des locaux aux membres apporteurs du GIP par exemple).

Après avoir fixé les modalités de la liquidation, le conseil d'administration doit voter un budget de liquidation notamment afin de payer les charges courantes (factures d'eau, d'électricité, etc). Le budget de liquidation ne doit pas avoir pour objet de permettre l'engagement de nouvelles dépenses entrant dans l'objet du GIP.

La liquidation d'un GIP nécessite un budget afin de régler toutes les dépenses y afférant. La rémunération du liquidateur, l'indemnité de l'agent comptable liquidateur et les cotisations URSSAF correspondantes, ainsi que l'annuité d'un contrat de maintenance informatique sont notamment des dépenses liées au GIP et à sa liquidation. Ces dépenses doivent être rattachées au budget de liquidation.

2.2 Les conséquences de la liquidation

2.2.1 Au niveau comptable

Durant la période de liquidation, les opérations en cours doivent être clôturées et les comptes de tiers apurés. La liquidation n'est alors considérée comme achevée que si les comptes ont été apurés, après réalisation de l'actif et désintéressement des créanciers.

Si, toutefois, toutes les opérations ne sont pas apurées au terme de la période de liquidation, cela signifie que la liquidation n'est pas effective, quand bien même le délai de liquidation serait arrivé à son terme. Dans ce cas, le GIP a la possibilité de transférer ses biens, droits et obligations à une autre entité (cf. fiche n° 7 sur la modification et le renouvellement de la convention constitutive d'un GIP).

En fin de liquidation, le liquidateur convoque l'assemblée générale ou le conseil d'administration pour statuer sur le compte définitif, sur le quitus de gestion du liquidateur et la décharge de son mandat, ainsi que pour constater la clôture de la liquidation du GIP. L'organe délibérant statue également sur le compte financier à la date de dissolution du groupement et sur le compte financier de clôture (suite à la période de liquidation) présenté par l'agent comptable liquidateur.

S'agissant du compte financier, il convient de se référer aux articles 210 à 214 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (cf. fiche n° 10 C sur le régime comptable, paragraphe 1.1.3 compte financier) pour les GIP soumis à la comptabilité publique.

Pour les GIP soumis aux règles de la comptabilité privée, ce sont le directeur du groupement et le comptable qui assurent les opérations de liquidation.

Pour les groupements ayant pour membre l'État et appliquant le décret du 7 novembre 2012, l'article 56 dispose que « [la comptabilité générale] est tenue par exercice s'étendant sur une année civile ». Ces dispositions traduisant le principe d'annualité budgétaire, il n'est pas possible de prolonger un exercice sur l'année suivante, ou de constituer un seul exercice pour deux années, un exercice comptable se terminant au 31 décembre de chaque année. Il convient en conséquence d'ouvrir une deuxième gestion au titre de la deuxième année. Il résulte de ces dispositions qu'une période de liquidation assise sur deux années conduira à élaborer deux budgets et deux comptes financiers.

L'article 117 de la loi du 17 mai 2011 précise que « après paiement des dettes et, le cas échéant, remboursement du capital ou reprise des apports, l'excédent d'actif est attribué à un ou plusieurs bénéficiaires conformément aux décisions prises par l'assemblée générale du groupement ».

Si le compte définitif de liquidation fait apparaître un boni (disponibilités de trésorerie une fois les dernières factures acquittées et les dernières créances recouvrées), ce dernier est attribué selon les dispositions prises par l'assemblée générale ou le conseil d'administration à chacun des membres financeurs du GIP. Le boni de liquidation peut également être versé à une personne morale particulière ou au budget général de l'État.

En cas de versement au budget général de l'Etat, le boni de liquidation d'un GIP constitue une recette non fiscale, cette recette n'étant pas affectée à une dépense particulière (pas d'affectation sur un programme ministériel particulier).

Dans ce cas, il appartient au ministère dont relèvent, à titre principal, les activités du GIP d'établir une facture externe à l'encontre du GIP (voire de son liquidateur) afin de constater la créance que constitue le boni de liquidation. L'arrêté de liquidation peut constituer l'une des pièces justificatives de la recette attendue. Le département comptable ministériel (DCM), comptable assignataire de l'ordonnateur du ministère concerné (administration centrale), prendra en charge cette facture externe qui donnera lieu à un titre de perception. Le comptable chargé du recouvrement encaissera les fonds, voire effectuera des diligences auprès du GIP, afin d'obtenir le recouvrement des fonds. Il convient de noter que l'identification de l'ordonnateur compétent pour l'émission du titre de perception devrait être plus aisée dans l'hypothèse où l'État est membre du GIP. Il peut également être envisagé un paiement spontané (recette au comptant) directement auprès du DCM.

C'est la convention constitutive du GIP qui fixe les modalités de dissolution et c'est l'organe délibérant qui décide du sort des excédents d'actif et du boni. Une décision du conseil d'administration attribuant le solde du compte du GIP à l'État (contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère des finances et des comptes publics) est suffisante pour effectuer le virement du solde bancaire du GIP au CBCM. Il n'y a pas lieu pour le bénéficiaire d'émettre un titre de perception, d'autant plus que l'entité est dissoute.

Si le compte définitif de liquidation fait apparaître un déficit, les membres du groupement sont tenus aux dettes à due proportion de leurs contributions effectives au groupement depuis qu'ils en sont membres ou, le cas échéant, à proportion de leur part dans le capital du groupement.

Selon l'article 199 du décret du 7 novembre 2012, « *l'organisme est tenu de conserver les pièces justificatives pendant la période au cours de laquelle la responsabilité de l'agent comptable est susceptible d'être mise en jeu par le juge des comptes* ».

En application des dispositions précitées, le compte financier et les pièces justificatives des opérations mentionnées au I de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 doivent être conservés pendant une durée de 5 ans après le 31 décembre de l'année au cours de laquelle est produit le compte financier au juge des comptes. Au-delà de ce délai, la responsabilité de l'agent comptable n'est plus susceptible d'être mise en jeu par le juge des comptes.

Pour les GIP appliquant les règles de la comptabilité privée, les documents comptables et les pièces justificatives doivent être conservés pendant dix ans, en application de l'article L. 123-22 du code de commerce.

2.2.2 Sur la dévolution des biens, droits et obligations

De manière générale, les règles concernant la dévolution des biens, droits et obligations du GIP suite à sa liquidation sont fixées dans la convention constitutive.

Dans l'hypothèse où la dissolution d'un GIP est suivie d'une reprise de ses activités par une autre entité, il est nécessaire de prévoir une liquidation des éléments appartenant au GIP et qui ne seront pas transférés. En effet, comme le prévoit l'article 117 de la loi du 17 mai 2011, « *la dissolution du groupement d'intérêt public entraîne sa liquidation* ». La liquidation d'un GIP suite à sa dissolution étant une obligation légale, il convient de respecter cette procédure, quand bien même un transfert des biens, droits et obligations du GIP vers une autre structure est prévu.

Dans ce cas, la délibération de l'organe délibérant du groupement décidant la dissolution du GIP doit préciser d'une part les modalités de la période de liquidation du GIP, afin d'apurer les dettes et recouvrer les créances du GIP (contrats de fonctionnement, règlement des charges à payer, etc.) qui ne seront pas transférées et, d'autre part, les biens, droits et obligations transférés, tels que les contrats de travail ou les marchés, dans l'objectif de continuité d'activité entre les deux entités. Il importe de lister très précisément ces éléments qui ne font pas l'objet d'une liquidation.

Ce transfert intervient à l'issue de la période de liquidation, afin d'effectuer un seul transfert s'il apparaît également nécessaire, le cas échéant, de transférer le boni de liquidation à l'entité reprenant l'activité du GIP.

La liquidation est l'ensemble des opérations qui, après dissolution du GIP, ont pour objet la réalisation des éléments d'actif et l'apurement du passif, tels qu'ils figurent au bilan de clôture produit par l'agent comptable. Prévue pour une durée limitée, la période de liquidation a pour but de solder les opérations non apurées à cette date, d'établir une situation des biens, dettes et créances, le cas échéant de réaliser les éléments d'actif et de clore sa mission en transférant le solde de liquidation à une structure (généralement l'État ou un ou plusieurs établissements publics). Le recours à une période de liquidation ne doit pas être systématique et doit être réservé aux suppressions laissant des opérations nombreuses et complexes à apurer.

En tout état de cause, c'est la convention constitutive du groupement qui fixe les modalités de dissolution et de liquidation du GIP. Il conviendra de s'y référer afin de connaître les dispositions à appliquer pour les biens acquis par le GIP et présents dans son inventaire physique.

Si, dans une convention constitutive, il est précisé que « *à l'occasion de la liquidation, les membres décident conjointement de la dévolution du solde de gestion, de la destination des matériels et logiciels* »

acquis par le groupement, ainsi que de celle des marques qu'il crée. Cette décision est prise à la majorité absolue des membres, dont les pourcentages de vote respectifs sont pour la circonstance décomptés à proportion de leurs apports effectifs au GIP tels que valorisés par l'agent comptable, sous le contrôle du contrôleur économique et financier », cela signifie que c'est à l'assemblée générale de décider de la destination des matériels et logiciels acquis par le groupement et de la dévolution du solde de gestion. Comme indiqué dans la convention, ce solde sera réparti par l'ensemble des membres du GIP qui voteront selon un pourcentage de voix proportionnel à leurs apports effectifs au GIP.

Les opérations de dissolution et de liquidation sont détaillées au sein du guide sur l'organisation financière des créations, transformations et suppressions des établissements publics nationaux et des groupements d'intérêt public.