

**BON-A-TIRER**

01/2022

# TERACTION

## **Analyse de la conformité des statuts de l'association par rapport au droit français**



# Sommaire

<b>I. Analyse de la conformité des statuts au regard du droit français .....</b>	<b>3</b>
<b>1. La question de la responsabilité financière personnelle et individuelle du président et du vice-président de l'association non reconnue dans le droit italien .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Des mécanismes de représentation et de vote des membres à clarifier dans les statuts .....</b>	<b>4</b>
<b>3. Un objet à mieux définir pour la création du GECT .....</b>	<b>5</b>
<b>4. Revoir certains aspects de la traduction en français.....</b>	<b>5</b>
<b>5. Définir le montant prévisionnel de l'engagement financier de chaque membre français dans la convention de coopération ....</b>	<b>6</b>
<b>II. Quelles sont les démarches à effectuer côté français ? .....</b>	<b>6</b>
<b>III. Y-a-t-il une importance d'être une association reconnue (associazioni riconosciute) ? .....</b>	<b>6</b>
<b>IV. L'expert-comptable doit-il être précisé dans les statuts ou un règlement intérieur, ou bien cela n'est pas nécessaire car c'est une obligation légale ? .....</b>	<b>6</b>
<b>V. Faut-il préciser dans les statuts, les fonctions des membres du Bureau (président, trésorier, secrétaire) ? .....</b>	<b>7</b>
<b>VI. Le vote par procuration est-il possible ? .....</b>	<b>7</b>
<b>VII. Nécessité d'accompagner les statuts d'un règlement de fonctionnement.....</b>	<b>7</b>
<b>VIII. Questions fiscales / exonération de la TVA ? .....</b>	<b>8</b>

Il est important de noter que l'adhésion d'une collectivité ou d'un groupement de collectivités françaises à une association de droit étranger est une pratique qui tout en étant légale, n'est pas encadrée par la loi.

Seule la délibération approuvant la convention de coopération préfigurant la création de l'association et la délibération autorisant les élus à signer les statuts seront transmises au Préfet dans le cadre du contrôle de légalité. L'approbation préalable de la Préfecture pour l'adhésion à l'association n'est pas requise même s'il peut être intéressant de les informer de la démarche et de recueillir leur avis.

C'est pourquoi, avant de finaliser les statuts de l'association, il est très important pour les partenaires du projet TERACTION :

- de clarifier les implications juridiques de la participation d'un EPCI français à une structure de droit italien, notamment au regard de la responsabilité financière personnelle des dirigeants en cas de dettes de l'association non reconnue, qui est prévue par l'article 38 du code civil italien,
- de compléter et éventuellement de modifier les dispositions des statuts afin de garantir un fonctionnement paritaire de l'association ; il manque par exemple des dispositions sur le nombre de représentants de chaque membre à l'assemblée ; de même les dispositions actuelles concernant le bureau exécutif permettent aux seuls membres présents à la réunion, sans quorum ni procuration possible, de décider du fonctionnement de l'association.

## I. Analyse de la conformité des statuts au regard du droit français

### 1. La question de la responsabilité financière personnelle et individuelle du président et du vice-président de l'association non reconnue dans le droit italien

La question avait été posée de l'avantage d'une association « non reconnue » au sens de l'article 36 du code civil italien.

Il convient tout d'abord de définir la notion d'association non reconnue de droit italien. « *L'association non reconnue n'a pas de personnalité juridique, mais est en tout état de cause une personne morale* » qui peut « *être propriétaire d'un bien immobilier* », « *conclure un contrat de location ou de prêt* », « *être propriétaire d'un compte courant, etc.* »<sup>1</sup>

Elle est créée par un contrat entre ses membres sans formalisme particulier contrairement aux associations reconnues qui nécessitent un acte passé devant notaire (atto pubblico) puis une demande spécifique à déposer auprès de la « Prefettura ».

La principale différence entre association reconnue et non reconnue en droit italien réside dans le régime de responsabilité des dirigeants :

« *dans une association reconnue : si l'entité ne paie pas le loyer, le propriétaire ne peut réclamer que le patrimoine associatif et non celui des membres individuels.* »<sup>2</sup> les créanciers sociaux ne peuvent pas attaquer les biens des associés individuels.

A l'inverse, pour une association non reconnue, en cas de dettes vis-à-vis d'un tiers, « *Les personnes qui ont agi au nom et pour le compte de l'association sont également personnellement et solidairement responsables des mêmes obligations* »<sup>3</sup> (article 38 du Code civil italien).

En pratique, le Président ou le vice-Président, dont l'un(e) est un(e) élu(e) français(e) (puisque l'article 4.4 prévoit que président(e) et vice-président(e) sont de nationalités différentes) de l'association non reconnue peuvent être tenu à titre personnel de payer les dettes de l'association si le « fonds commun » (l'argent dont dispose l'association) est insuffisant.

A noter que la jurisprudence italienne (Cass. 25650/2018) a défini le principe suivant : cette responsabilité n'est pas attachée à la fonction de dirigeants de l'association ; seuls peuvent être poursuivis les représentants qui ont négocié et signé avec des tiers les actes qui ont généré des dettes pour l'association. Cela signifie également qu'en quittant ses fonctions, l'élu(e) reste responsable des éventuelles dettes générées par les décisions actées durant son mandat.

► **→ Avant de finaliser les statuts de l'association, il conviendrait d'interroger le rédacteur des statuts ainsi que les partenaires italiens afin de connaître leur position sur l'application de l'article 38 du code civil italien : les élus italiens sont-ils prêts à prendre une telle responsabilité ? Existente-t-il des dispositifs pour limiter ses effets (par exemple souscription d'un contrat d'assurance...) ? Quelle est la pratique pour les associations non reconnues composées de groupement de collectivités locales ? Des élus italiens ont-ils déjà vu leur responsabilité personnelle mise en cause sur la base de l'article 38 ?**

S'il s'agit d'un risque en partie théorique (le mécanisme ne se met en place que si les fonds propres de l'association sont insuffisants), il est important de clarifier ce point avec les partenaires italiens afin de pouvoir informer les élus français qui vont diriger cette association non reconnue des engagements qu'ils prennent en assurant la présidence ou la vice-présidence de l'association.

<sup>1</sup> Source : « *Associazioni non riconosciute: la guida completa* », *altalex.com* ;

<sup>2</sup> Source : « *Associazioni non riconosciute: la guida completa* », *altalex.com* ;

<sup>3</sup> en version originale : « *Delle obbligazioni stesse rispondono anche personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione* »;

## 2. Des mécanismes de représentation et de vote des membres à clarifier dans les statuts

S'ils sont très complets, les statuts de l'association pourraient être modifiés sur plusieurs points.

**Concernant la composition de l'assemblée générale**, les statuts ne comporte aucune disposition sur le nombre de représentants par structure membre. En effet, s'il est prévu 5 membres au bureau exécutif (article 4.3) soit a priori un par structure fondatrice, les statuts ne précisent pas la composition de l'assemblée : tout au plus est-il écrit au paragraphe 4.2 que « *l'assemblée est composée par les représentants des membres* ».

Or l'assemblée vote quand la moitié de ses membres sont présents, à la majorité simple des personnes présentes ou représentées (§ 5.4).

Les dispositions ne permettent pas de savoir comment sont réparties les voix entre les membres : par moitié entre membres français et italiens (autant de représentants français qu'italiens à l'assemblée, par exemple 3 par structure française et 2 par structure italienne) ? A part également entre les différentes structure (chaque structure à le même nombre de représentants) ? A noter que cette seconde solution donnerait aux partenaires italiens la majorité dans l'association, leur permettant de décider sans l'accord des partenaires français.

- → Il conviendrait de définir le nombre de représentants de chaque membre dans le paragraphe 4.2, la composition de l'assemblée étant laissée au libre choix des futurs membres : soit autant de représentants français qu'italiens, soit le même nombre de représentants par structure membre, ce qui donnerait la majorité de fait aux membres italiens, le vote étant réaliser à la majorité simple d'au moins la moitié des membres présents ou représentés (article 5.4).

A noter que le rôle de l'assemblée générale est central de le fonctionnement de l'association : chaque année, elle vote les orientations générales, le programme, le budget et approuve le bilan financier ainsi que l'admission de nouveau membre et le renouvellement du bureau exécutif (article 5) ; elle décide également de la modification des statuts ainsi que de la dissolution de l'association.

**Concernant les mécanismes de vote de l'assemblée générale**, les règles de quorum et de majorité sont bien définies dans les statuts même si elles mériteraient d'être complétées sur certains points :

- le régime de la procuration au sein de l'assemblée générale est évoqué à l'article 5.4 mais pas défini : il conviendrait d'ajouter un paragraphe 5.5 sur les règles de procuration : combien de procuration par représentant, forme écrite...à définir d'un commun accord entre les membres,
- si la procuration est admise pour le vote « ordinaire », le paragraphe concernant la modification des statuts (article 5.4, 2d paragraphe) prévoit une majorité renforcée mais un vote à la majorité simple des présents : il conviendrait pour les futurs membres de décider si la procuration est également admise en cas de modification des statuts.

- → Il conviendrait d'ajouter un article 5.5 définissant le régime des procurations (nombre de procurations par représentant, forme...) et de décider si les procurations sont autorisées en cas de vote modifiant les statuts.

Concernant le bureau exécutif, deux éléments pourraient être discutés ou précisés :

- le troisième paragraphe de l'article 5.3 mentionne l'existence d'un « secrétaire » qui signe et rédige les procès-verbaux ; est-il nommé à chaque séance (secrétaire de séance) parmi les représentants des membres présents ou est-il un membre à part entière du bureau exécutif ? Cet élément mériterait d'être précisé.
- le bureau exécutif, qui peut notamment décider d'exclure un membre (article 9.1), n'a pas de quorum, il décide à la majorité des personnes présentes sans procuration possible (article 6.4). En pratique, il pourrait se réunir avec ses seuls membres français ou italiens pour mettre en œuvre le programme et le budget de l'association. La question d'un quorum ou d'une garantie de représentation d'au moins un membre français et un membre italien devrait être étudiée. Les futurs membres peuvent également décider de conserver les dispositions existantes.

- ▶ → Il conviendrait de discuter sur la définition de la fonction de secrétaire et la composition du bureau exécutif ainsi que son mode de vote.

### 3. Un objet à mieux définir pour la création du GECT

Les statuts (article 3.3) font apparaître dans les activités « la création d'un GECT ». Au regard du droit français, cette mission très précise, pourrait éventuellement être requalifiée comme une prestation de service déguisée, confiée à l'association et rémunérée via les cotisations des membres à l'association.

En effet, c'est aux futurs membres du GECT de rédiger les statuts et de définir en commun le contenu de leurs statuts. C'est pourquoi afin d'éviter toute requalification, il serait intéressant de reprendre l'intitulé de cette activités du GECT, par exemple en confiant à l'association « *l'accompagnement de ses membres pour favoriser la création d'un GECT* ».

Cela n'empêchera pas l'association de prendre une part active dans la création du GECT, par exemple en créant un groupe de travail dédié.

- ▶ → Il conviendrait de revoir la rédaction de l'activité « création d'un GECT »

### 4. Revoir certains aspects de la traduction en français.

Une attention particulière doit être portée à la traduction en français, car vis-à-vis du contrôle de légalité, seule la version française fait foi. Trois éléments en particulier pourraient être modifiés :

- Il faudrait unifier la dénomination des membres qui changent d'un article à l'autre : ils sont dénommés « *enti aderenti/organisations aderenti* » dans l'article 1.1, « *attori loci/acteurs locaux* » dans l'article 3.2, « *partner/partenaire* » dans l'article 4.2 ; les articles 5.1 et 5.2 utilisent la notion de « *soci* », l'article 5.4 celle de « *membri* » et les articles 8, 9, 11 et 12 la notion de « *associati* », ces trois notions étant à chaque fois traduite par « *membres* » en français, sauf pour l'article 12.2 qui reprend « *associés* ».

Afin d'éviter toute confusion entre les membres à part entière et les éventuels partenaires extérieurs qui pourraient être associés à un projet porté par l'association, il faudrait, tant dans la version française que dans la version italienne, lister les membres et utiliser une expression unique en italien équivalente à « *membre* » d'une association en français.

- à l'article 5.4 remplacer « *des voix des personnes présentes et/ou des délégués* » par « *des voix des personnes présentes ou représentées* » terme habituellement utilisé en droit français pour désigner les personnes représentées via des procurations.
- le terme italien « *Consiglio Direttivo* » traduit dans les autres articles par « *bureau exécutif* » a été traduit par « *conseil d'administration* » aux articles 8.1 (« *les membres sont tenus de respecter...les résolutions de l'assemblée générale et celle du conseil d'administration* ») et 11.3 (« *Avant le 31 janvier de l'année suivante, le conseil d'administration prépare la proposition de bilan et de budget pour l'exercice suivant ...* »). Afin d'éviter toute confusion, il conviendrait de remplacer les deux occurrences de « *conseil d'administration* » par « *bureau exécutif* ».

- ▶ → Il conviendrait d'unifier les traductions afin d'éviter tout problème d'interprétation de la version française des statuts.

## 5. Définir le montant prévisionnel de l'engagement financier de chaque membre français dans la convention de coopération

L'article L.1115-1 CGCT prévoit que les « *conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers* ». La convention entre les futurs membres de l'association devra par conséquent reprendre les domaines d'intervention de l'article 3.2 des statuts et faire figurer un montant financier indicatif pour chaque membre français.

A noter que ce montant n'est pas contraignant et pourra être modifié dans le cadre du budget défini par le bureau exécutif (article 6.3) et voté par l'assemblée (article 5.2).

## II. Quelles sont les démarches à effectuer côté français ?

Il n'y a pas de contrôle a priori d'une convention constitutive d'une association, la délibération approuvant la convention devant être transmise au contrôle de légalité (article L.1115-1 CGCT). C'est pourquoi il est important en amont de bien réfléchir aux modes de fonctionnement de la future association et d'informer les élus sur leurs engagements dans l'association.

## III. Y-a-t-il une importance d'être une association reconnue (*associazioni riconosciute*) ?

Il n'y a pas en Italie de système d'association reconnue d'utilité publique mais un régime d'association reconnue au sens où elles obtiennent la reconnaissance de la personnalité juridique. Contrairement aux associations « non reconnues », elle dispose d'une personnalité juridique complète, leurs dirigeants ne pouvant pas être tenus responsables des dettes de l'association.

En contrepartie, cette reconnaissance est conditionnée par le respect des lois italiennes régissant les associations reconnues, la rédaction d'un acte notarié et le dépôt d'une demande auprès de la « *Preffettura* » de la province concernée, qui a 120 jours pour examiner la demande et accorder ou non la reconnaissance d'une personnalité juridique à l'association.

Il s'agit d'un contrôle d'opportunité car les futurs membres doivent notamment joindre un budget prévisionnel, un programme, le montant des actifs dont ils disposent.

La procédure est définie dans le décret présidentiel italien « *10 febbraio 2000, n. 361 Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto* ».<sup>4</sup>

## IV. L'expert-comptable doit-il être précisé dans les statuts ou un règlement intérieur, ou bien cela n'est pas nécessaire car c'est une obligation légale ?

L'adoption par l'assemblée générale de l'association du « *bilancio certificato* » de l'année écoulée est obligatoire avant le 31 mars de l'année suivante sous peine de poursuite de l'administration fiscale italienne.

---

<sup>4</sup> consultable ici : <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2000/12/07/000G0410/sg> ;

Les statuts proposés prévoient simplement le recours à un expert indépendant (et non un expert comptable au sens français du terme) ; ce n'est pas a priori une obligation, mais externaliser cette tâche à un prestataire extérieur présente deux avantages :

- une plus grande indépendance et transparence des comptes de l'association,
- éviter d'avoir à recruter au sein du personnel de l'association une personne ayant les compétences requises pour réaliser cette tâche.

## V. Faut-il préciser dans les statuts, les fonctions des membres du Bureau (président, trésorier, secrétaire) ?

Les fonctions de président et de vice-présidents sont déjà définies à l'article 7 des statuts. Aucune fonction de trésorier n'est prévue dans les statuts : les partenaires français et italiens peuvent définir et ajouter dans les statuts une fonction de trésorier dans l'article relatif au bureau (article 6), si cela implique des fonctions différentes de celles déjà confiées au président au vice-président ou collectivement au bureau exécutif (dont les fonctions sont définies à l'article 6).

Concernant la fonction de secrétaire, l'article 5.3 prévoit que le procès-verbal est signé par le secrétaire. Il peut dans ce cas s'agir d'un secrétaire de séance. Il est possible de définir et d'ajouter des dispositions relatives au secrétaire du bureau exécutif dans l'article 6, à condition que les fonctions prévues pour ce secrétaire soient distinctes de celles confiées collectivement au bureau exécutif.

## VI. Le vote par procuration est-il possible ?

Oui, les statuts le prévoient à l'article 5.4. Il conviendrait d'en définir les modalités dans les statuts (contenu de la procuration, nombre de procuration que peuvent détenir chaque représentant, voir ci-dessus 1.2).

## VII. Nécessité d'accompagner les statuts d'un règlement de fonctionnement

Les statuts prévoient déjà, pour toutes les dispositions non prévues dans les statuts, d'appliquer les règles de droit italien. Un règlement intérieur est possible mais il faudra l'accord des partenaires italiens.

Ce règlement pourrait contenir des précisions sur des aspects tels que :

- **le capital constitutif**

Cela n'est pas nécessaire car les statuts définissent déjà les apports de l'association (article 11).

Une association non reconnue ne dispose pas d'un capital constitutif, mais d'un « *fondo comune* » ou fonds commun prévu à l'article 37 du code civil italien : « *Les cotisations des membres et les biens achetés avec ces cotisations constituent le fonds commun de l'association* » non reconnues.

L'article 11 des statuts apporte des précisions : « *le fonds commun de l'association TERACTION est constituées des cotisations des membres définies chaque année par l'assemblée générale ainsi que toute contribution publique/ou communautaire* ».

- **le budget :**

- **répartition entre chaque partenaire et critères de répartition entre les partenaires**

Cela n'est pas nécessaire car la répartition entre les partenaires est déjà fixée dans les statuts au second paragraphe de l'article 11.1 : « *Les contributions des membres sont réparties entre les collectivités territoriales à parts égales* ».

Cette répartition peut être modifiée par une décision de l'assemblée générale votée à la majorité simple des personnes présentes ou représentées.

Elles sont complétées éventuellement des contributions extraordinaires de chaque membre définies par le bureau exécutif (article 11.2), mais que chaque membre reste libre de refuser.

- **montant maximum et montant à verser chaque année :**

A priori les statuts prévoient déjà un mécanisme de définition annuelle des cotisations ordinaires par l'assemblée générale (article 11.1), le bureau exécutif préparant une proposition de budget (article 11.2). Par contre, les cotisations extra-ordinaires sont définies par le seul bureau exécutif (article 11.2). Il apparaît difficilement envisageable de planifier à l'avance dans un règlement intérieur le montant maximum et le montant annuel sans avoir le programme de travail correspondant.

Tout au plus est-il important de rappeler que l'article L.1115-1 CGCT prévoit que toute convention de coopération transfrontalière doit contenir un montant estimatif des dépenses envisagées par les signataires français.

- **le personnel (mise à disposition et remboursements de frais ? Ou contrats de services ?),**

La création d'un règlement intérieur pour la question de l'emploi du personnel de l'association pourrait être une démarche intéressante pour savoir qui, de l'association ou des membres, prend en charge les frais de personnel.

Concernant la mise à disposition au sens des articles L. 512-6 et suivants du code de la fonction publique<sup>5</sup>, elle est uniquement envisageable pour « *l'exercice des seules missions de service public confiées* » à l'association et doit donner lieu à un remboursement de l'association au membre français qui met son personnel à dispositions.

## VIII. Questions fiscales / exonération de la TVA ?

Pour les questions fiscales, l'association sera régie par le droit italien. Son régime fiscal et de TVA va dépendre des actes qu'elle réalise soit en tant que maître d'ouvrage faisant appel à une entreprise extérieure, soit en tant que prestataire de service (activités de formation par exemple). Elle pourra également être amenée à payer des impôts en tant qu'employeur.

En tout état de cause, si l'association doit accomplir des actes juridiques, elle doit obtenir un code fiscal italien (Codice fiscale). Si elle exerce une activité commerciale, l'association doit demander l'attribution d'un numéro de TVA.

---

<sup>5</sup> [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000044416551/LEGISCTA000044422796/2022-03-01/#LEGISCTA000044425782](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000044416551/LEGISCTA000044422796/2022-03-01/#LEGISCTA000044425782) ;





**Mission opérationnelle transfrontalière**

38, rue des Bourdonnais  
75001 Paris - France  
Tél. : +33 (0)1 55 80 56 80  
[www.espaces-transfrontaliers.eu](http://www.espaces-transfrontaliers.eu)



MINISTÈRE  
DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES  
ET DES RELATIONS  
AVEC LES COLLECTIVITÉS  
TERRITORIALES

**AGENCE  
NATIONALE  
DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES**

