

## Comptabilité publique

# La création des régies d'avances et de recettes

Aux termes du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, les comptables publics sont seuls chargés du recouvrement des deniers publics et du paiement des dépenses publiques. Ils sont seuls habilités pour manier des fonds publics.

### LES AUTEURS

**MAEVA GUILLERM,**  
élève avocate  
**GUILLAUME GAUCH,**  
avocat associé  
cabinet Seban  
et associés

Dans un avis du 13 février 2007 (1), le Conseil d'Etat a considéré que le principe d'exclusivité de compétence du comptable public, également inscrit au Code général des collectivités territoriales (CGCT) pour les comptables des communes et des départements (CGCT, art. L.2343-1 et L.3342-1), « doit être regardé comme un principe général des finances publiques applicable à l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ».

On ne peut déroger à ce principe que par de rares aménagements : par habilitation législative particulière, désignation d'un mandataire ou création d'une régie. La possibilité pour les comptables publics de « déléguer leurs pouvoirs à un ou plusieurs mandataires ayant la qualité pour agir en leur nom et sous leur responsabilité » doit cependant d'emblée être relativisée dès lors que, si elle est ouverte par l'article 14 du décret du 29 décembre 1962, le Conseil d'Etat a précisé que « cette disposition ne trouve à s'appliquer qu'aux fondés de pouvoir, aux autres agents de la Direction générale de la comptabilité publique et aux huissiers de justice en matière de recouvrement désignés par les comptables publics » (2). Ainsi, la principale exception au principe d'exclusivité résulte de l'article 18 du décret du 29 décembre 1962 qui dispose que « des régisseurs peuvent être chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement ou de paiement ».

## 1. Pourquoi créer une régie d'avances et/ou de recettes ?

La création d'une régie d'avances et/ou de recettes sera obligatoire pour procéder au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses publiques, lorsque des personnes autres que le comptable public auront à manier des deniers publics, ceci sauf habilitation législative particulière ou désignation d'un mandataire. La création d'une régie répond donc, dans cette hypothèse, à une obligation légale. Il importe de se conformer à cette obligation compte tenu de l'importance des risques comptables et pénaux, mais aussi de ceux pesant sur les contrats.

S'agissant du risque comptable, aux termes de l'article 60-XI de la loi n°63-156 du 23 février 1963, « toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit [...] rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés ». Le comptable de fait est ainsi jugé comme un comptable public, il est donc soumis à un régime de responsabilité pécuniaire personnelle. Au surplus, l'article 60-XI prévoit qu'il peut faire l'objet de poursuites au titre du délit d'usurpation de fonctions prévu par l'article 433-12 du Code pénal et être puni de trois ans d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende. Le risque pénal encouru réside également dans la qualification de concussion, délit prévu à l'article 432-10 du Code pénal et réprimé par cinq ans d'emprisonnement et 75000 euros d'amende.

Dans l'hypothèse où un contrat confierait à son titulaire la mission de recouvrer des deniers publics en méconnaissance du principe d'exclusivité de compétence du comptable public, sa légalité pourrait être remise en cause. En ce sens, la circulaire du 8 février 2008 relative aux conventions de mandat passées par des collectivités et établissements publics locaux invite les préfets, dans le cadre du contrôle de légalité, à déférer tout acte emportant manquement des fonds d'une collectivité par un tiers qui n'est pas le comptable assignataire et intervenant en dehors des cas strictement prévus par une loi en vigueur. La règle relative à l'exclusivité de compétence étant d'ordre public, sa méconnaissance entraînera l'illégalité des dispositions en cause, voire de l'intégralité du contrat.

## 2. Dans quels cas créer une régie de recettes et/ou d'avances ?

La création d'une régie interviendra donc pour des raisons de commodité, afin de permettre à des personnes autres que le comptable public d'effectuer certaines opérations. La

régie est ainsi principalement destinée à faciliter l'encaissement de recettes et le paiement de dépenses publiques. Si, le plus souvent, la régie a pour objet de permettre à des agents de la collectivité d'effectuer des opérations (lire le point «La nomination du régisseur») relevant normalement de la seule compétence du comptable public, la création d'une régie de recettes peut également être rendue nécessaire dans le cadre de contrats publics, afin de permettre au titulaire du contrat de percevoir directement celles du service. Dans cette dernière hypothèse, une régie ne doit être créée que si celles à recouvrer sont des recettes publiques. Or, si certaines sont habituellement ainsi considérées par nature et relèvent avec évidence de cette catégorie, comme les produits fiscaux et assimilés, d'autres suscitent plus de difficultés.

Les juridictions financières définissent les recettes publiques, par application de l'article 60-XI de la loi du 23 février 1963 (portant loi de finances pour 1963) relatif à la gestion de fait, comme les recettes affectées ou destinées

### À NOTER

**En pratique, une régie de recettes devra être créée lorsque, dans le cadre d'un contrat public, le cocontractant de la personne publique perçoit les recettes du service pour le compte de la personne publique avant de les lui reverser.**

à un organisme public doté d'un comptable public. Le juge financier considère habituellement que tel est le cas s'agissant de celles perçues par un tiers, si un bien ou un service public est à l'origine de la recette.

La jurisprudence administrative la plus récente retient, quant à elle, une définition plus restrictive des recettes publiques (3). Le Conseil d'Etat considère que constituent toujours des recettes publiques, ne pouvant en principe être recouvrées que par le comptable public, les sommes dues par des tiers en contrepartie de biens ou services fournis par la personne publique, c'est-à-dire les recettes préexistant au contrat qui en confie le recouvrement à une personne privée.

De même, sont évidemment considérées comme des recettes publiques les sommes recouvrées, en application du contrat, par le cocontractant de la personne publique pour le compte de celle-ci. Au contraire, dans l'hypothèse où le contrat fait naître de l'action du cocontractant des recettes recouvrées par celui-ci pour son propre compte, il s'agit de recettes commerciales. Seules les sommes qui seront éventuellement reversées à la personne publique cocontractante seront ensuite considérées comme des recettes publiques dont le recouvrement relèvera du seul comptable public. Ainsi, en pratique, une régie de recettes devra être créée lorsque, dans le cadre d'un contrat public, le cocontractant de la personne publique perçoit les recettes du service pour le compte de la personne publique avant de les lui reverser. Au contraire, si les recettes issues du service constituent la rémunération du titulaire du contrat et sont perçues par lui pour son propre compte, les recettes en cause seront des recettes commerciales, privées, ne relevant pas de la compétence exclusive du comptable public: la création d'une régie de recette pour leur recouvrement ne sera alors pas nécessaire.

## 3. Comment mettre en place une régie ?

### La création de la régie

L'article R.1617-2 du CGCT dispose que «les régies de recettes, d'avances et de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sont créées selon les dispositions propres à chaque catégorie d'organisme, sur avis conforme du comptable public assignataire». En conséquence, l'autorité compétente pour créer une régie est, dans les communes, le conseil municipal. Toutefois, celui-ci peut, conformément au 7° de l'article L.2122-22 du CGCT, déléguer au maire, pour la durée de son mandat, le pouvoir «de créer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services municipaux». Il en va de même dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les régies y sont donc instituées soit par délibération de l'assemblée délibérante, soit par arrêté du président. Dans les départements et les régions, la compétence revient au conseil général et au conseil régional pour fixer les règles générales d'organisation des régies (CGCT, art. L.3211-1 et L.4221-1), mais ils peuvent déléguer ce pouvoir à la commission permanente ou au président du conseil (CGCT, art. L.3211-2 et L.4221-5).

L'institution de la régie nécessite l'avis conforme du comptable assignataire, c'est-à-dire, aux termes de l'article R.1617-1, du «comptable public pour le compte duquel le régisseur effectue les opérations». Cet avis préalable est essentiel: en son absence, le comptable public ne pourrait que refuser de prendre en charge les opérations de la régie. Le contenu de l'acte constitutif de la régie est listé par l'instruction codificatrice n°06-031-A-B-M du 21 avril 2006. Cet acte doit fixer les éléments permettant d'identifier la régie et

### À NOTER

**L'institution de la régie nécessite l'avis conforme du comptable assignataire, c'est-à-dire du comptable public pour le compte duquel le régisseur effectue les opérations.**

déterminer ses conditions de fonctionnement. Il doit en conséquence viser les textes applicables et les actes de référence, permettre l'identification du service auprès duquel est instituée la régie et de l'objet de celle-ci, prévoir si un cautionnement sera exigé, si une indemnité de responsabilité sera versée au régisseur, et indiquer le délai de production des justificatifs d'opérations au comptable. Doivent, de surcroît, être indiqués, pour les régies de recettes, la nature de celles à encaisser, le mode de perception et la forme des justificatifs remis en contrepartie des encaissements, le montant maximum de l'encaisse et la périodicité de son versement et, pour les régies d'avances, les dépenses qui peuvent être réglées par la régie, leur mode de règlement et le montant maximum de l'avance.

### La nomination du régisseur

Aux termes de l'article R.1617-3 du CGCT, «le régisseur, qui est une personne physique, est nommé par arrêté de l'ordonnateur de l'organisme auprès duquel la régie (•••)

### RÉFÉRENCES

- Décret n° 2008-227 du 5 mars 2008, abrogeant et remplaçant le décret n° 66-850 du 15 novembre 1966 relatif à la responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs.
- Arrêté du 3 septembre 2001 relatif aux taux de l'indemnité de responsabilité susceptible d'être allouée aux régisseurs d'avances et aux régisseurs de recettes.
- Arrêté du 29 décembre 1997 relatif au seuil de dispense de cautionnement des régisseurs de recettes, d'avances et de recettes et d'avances des collectivités locales et des établissements publics locaux.
- Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique.

### À LIRE

- **Circulaire du 8 février 2008 relative aux conventions de mandat passées par des collectivités et établissements publics locaux.**
- **Instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies de recettes, d'avances et de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.**

(•••) est instituée, sur avis conforme du comptable assignataire». Ainsi, le pouvoir de nomination du régisseur revient au maire dans les communes, au président de l'EPCI dans les intercommunalités, au président du conseil général dans les départements et au président du conseil régional dans les régions. Le régisseur ne peut toutefois être nommé que sur avis conforme du comptable assignataire car il agira pour le compte de ce dernier.

Le régisseur doit être une personne physique, mais également être majeur, de nationalité française ou ressortissant européen. Il peut indifféremment s'agir d'un agent public ou d'une personne physique privée. Certains agents ne peuvent toutefois pas être nommés régisseurs, c'est le cas de ceux ayant la qualité d'ordonnateur ou disposant d'une délégation à cet effet, ceci en raison du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. Ne peuvent pas non plus être nommés régisseurs le comptable assignataire, le personnel des services déconcentrés du Trésor qui lui est rattaché ni les agents des administrations financières ayant à connaître de la comptabilité communale, de l'assiette, du recouvrement ou du contrôle de tous impôts et taxes (CGCT, art. L.2122-5). Une autre restriction à la possibilité de nom-

### À NOTER

**La responsabilité pécuniaire des régisseurs porte sur toutes les opérations de la régie depuis la date de leur installation jusqu'à celle de cessation des fonctions.**

mer un agent régisseur pourrait découler d'une incompatibilité entre les fonctions de régisseur et la mission de l'agent (4), la jurisprudence sur le sujet reste cependant très isolée et appelle confirmation. Le contenu de l'acte de nomination du régisseur est fixé par l'instruction du 21 avril 2006. Ce document doit notamment viser la décision ayant institué la régie, la décision de principe de l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement public local fixant les taux de l'indemnité de responsabilité des régisseurs et l'avis conforme du comptable, indiquer les nom et prénom du régisseur, le montant du cautionnement qui lui est imposé (ou la dispense de cautionnement) et l'indemnité de responsabilité dont il bénéficie (ou son absence).

Afin d'assurer la continuité du service public, l'acte de nomination doit obligatoirement désigner au moins un mandataire suppléant, destiné à remplacer le régisseur en cas d'absence n'excédant pas deux mois. Pendant la période de remplacement, le suppléant sera personnellement et pécuniairement responsable des opérations de la régie et pourra percevoir une indemnité de responsabilité, il n'a toutefois pas à constituer de cautionnement (CGCT, art. R.1617-5-2-II). Le régisseur pourra également être assisté par des mandataires nommés par l'ordonnateur sur avis conforme du comptable et du régisseur, leur intervention doit être prévue par l'acte de création de la régie. Il pourra s'agir de sous-régisseurs, astreints à tenir une comptabilité, mais agissant pour le compte et sous la responsabilité du régisseur, mais également de préposés exerçant des fonctions d'agents de guichet habilités à encaisser des montants limités mais ne tenant pas de comptabilité et agissant pour le compte et sous la responsabilité exclusive du régisseur.

Une fois en poste, le régisseur sera soumis aux contrôles du comptable public assignataire et de l'ordonnateur auprès duquel il sera placé, mais également aux vérifications des autorités habilitées à contrôler sur place le comptable public assignataire et l'ordonnateur (CGCT, art. R.1617-17), ces différents contrôles pourront déboucher sur l'engagement de sa responsabilité. Pourront être engagées la responsabilité administrative du régisseur, s'il s'agit d'un agent public, mais également sa responsabilité pénale et sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

Cette dernière responsabilité est essentielle, son régime est organisé par le décret n°2008-227 du 5 mars 2008, abrogeant et remplaçant celui du 15 novembre 1966. Cette responsabilité pécuniaire des régisseurs porte sur toutes les opérations de la régie depuis la date de leur installation jusqu'à la date de cessation des fonctions. Il s'agit, le plus souvent, d'une responsabilité sans faute puisqu'elle «se trouve engagée dès lors qu'un déficit en monnaie ou en valeurs a été constaté, qu'une dépense a été irrégulièrement payée».

Au terme de la procédure administrative de mise en cause, d'importantes sommes peuvent être dues par le régisseur et devoir être payées par lui sur ses propres deniers. C'est la raison pour laquelle il doit en principe constituer un cautionnement lors de son entrée en fonction (CGCT, art. R.1617-4-II) et peut percevoir une indemnité de responsabilité. Ces deux montants sont fixés, compte tenu de l'importance des fonds maniés, par l'arrêté du 28 mai 1993 relatif aux taux de l'indemnité de responsabilité susceptible d'être allouée aux régisseurs d'avances et aux régisseurs de recettes relevant des organismes publics et au montant du cautionnement imposé à ces agents.

(1) CE, avis n°373788, du 13 février 2007, relatif aux conditions de validité des conventions de mandat conclues en matière de recettes et de dépenses publiques des collectivités territoriales. Annexe 1 de l'instruction n°08-016 du 1<sup>er</sup> avril 2008.

(2) CE, sect., 6 nov. 2009, «Sté Prest'action», req. n°297877; CE 10 févr. 2010, «Sté Prest'action», req. n°301116.

(3) CE, sect., 6 nov. 2009, et 10 févr. 2010, «Sté Prest'Action» préc.

(4) CAA Nantes, 19 nov. 1998, B., req. n°96NT01246.

### À RETENIR

➤ **Obligation.** La création d'une régie d'avances et/ou de recettes est un préalable obligatoire au maniement de deniers publics par des personnes autres que le comptable public, sauf habilitation législative particulière ou désignation d'un mandataire.

➤ **Limites du contrat public.** Lorsque les recettes issues du service constituent la rémunération du titulaire du contrat et sont perçues par lui pour son propre compte, la création d'une régie ne s'impose pas.