

Anancy, le 2 mai 2001

RÉF. : SA

AFFAIRE SUIVIE PAR Mme ADEPO
TÉLÉPHONE : 04.50.33.64.78
TÉLÉCOPIE : 04.50.33.64.75

LE PRÉFET DE LA HAUTE-SAVOIE

à

Monsieur le Président du Conseil Général
Mesdames et Messieurs les Maires du Département
Mesdames et Messieurs les Présidents des Etablissements
publics de coopération intercommunale

En communication à :

M. Le Président de l'Association des Maires
Madame et MM. les Sous-Préfets d'arrondissement
M. le Trésorier Payeur Général

CIRCULAIRE N° 2001/54

OBJET : Application du décret n° 2001-184 du 23 février 2001 relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public et modifiant la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Textes de référence :

- Articles L 1412-1, L 1412-2 et L 2221-1 à L 2221-20 de la partie législative du code général des collectivités territoriales.
- Articles R 1412-1, R 1412-2, R 1412-3 et R 2221-1 à R 2221-99 de la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales.

La présente circulaire précise le cadre de l'organisation administrative et financière des régies, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière ou de la seule autonomie financière, chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial ou à caractère administratif.

1. LE CADRE JURIDIQUE DES REGIES

Le principe de libre administration permet aux collectivités locales de choisir le mode de gestion de leurs services publics : aux côtés de la gestion directe ou déléguée, la création d'une régie à personnalité morale et autonomie financière ou à seule autonomie financière constitue un troisième mode de gestion d'un service public.

Il s'agit alors pour la collectivité de distinguer la gestion d'un service public local en confiant celle-ci à un organisme créé spécialement à cet effet, afin d'apprécier notamment la qualité du service dispensé et son coût.

Le droit applicable aux régies a fait l'objet de nombreuses modifications :

- *Le décret n°88-621 du 6 mai 1988* modifiant le code des communes applicables aux régies communales et relatif aux régies départementales fixait l'essentiel des règles d'organisation et de fonctionnement des régies. Il n'était cependant applicable qu'aux régies chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial.

- *L'article 74 de la loi du 29 janvier 1993* relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique, dite loi Sapin, a ouvert aux communes le pouvoir de gérer, sous forme de régies, non plus seulement des services publics à caractère industriel et commercial, mais également des services publics à caractère administratif.

- *L'article 39 de la loi du 3 janvier 1992* sur l'eau a posé le principe de la libre organisation administrative et financière de la régie par la collectivité de rattachement.

Ces dispositions ont été codifiées aux articles L 2221-2, L 2221-10 et L 2221-14 du CGCT.

Les deux derniers articles précisaient qu'un décret d'application déterminerait, en tant que de besoin, les modalités particulières applicables aux régies, notamment pour celles créées en vue de l'exploitation d'un service public à caractère administratif.

- *L'article 62 de la loi du 12 juillet 1999* relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, codifié aux articles L 1412-1 et L1412-2 du CGCT, a étendu le champ des régies à tous les niveaux de collectivités territoriales, à leurs établissements publics, aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes.

Il convenait de fixer, par voie réglementaire, les modalités d'application des lois susvisées et de préciser le cadre de l'organisation administrative et financière des régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière et de celles dotées de la seule autonomie financière.

C'est l'objet du décret cité en objet, paru au Journal Officiel du 27 février 2001 (p. 3110 à 3117) et qui fixe au **31 décembre 2001** la date limite à laquelle les régies existantes devront se conformer à ces dispositions.

2. L'ARCHITECTURE DU DECRET

Le décret réécrit la partie réglementaire du code général des collectivités territoriales consacrée aux régies municipales.

Il suit le plan de la partie législative du même code et classe les régies en deux grandes catégories : les régies à personnalité morale et autonomie financière et les régies à seule autonomie financière.

Chacune de ces catégories comprend des dispositions propres aux régies chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial et des dispositions propres aux régies chargées de l'exploitation d'un service public à caractère administratif.

Il en résulte qu'il existe **quatre catégories de régies** :

- **Les régies à personnalité morale et autonomie financière chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial (SPIC)**
- **Les régies à personnalité morale et autonomie financière chargées de l'exploitation d'un service public à caractère administratif (SPA)**

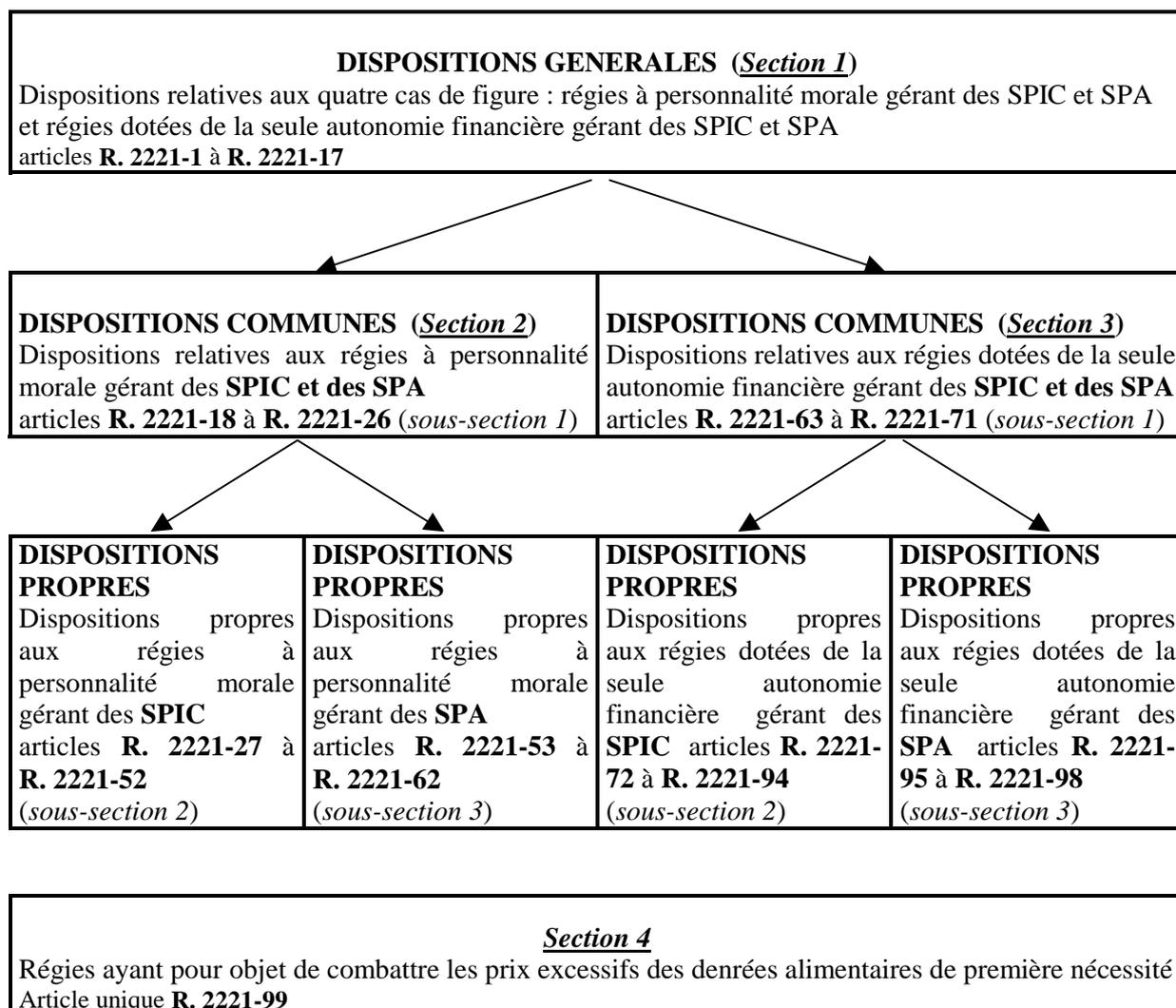
- Les régies à seule autonomie financière chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial
- Les régies à seule autonomie financière chargées de l'exploitation d'un service public à caractère administratif

Afin de faciliter la lecture du texte et d'éviter les dispositions redondantes, la rédaction a conduit à mettre en évidence et à dégager le maximum de **dispositions communes**, soit à l'ensemble des régies, dans une section 1 (*sous-section 1*) intitulée «dispositions générales» qui concerne les quatre catégories de régies, soit dans une section 2 (*sous-section 1*) qui comporte des dispositions communes aux régies dotées de la personnalité morale, quelle que soit la nature du service géré, soit enfin dans une section 3 (*sous-section 1*) relative aux régies dotées de la seule autonomie financière.

Il conviendra donc de prendre connaissance de l'ensemble du texte avant de vous intéresser aux dispositions concernant une seule catégorie de régies.

Les articles réglementaires cités sont ceux du CGCT

ARCHITECTURE GENERALE DU DECRET RELATIF AUX REGIES CHARGES DE L'EXPLOITATION D'UN SERVICE PUBLIC :



3. LA POSSIBILITE OFFERTE A TOUS LES NIVEAUX DE COLLECTIVITES LOCALES DE CREER DES REGIES

L'article 62 de la loi du 12 juillet 1999 précité a expressément autorisé l'ensemble des collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes à exploiter directement un service public industriel et commercial ou un service public à caractère administratif sous forme de régie.

Cette possibilité permet ainsi à toutes les collectivités de disposer d'outils de gestion pouvant parfaitement s'adapter à tel ou tel service public local.

Cependant, le régime juridique des régies est présenté dans la partie intitulée « régies municipales ». Dans le cas d'une création d'une régie par un autre niveau de collectivité que la commune, il convient de raisonner par analogie entre le conseil municipal et l'organe délibérant de cette collectivité et entre le maire et l'exécutif de cette même collectivité : nouvel article R 1412-3 (article 1^{er} du décret).

4. LES PRINCIPES APPLICABLES AUX DIFFERENTES CATEGORIES DE REGIES

A l'exception des services qui, par leur nature, doivent être gérés en régie directe par les collectivités locales ou pour lesquels un statut d'établissement spécifique est prévu par la loi, les collectivités peuvent désormais gérer, sous forme de régies, l'ensemble des services relevant de leurs compétences.

Les collectivités locales peuvent ainsi gérer des services de nature administrative (gestion de services culturels, tels des musées, théâtres, écoles de musique ou de danse, services sportifs ou de loisirs, patinoires, piscines, activités de nature touristique ou à vocation sociale telle une crèche, une halte-garderie, un service d'aide ménagère...).

Si l'individualisation, sous forme de régie, d'un service public à caractère administratif est une simple faculté pour une collectivité locale, elle présente, en revanche, un caractère obligatoire pour l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial .

Le décret s'articule autour de plusieurs points essentiels :

A. Le rôle prédominant joué par la collectivité qui a créé la régie

La collectivité locale qui a créé la régie, qu'elle soit à personnalité morale et autonomie financière ou à seule autonomie financière et chargée de l'exploitation d'un service public industriel et commercial ou administratif, joue sur celle-ci un rôle prépondérant, conformément à la volonté du législateur dans la loi sur l'eau de 1992.

Ainsi, c'est l'organe délibérant de la collectivité qui détermine les statuts, les règles générales d'organisation et de fonctionnement et qui désigne les membres du conseil d'administration ou du conseil d'exploitation parmi lesquels les élus de la collectivité sont majoritaires.

Ces dispositions permettent de renforcer le contrôle exercé sur les régies par la collectivité de rattachement.

La maîtrise accrue de la collectivité revêt une importance toute particulière pour les régies chargées d'exploiter des services publics administratifs eu égard notamment aux modalités de financement de ceux-ci , provenant essentiellement des subventions de la collectivité de rattachement, et permet un meilleur contrôle de l'utilisation des fonds publics.

Enfin, la présence au sein du conseil d'administration ou du conseil d'exploitation de personnalités extérieures à la collectivité permet d'associer à la gestion et à l'animation du service des professionnels de différents secteurs d'activité et constitue ainsi une source d'enrichissement et d'ouverture sur l'extérieur.

B. Le choix de la catégorie de régie influe sur le degré d'autonomie de celle-ci :

- **La régie dotée de la seule autonomie financière** peut se définir comme un organisme individualisé mais ne disposant pas de la personnalité morale car intégré dans la personnalité juridique de la collectivité qui l'a créée. Elle dispose cependant d'un budget distinct du budget de la collectivité et d'un organe de direction.

La création d'une telle catégorie de régie entraîne une compétence résiduelle de la part de son conseil d'exploitation. L'essentiel des pouvoirs est conservé par l'assemblée délibérante de la collectivité. Le maire est l'ordonnateur.

- **La régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière** présente la caractéristique d'être un service public d'une collectivité locale que celle-ci souhaite individualiser d'une manière beaucoup plus affirmée et est dotée d'une autonomie accrue, son conseil d'administration disposant de l'essentiel des pouvoirs.

L'ordonnateur est soit le directeur s'il s'agit d'une régie à caractère industriel ou commercial, soit le président du conseil d'administration s'il s'agit d'une régie administrative.

C. Le régime juridique, financier, budgétaire et comptable de la régie chargée d'exploiter un service public à caractère administratif est celui de la collectivité de rattachement.

- Il résulte de l'avis du Conseil d'Etat en date du 1^{er} octobre 1996 que « le régime juridique qui est applicable aux régies dotées de la personnalité morale et chargées de l'exploitation d'un service public à caractère administratif est celui des établissements publics des mêmes collectivités territoriales ».

Ces dispositions ont été rappelées à l'article R 2221-53.

Dans ce cas, le régime juridique, financier, budgétaire et comptable est celui de la collectivité ou de l'établissement public qui a créé la régie.

Cela signifie que le droit commun s'applique : le personnel relève de la fonction publique territoriale, les finances sont gérées sur la base des principes de la comptabilité publique, les achats sont soumis au code des marchés publics, les actes relèvent du contrôle de légalité et leur contentieux de l'appréciation du juge administratif.

Cette soumission aux règles de droit commun présente le double avantage d'être connue des élus locaux, leur facilitant ainsi le recours à ce mode de gestion et de s'adapter ipso facto aux éventuelles évolutions de la réglementation.

Le régime juridique de ces régies personnalisées ressemble à celui des établissements publics locaux bien qu'il s'en distingue : seul en effet le législateur a compétence pour créer de nouvelles catégories d'établissements publics.

- En cas de régie à seule autonomie financière, chargée de l'exploitation d'un service public à caractère administratif, la soumission aux règles de la collectivité est totale puisqu'il n'y a pas d'individualisation du service ni de personnalité morale (art. R 2221-95).

D. Les dispositions relatives aux régies chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial ont été modifiées a minima.

La rédaction du nouveau décret n'a que peu modifié les règles applicables aux régies chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial telles qu'elles relevaient du décret du 6 mai 1988.

Les principales modifications concernent les modalités de désignation du directeur (art R 2221-21 et R2221-67), la présence majoritaire des représentants de la collectivité au sein des conseils d'administration et d'exploitation (R 2221-6), la détermination par le conseil municipal des règles générales d'organisation et de fonctionnement (R 2221-4)

Ont également été introduites de nouvelles règles relatives aux amortissements, aux régies simplifiées et à la procédure à suivre en cas d'atteinte à la sécurité publique (R 2221-26 et R2221-71)

5. LES REGIES SIMPLIFIEES ET LES REGIES INTERCOMMUNALES

Des éléments de simplification ont été introduits dans les petites communes afin de maintenir une individualisation financière sans alourdir la gestion et le fonctionnement de certaines régies dotées de la seule autonomie financière. Ainsi, l'article R 2221-65 permet de créer des régies simplifiées dans lesquelles le conseil municipal exerce les fonctions de conseil d'exploitation et dont le maire assure la présidence.

L'article R 2221-66 permet, quant à lui, de remplacer le conseil d'exploitation par le comité du syndicat quand le syndicat intercommunal a été exclusivement constitué en vue de l'exploitation d'un service administratif ou industriel ou commercial.

Mes services restent à votre disposition pour tous renseignements complémentaires.

Pour le Préfet
Le Secrétaire Général

Michel BERGUE