

## FICHE THEMATIQUE

### LES REGIES

La commune est chargée de satisfaire aux différents besoins de sa population. A ce titre elle est en charge de services publics locaux, qu'elle gère ou qu'elle contrôle dans le but de satisfaire l'intérêt général. Le principe de libre administration des collectivités locales leur permet 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**. Dans ce cas, la collectivité choisit de distinguer la gestion d'un service public en confiant celle-ci à un organisme créé à cet effet, notamment pour apprécier la qualité du service dispensé et son coût.

Le droit applicable aux régies a été **profondément remanié par le décret 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. Ce décret fixe, en fait, les modalités d'application des lois qui ont modifié la législation en matière de régie.

En particulier, la loi du 29 janvier 1993, dite loi Sapin, a ouvert aux communes la possibilité de gérer sous forme de régie non plus seulement les services publics industriels et commerciaux (SPIC), mais aussi les services publics administratifs (SPA) (disposition codifiée à l'article L. 2221-2 CGCT). Par ailleurs, la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau a posé le principe de libre organisation administrative et financière de la régie par la collectivité de rattachement (articles L. 2221-10 et suivants). Enfin, depuis la loi du 12 juillet 1999 relative au fonctionnement et à la simplification de la coopération communale, tous les niveaux de collectivités locales, leurs établissements publics, les EPCI peuvent à présent créer une régie à personnalité morale et autonomie financière ou une régie à seule autonomie financière (articles L. 1412-1 et 1412-2).

A côté de la régie directe, dans laquelle la collectivité assure elle-même la gestion du service public, avec ses propres moyens techniques, humains et financiers et ne dispose ni d'organes spécifiques ni de personnalité morale, il existe quatre catégories de régies possibles (seules les communes dotées de régies municipales créées avant le 28 décembre 1926 peuvent, si elles le souhaitent, conserver la forme de régie simple (article L.2221-8 du CGCT)).

1. les régies à personnalité morale et autonomie financière chargées de l'exploitation d'un SPIC,
2. les régies à personnalité morale et autonomie financière chargées de l'exploitation d'un SPA,
3. les régies dotées de la seule autonomie financière chargées de l'exploitation d'un SPIC,
4. les régies dotées de la seule autonomie financière chargées de l'exploitation d'un SPA.

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 est prévu par la loi, les collectivités peuvent désormais gérer, sous forme de régie, l'ensemble des services relevant de leurs compétences, y compris les SPA. Cependant, si le choix de la gestion en régie est facultatif pour l'exploitation d'un SPA, il revêt un caractère obligatoire pour la gestion d'un SPIC.

La partie réglementaire de CGCT comporte désormais des dispositions communes à tous les types de régies, mais aussi des dispositions spécifiques aux régies à personnalité morale et autonomie financière, et aux régies à seule autonomie financière. Il convient également de préciser que le choix de tel ou tel type de régie n'est pas anodin : certaines offrent plus ou moins d'autonomie.

## L'INFLUENCE DE LA CATEGORIE DE REGIE SUR LE NIVEAU D'AUTONOMIE DE CELLE-CI.

### La régie à seule autonomie financière.

Dans les régies à seule autonomie financière, le service public reste intégré à la collectivité, comme dans la régie directe. La régie est un organisme individualisé mais qui ne dispose pas de personnalité morale propre. Néanmoins, ses recettes et ses dépenses sont individualisées dans un budget distinct, annexé à celui de la commune et elle dispose d'un organe de direction : le conseil d'exploitation. La création d'une telle régie entraîne une compétence résiduelle de la part de son conseil d'exploitation. En effet, l'essentiel des pouvoirs est ici conservé par l'assemblée délibérante de la collectivité créatrice. L'ordonnateur de la régie est le maire.

### La régie à personnalité morale et à autonomie financière.

C'est un établissement public local disposant d'une entière autonomie par rapport à la commune ou à l'établissement qui l'a créée. La collectivité souhaite ici individualiser de manière beaucoup plus affirmée le service public. Ainsi, elle dispose d'organes distincts de ceux de la commune : un conseil d'administration, qui dispose de l'essentiel des pouvoirs et un représentant légal et ordonnateur (le directeur pour un SPIC et le président du conseil d'administration pour SPA).

## DISPOSITIONS COMMUNES AUX DEUX TYPES DE REGIES

Un certain nombre de dispositions sont communes à toutes les régies, qu'elles soient dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière ou seulement de l'autonomie financière.

En ce qui concerne la procédure de **création**, toutes les régies sont créées par une délibération du conseil municipal qui fixe les statuts de la régie et le montant de la dotation initiale (R. 2221-1). Cette dotation initiale représente la contrepartie des créances ainsi que des apports en nature ou en espèce effectués par la collectivité locale de rattachement, déduction faite des dettes ayant grevé leur acquisition. La dotation s'accroît ensuite des apports ultérieurs, des dons et des subventions et des réserves (R. 2221-15).

De même que pour la création, il est mis fin à la régie par une délibération du conseil municipal (R. 2221- 16 et 17).

- Les régies sont administrées par un **président**, un **directeur (pour les SPIC)** et un **conseil d'administration (Conseil d'Exploitation pour les SPA)** pour les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et d'un conseil d'exploitation pour les régies dotées de la seule autonomie financière. Les statuts fixent les règles générales d'organisation du **conseil d'administration** ou du conseil d'exploitation (nombre de membres, durée des fonctions, mode de renouvellement, quorum...) (R. 2221-4).  
Les membres des conseils d'administration et des conseils d'exploitation sont désignés par le conseil municipal sur proposition du maire (R. 2221-5). Leur nombre ne peut être inférieur à trois (R. 2221-4) et les élus du conseil municipal doivent détenir la majorité des sièges (R. 2221-6). Les membres des conseils sont soumis à un régime d'incompatibilité des fonctions (R. 2221-8).
- Le **président** est élu par le conseil d'administration ou le conseil d'exploitation parmi ses membres. Il doit réunir le conseil au moins tous les trois mois et arrêter l'ordre du jour des réunions. Il dispose d'une voix prépondérante en cas de partage égal des voix (R. 2221-9).

- Le **directeur (SPIC)** est, comme le président, soumis à un régime d'incompatibilité des fonctions (R. 2221-11) ainsi il ne peut exercer certains mandats électifs (sénateur, député, conseiller général, municipal...) ni être membre du conseil d'administration ou du conseil d'exploitation de la régie. Il assure le fonctionnement des services de la régie.

D'autres dispositions concernent, en revanche, soit les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, soit les régies dotées de la seule autonomie financière.

## REGIES DOTEES DE LA PERSONNALITE MORALE ET DE L'AUTONOMIE FINANCIERE

### Le conseil d'administration.

Cette instance est chargée de **délibérer sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de la régie** (R. 2221-18). Il autorise le représentant légal de la régie à intenter une action en justice et il peut lui donner délégation pour prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux de fournitures et de services (R. 2221-2 et R. 2221-24). Il revient au conseil d'administration de décider des acquisitions, des aliénations ou des locations de biens immobiliers (R. 2221-19), ainsi que la charge du vote du budget de la régie (R. 2221-25).

### Le président du conseil d'administration.

Il nomme le directeur de la régie conformément à l'article R. 2221-21 du CGCT. Dans le cadre de régies chargées de la gestion d'un SPA le président sera le **représentant légal et l'ordonnateur** de la régie. Il sera également chargé de l'exécution des décisions du conseil d'administration (R. 2221-57), de la préparation du budget (R. 2221-25) et il peut déléguer, sous sa surveillance et sa responsabilité, sa signature au directeur de la régie (R. 2221-57).

### Le directeur.

Dans les régies gérant un SPA les attributions du directeur se limitent à assurer le fonctionnement des services de la régie. Lorsque la régie gère un SPIC, le directeur est le représentant légal de la régie. A ce titre, **il prend les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du conseil d'administration**, il exerce la direction des services (excepté les services financiers qui reviennent au comptable), recrute et licencie le personnel, prescrit l'exécution des dépenses et des recettes, passe en exécution des décisions du conseil d'administration tous actes, contrats et marchés (R. 2221-28). Il prépare également le budget (R. 2221-25).

### Régime financier.

La comptabilité est assurée par un comptable direct du Trésor (ou un agent comptable si le conseil d'administration le décide), au compte duquel tous les fonds de la régie sont déposés (les régies gérant un SPIC peuvent se faire ouvrir des comptes de dépôt dans un établissement de crédit avec l'autorisation du TPG).

Dans le cas de SPIC, les **règles de comptabilité communale sont applicables**, sous réserve de certaines dérogations prévues aux articles R. 2221-36 et suivants du CGCT. Le budget comporte deux sections, une pour les opérations d'exploitation, l'autre pour les opérations d'investissement (voir détails aux articles R. 2221-43 à R. 2221-48). Il est préparé par le directeur dans les SPIC et par le président du conseil d'administration dans les SPA.

En fin d'exercice, le compte financier est établi par le comptable et présenté en conseil d'administration (R. 2221-50 à R. 2221-52).

### Dispositions spécifiques à la gestion d'un SPA.

Le régime applicable à la régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et chargée de l'exploitation d'un SPA **est celui de la commune qui l'a créée**, sous réserve des dispositions qui lui sont propres (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. Par conséquent, c'est le droit commun qui s'applique, ce qui signifie que 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. Le recours au droit commun facilite l'utilisation de ce type de gestion, puisque, par définition, il est déjà familier des élus locaux.

## REGIES DOTEES DE LA SEULE AUTONOMIE FINANCIERE

### Le rôle du maire.

Le **représentant légal et l'ordonnateur** des régies dotées de la seule autonomie financière est le maire de la commune qui a créé la régie. Il est chargé de prendre les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du conseil municipal, de présenter au conseil municipal le budget et le compte administratif ou financier (R. 2221-63), de nommer le directeur (R. 2221-67). Il peut d'ailleurs déléguer sa signature à ce dernier, mais, néanmoins, sous sa responsabilité et sa surveillance.

### Le conseil d'exploitation.

Les régies dotées de l'autonomie financière ne sont pas des établissements publics. Le conseil d'exploitation reste par conséquent **subordonné au conseil municipal**. Il peut délibérer uniquement dans les domaines qui ne sont pas pris en charge par le conseil municipal. Il administre la régie sous le contrôle du conseil municipal et du maire. Parallèlement il dispose d'un **rôle consultatif** important, notamment pour toutes les questions d'ordre général qui intéressent le fonctionnement de la régie. Il peut faire au maire toute proposition utile et est tenu au courant de la marche du service (R. 2221-64). Dans le cas de la gestion d'un SPIC, il est consulté pour la nomination de l'agent comptable de la régie.

Il est à noter que dans les communes ou groupements de communes de moins de 3 500 habitants, le conseil d'exploitation peut être le conseil municipal (R. 2221-65).

### Le rôle du conseil municipal.

Dans les régies gérant un SPIC, le conseil municipal peut, entre autres, après avis du conseil d'exploitation : approuver les plans et devis afférents aux constructions neuves ou reconstructions, travaux de première installation ou d'extension, autoriser le maire à intenter ou soutenir les actions judiciaires, voter le budget et délibérer sur les comptes, fixer le taux des redevances dues par les usagers de la régie. (R. 2221-72).

### Le directeur de la régie.

Pour le **SPIC** uniquement, il est chargé du **fonctionnement des services de la régie**, de **préparer le budget** et de procéder aux ventes et aux achats courants (R. 2221-68). Lorsque la régie exploite un SPIC, le directeur est habilité à nommer et révoquer les agent et employés de la régie, sous réserve du contenu des statuts.

### Régime financier.

Dans les régies dotées de la seule autonomie financière, les recettes et les dépenses de fonctionnement et d'investissement de la régie font l'objet d'un **budget distinct de celui de la commune** (R. 2221-69). En cas d'insuffisances des sommes mises à la disposition de la régie, la commune peut accorder des avances à la régie (R. 2221-70). Pour les SPIC, les **règles de comptabilité communale** s'appliquent, sous réserve des dispositions particulières prévues aux articles R. 2221-78 à R. 2221-82.

En ce qui concerne le budget des régies dotées de la seule autonomie financière et gérant un SPIC, celui-ci est exécutoire et peut être modifié dans les mêmes conditions que le budget de la commune (R. 2221-83 ). Par ailleurs, le conseil municipal délibère sur l'affectation du résultat comptable de la section d'exploitation du budget (R. 2221-90). A la fin de chaque exercice et après inventaire, le comptable prépare le compte financier. Après avoir été visé par l'ordonnateur et soumis au conseil d'exploitation pour avis, le compte financier est présenté par le maire au conseil municipal (R. 2221-92).

### Dispositions spécifiques à la gestion d'un SPA.

L'article R. 2221-95 prévoit que le régime applicable aux régies dotées de la seule autonomie financière et chargées de l'exploitation d'un service public à caractère administratif est celui de la commune qui les a créées, sous réserve des dispositions qui leur sont propres. Dans ce cas, la **soumission aux règles de la collectivité est totale puisqu'il n'y a ni individualisation du service, ni personnalité morale.**

En ce qui concerne plus particulièrement le régime financier de ces régies, il est à noter que c'est le conseil municipal qui fixe la tarification des prestations et des produits fournis par la régie (R. 2221-97). Par ailleurs, en fin d'exercice, l'ordonnateur établit le compte administratif, tandis que le comptable (un comptable direct du Trésor ayant la qualité de comptable principal) établit le compte de gestion. L'un et l'autre sont soumis à l'avis du conseil d'exploitation et sont ensuite présentés au conseil municipal (R. 2221-98).

Le système de gestion de service public en régie, quelle qu'elle soit, laisse subsister finalement un rôle prépondérant à la collectivité qui a créé la régie. Ainsi, dans une commune, il revient au conseil municipal de déterminer les statuts, les règles générales d'organisation et de fonctionnement et de désigner les membres du conseil d'administration ou du conseil d'exploitation, parmi lesquels les élus de la collectivité sont majoritaires. Ces dispositions permettent donc en définitive de renforcer le contrôle de la collectivité sur la régie, ce qui est particulièrement important pour la gestion des SPA, compte tenu du fait qu'ils sont en majorité financés par des subventions de la collectivité.

Cette fiche thématique n'a pour objectif que de présenter brièvement les principales dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux régies. Elle ne prétend en aucun cas exposer de manière exhaustive l'ensemble de cette réglementation. Le recours à ce type de mode de gestion des services publics nécessite de se reporter au code général des collectivités territoriales.

## TABLEAU RECAPITULATIF

	Régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière chargées de l'exploitation d'un SPIC	Régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière chargée de l'exploitation d'un SPA	Régies dotées de la seule autonomie financière chargées de l'exploitation d'un SPIC	Régies dotées de la seule autonomie financière chargées de l'exploitation d'un SPA
<b>CREATION</b>	R. 22221-1			
<b>ORGANISATION ADMINISTRATIVE</b>	R. 22221-2 à R. 22221-12			
	R. 22221-18 à R. 22221-24		R. 22221-63 à R. 22221-68	
	R. 22221-27 à R. 22221-34	R. 22221-53 à R. 22221-59	R. 22221-72 à R. 22221-76	R. 22221-95 à R. 22221-96
<b>REGIME FINANCIER</b>	R. 22221-13 à R. 22221-15			
	R. 22221-25		R. 22221-69 à R. 22221-70	
	R. 22221-35 à R. 22221-52	R. 22221-60 à R. 22221-61	R. 22221-77 à R. 22221-94	R. 22221-97 à R. 22221-98
<b>FIN DE LA REGIE</b>	R. 22221-16 à R. 22221-18			
	R. 22221-26		R. 22221-71	
		R. 2221-62		