

Assemblée générale – Avis n° 373.788 - 13 février 2007

Dispositions financières – Exécution des dépenses et des recettes – Aides publiques – Ordonnateur et comptable public – Délégation à un mandataire – Conditions et limites.

Le Conseil d'Etat, saisi par le Premier ministre d'une demande d'avis sur les questions suivantes :

« 1° Dans les cas où la loi n'autorise pas l'intervention d'un mandataire, les collectivités et établissements locaux peuvent-ils décider par convention de faire exécuter une partie de leurs recettes ou de leurs dépenses par un tiers autre que leur comptable public ?

2° La signature préalable d'une convention par le mandant et le mandataire est-elle obligatoire dans le cas où la loi ne fixe que le principe et non pas les modalités de l'intervention d'un mandataire autre que le comptable public ?

3° Toute convention de mandat, portant sur des opérations de recouvrement de recettes ou de paiement de dépenses publiques, doit-elle être signée non seulement par le mandataire et par l'ordonnateur mais aussi par le comptable public compétents, chacun de ces deux derniers intervenant en qualité de mandant pour les compétences qu'ils détiennent au regard de la réglementation en vigueur ?

4° Si une réponse positive est apportée à la troisième question, un comptable public peut-il refuser d'intégrer dans sa comptabilité les opérations du mandataire, lors de leur reddition, alors même qu'elles sont bien justifiées par les pièces prévues par la réglementation en vigueur, au seul motif qu'il n'a pas signé la convention du mandat en cause ?

5° Dans les cas où la loi n'autorise pas expressément la possibilité de déléguer à un mandataire l'attribution et le paiement d'aides publiques, une collectivité territoriale peut-elle transférer au mandataire, par une convention de mandat décrivant les principes d'octroi des aides, la compétence pour à la fois déterminer les bénéficiaires de ces aides, liquider leur montant et payer ces aides ? » ;

Vu la Constitution, notamment ses articles 34 et 72 ;

Vu le code civil, notamment ses articles 1984 et 1985 ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 2343-1, L. 3342-1 et R. 1617-1 et suivants ;

Vu le code des marchés publics, notamment son article 1er et la section III du chapitre III du titre III de sa première partie ;

Vu la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963) modifiée, notamment son article 60 ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique, notamment ses articles 5, 10, 11, 14, 18, 30 et 31 ;

Est d'avis de répondre dans le sens des observations qui suivent :

1° L'article L. 2343-1 du code général des collectivités territoriales dispose que : « Le comptable de la commune est chargé seul et sous sa responsabilité, d'exécuter les recettes et les dépenses, de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui sont dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le maire jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés.

« Tous les rôles de taxes, de sous-répartition et de prestations locales sont remis à ce comptable. »

L'article L. 3342-1 du même code prévoit des dispositions comparables pour le comptable du département. Même si le code ne contient pas de disposition expresse analogue applicable aux régions, le principe de l'exclusivité de compétence du comptable public pour procéder au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses publiques doit être regardé comme un principe général des finances publiques applicable à l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

L'article 11 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962, modifié, portant règlement général sur la comptabilité publique précise que « *Les comptables publics sont seuls chargés :*

« *De la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui leur sont remis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou autre titre dont ils assurent la conservation ainsi que de l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature que les organismes publics sont habilités à recevoir ;*

« *Du paiement des dépenses soit sur ordres émanant des ordonnateurs accrédités, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative, ainsi que de la suite à donner aux oppositions et autres significations ;*

« *De la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux organismes publics ;*

« *Du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités ;*

« *De la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité ;*

« *De la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent ».*

Si le troisième alinéa de l'article 14 du même décret prévoit que « les comptables publics peuvent déléguer leurs pouvoirs à un ou plusieurs mandataires ayant la qualité pour agir en leur nom et sous leur responsabilité », 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.

Enfin, si l'article 18 du même décret dispose que « des régisseurs peuvent être chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement ou de paiement », le mandataire d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local, qui n'est pas le préposé du comptable, ne peut être qualifié de régisseur s'il n'est pas nommé dans les conditions fixées par les articles R. 1617-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Une autorité publique investie d'une compétence ne peut en disposer, c'est-à-dire s'en déposséder, ne serait-ce que temporairement et partiellement, que si la possibilité lui en a été expressément conférée par une disposition normative d'un niveau approprié. Il en résulte, eu égard aux dispositions législatives et réglementaires précitées, que les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne sont pas fondés à disposer de leur compétence, en matière de recettes et de dépenses publiques, par une convention de mandat, sauf dans le cas où la loi autorise spécifiquement la conclusion d'une telle convention.

Par suite, il y a lieu de répondre ainsi qu'il suit à la première question : dans les cas où la loi n'autorise pas l'intervention d'un mandataire, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne peuvent décider par convention de faire exécuter une partie de leurs recettes ou de leurs dépenses par un tiers autre que leur comptable public.

2° Par cette question, le gouvernement entend demander qu'il lui soit précisé, d'une part, dans quelle mesure une loi peut se borner à fixer le principe de la faculté, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics, de recourir à des conventions de mandat en matière de recettes et de dépenses publiques en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin de préciser les modalités de telles conventions et, d'autre part, quels doivent être la procédure d'élaboration, les formes et le contenu de telles conventions.

Il résulte de la réponse à cette première question que seule une loi peut ouvrir aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics la faculté de conclure une telle convention. Il appartient également au législateur, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, de fixer les règles essentielles qui gouvernent le recours à une telle convention, le contenu des obligations principales du mandant et du mandataire, ainsi que les modalités générales d'exécution dans le respect des principes de la comptabilité publique et de cessation de la convention. Notamment,

il appartient au législateur de rendre obligatoire, sous peine de nullité, la forme écrite du mandat et sa signature par le mandant et le mandataire.

Il appartient, en revanche, au pouvoir réglementaire de préciser les conditions d'application des règles essentielles susmentionnées, notamment les conditions de la consultation préalable du comptable public dont l'avis est porté à la connaissance de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public local autorisant la signature de la convention, les règles juridiques et comptables s'imposant au mandataire, les modalités de reddition au moins annuelle des comptes par le mandataire au mandant en vue de leur prise en charge par le comptable public, les justifications des opérations du mandataire pour autoriser leur intégration dans les écritures du comptable public et les règles de publicité appropriées à l'objet de la convention.

Par suite, il y a lieu de répondre dans le sens des observations qui précèdent à la deuxième question.

3° Dans le cas mentionné à la question II, le comptable public, n'intervenant pas en qualité de mandant dans la conclusion et dans l'exécution des conventions de mandat conclues en matière de recettes et de dépenses publiques, n'a pas, par suite, à signer de telles conventions.

En revanche, il doit être mis en mesure d'émettre un avis préalable à la conclusion de la convention, afin de s'assurer notamment des stipulations conventionnelles relatives à la reddition des comptes du mandataire qu'il est tenu de contrôler avant leur intégration dans ses écritures.

4° Il résulte de l'ensemble de ce qui précède qu'il n'y a pas lieu de répondre à la quatrième question.

5° S'agissant des opérations de liquidation et de mandatement des aides publiques, compétence exclusive de l'ordonnateur, en application des articles 5, 10, 30 et 31 du décret du 29 décembre 1962 susvisé, il y a lieu de rappeler qu'une autorité publique investie d'une compétence ne peut disposer de celle-ci que si une norme de niveau approprié a autorisé une telle délégation de compétences. Par suite, en l'absence d'une disposition générale ou particulière les y autorisant, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne peuvent déléguer leurs compétences de liquidation et de mandatement des aides publiques à un mandataire.

En revanche, rien ne s'oppose à ce que les collectivités territoriales puissent se faire assister, dans l'exercice de leurs compétences, en confiant les opérations préparatoires à la liquidation et au mandatement à un cocontractant, par la voie d'un marché public de prestations de services satisfaisant aux exigences de publicité préalable requises par le code des marchés publics.

S'agissant des opérations de paiement et en l'absence de disposition législative autorisant les collectivités territoriales et leurs établissements publics à déléguer le paiement d'aides publiques à une personne autre que le comptable public, ces collectivités ne peuvent confier à un mandataire, par une convention de mandat, le soin de procéder au paiement de ces aides.

Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de répondre ainsi qu'il suit à la cinquième question : dans les cas où la loi n'autorise pas expressément les collectivités territoriales et leurs établissements publics à déléguer à un mandataire l'attribution et le paiement d'aides publiques, une collectivité territoriale ou un établissement public local ne peut transférer à un mandataire, par une convention de mandat décrivant les principes d'octroi des aides, la compétence pour déterminer les bénéficiaires de ces aides, liquider leur montant et procéder à leur paiement.