

L'existence de deux types de régies, autonomes mais intégrées au sein de la collectivité ou totalement indépendantes dans une structure spécifique, conduit à s'interroger sur les différences en termes de gouvernance qu'impliquent ces différences de statuts.

1. Les statuts.....	1
2. Le conseil d'administration ou d'exploitation	2
3. Le directeur.....	3
4. Le partage des risques et des responsabilités entre la collectivité et sa régie	4



1. Les statuts

La régie dotée de la personnalité morale s'organise autour d'un conseil d'administration, alors que la régie dotée de la seule autonomie financière dispose d'un conseil d'exploitation.

Conformément à l'article R.2221-4, les statuts fixent *a minima* « les règles générales d'organisation et de fonctionnement du conseil d'administration ou du conseil d'exploitation et les modalités de quorum », et notamment :

- ✦ le nombre des membres du conseil d'administration ou d'exploitation qui ne peut être inférieur à trois ;
- ✦ les catégories de personnes parmi lesquelles sont choisies celles qui n'appartiennent pas à l'organe délibérant de la collectivité (étant entendu que les représentants de la collectivité doivent détenir la majorité des sièges du conseil d'administration ou d'exploitation [art. R.2221-6]).
Remarque : la désignation d'au moins une personne n'appartenant pas à l'organe délibérant de la collectivité est obligatoire.
- ✦ la durée des fonctions des membres du conseil d'administration ou d'exploitation ainsi que la durée du mandat du président et du ou des vice-présidents. Ces durées ne peuvent excéder celle du mandat municipal ;
- ✦ le mode de renouvellement de ces membres ;
- ✦ le nombre de vice-président(s) (au moins 1) ;
- ✦ les catégories d'affaires sur lesquelles le conseil d'exploitation délibère (= celles « pour lesquelles le conseil municipal ne s'est pas réservé le pouvoir de décision ou pour lesquelles ce pouvoir n'est pas attribué à une autre autorité par la présente section ou par les statuts » [R.2221-64]).



2. Le conseil d'administration ou d'exploitation

Les membres du conseil d'administration ou d'exploitation sont désignés par l'organe délibérant de la collectivité, sur proposition de l'exécutif (maire ou président de l'EPCI). Il est mis fin à leurs fonctions dans les mêmes formes [art. R.2221-5].

Ils doivent jouir de leurs droits civils et politiques, ne prendre ou conserver aucun intérêt ni fonction dans des entreprises en rapport avec la régie, ni assurer de prestations pour leur compte et enfin ne pas prêter leur concours à titre onéreux à la régie.

Conformément à l'article R.2221-10, « les fonctions de membre du conseil d'administration ou du conseil d'exploitation sont gratuites. Toutefois, les frais de déplacement engagés par les administrateurs pour se rendre aux réunions du conseil d'administration ou du conseil d'exploitation peuvent être remboursés, sur justificatifs, dans les conditions définies par les articles 9, 10 et 31 du décret n° 90-437 du 28 mai 1990¹ ».

Le conseil d'administration ou d'exploitation élit, en son sein, son président et le ou les vice-présidents. Il n'est pas nécessaire qu'il soit membre de l'assemblée délibérante de la collectivité de rattachement. Le conseil d'administration ou d'exploitation se réunit au moins une fois tous les 3 mois, sur convocation de son président. Il peut toutefois être convoqué à chaque fois que le président le juge utile, à la demande du Préfet ou de la majorité de ses membres. L'ordre du jour est arrêté par le président. Les séances ne sont pas publiques.

Dans le cas des régies personnalisées, le conseil d'administration délibère sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de la régie [art. R.2221-18]. Il fixe les taux des redevances dues par les usagers [art. R.2221-38], vote le budget [R.2221-25] et arrête les comptes [R.2221-51] (lesquels sont transmis pour information à la collectivité de rattachement),...

Dans le cas des régies dotées de la seule autonomie financière, le « conseil d'exploitation délibère sur les catégories d'affaires pour lesquelles le conseil municipal [l'organe délibérant de la collectivité] de rattachement ne s'est pas réservé le pouvoir de décision ou pour lesquelles ce pouvoir n'est pas attribué à une autre autorité » [art. R.2221-64]. Le pouvoir du conseil d'exploitation est donc très variable, selon le choix de la collectivité qui peut décider de « déléguer » ou non au conseil d'exploitation un certain nombre de décisions sauf celles qui lui sont attribuées par les textes (vote du budget, approbation des tarifs, du règlement du service, désignation du directeur, passation des marchés publics). Lorsqu'il n'est pas « décisionnaire », le conseil d'exploitation est obligatoirement consulté par l'exécutif « sur toutes les questions d'ordre général intéressant le fonctionnement de la régie ». De plus, le conseil d'exploitation peut procéder à toute mesure d'investigation et de contrôle.

Remarque : l'article R.2221-65 du CGCT prévoit que dans les communes ou les groupements de communes de moins de 3 500 habitants, le conseil d'exploitation peut être l'assemblée délibérante. Le maire (ou président de l'EPCI) ou l'un des membres de l'assemblée délibérante désigné par lui, peut alors assurer la présidence du conseil d'exploitation.

¹ décret n° 90-437 du 28 mai 1990 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils sur le territoire métropolitain de la France lorsqu'ils sont à la charge des budgets de l'État, des établissements publics nationaux à caractère administratif et de certains organismes subventionnés.



3. Le directeur

Qu'elles soient dotées de la personnalité morale ou de la seule autonomie financière, toutes les régies doivent avoir un directeur [art. L.2221-10 & 14 et R.2221-3 & 4]. Cela n'impose pas un temps plein, mais il en faut un !

- ✓ **Le directeur de la régie dotée de la personnalité morale** est nommé et révoqué par le président de la régie sur proposition de l'exécutif local (maire, président de l'EPCI) et après délibération de l'assemblée ! [combinaison art. R.2221-21 & L.2221-10]. Il est le représentant légal de la régie. À ce titre, après autorisation du conseil d'administration, il intente au nom de la régie les actions en justice et défend la régie dans les actions intentées contre celle-ci [art. R.2221-22].

Le directeur assure, sous l'autorité et le contrôle du président du conseil d'administration, le fonctionnement de la régie. A cet effet :

- ✓ il prend les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du conseil d'administration ;
- ✓ il exerce la direction de l'ensemble des services ;
- ✓ il recrute et licencie le personnel nécessaire dans la limite des inscriptions budgétaires ;
- ✓ il peut faire assermenter certains agents nommés par lui et agréés par le préfet ;
- ✓ il est l'ordonnateur de la régie ;
- ✓ il passe, en exécution des décisions du conseil d'administration, tous les actes, contrats et marchés [art. R.2221-28].

Le directeur prépare le budget de la régie qui fait ensuite l'objet d'une délibération du conseil d'administration [art. R.2221-25].

L'article R.2221-11 dispose que la fonction de directeur est incompatible avec un mandat électif :

- ✓ national (sénateur, député, représentant au parlement européen) ;
- ✓ ou local (conseiller régional, général, municipal, d'arrondissement ou de Paris) « détenu dans la ou les collectivités intéressées ou dans une circonscription incluant cette ou ces collectivités² »,

et que le directeur ne peut pas non plus être membre du conseil d'administration de la même régie. Enfin, il ne peut prendre ni conserver aucun intérêt ou fonction dans une entreprise en rapport avec la régie ni assurer de prestations pour leur compte.

- ✓ **Le directeur de la régie dotée de la seule autonomie financière** est nommé et révoqué par l'exécutif local (maire ou président de l'EPCI) après délibération de l'assemblée [combinaison art. L.2221-14 & R.2221-67 du CGCT].

Selon l'article R.2221-75 du CGCT, dans les communes ou groupements de communes de moins de 3 500 habitants, le directeur de la régie peut être choisi parmi les agents titulaires (ou fonctionnaires) de la collectivité. Ceci sous-entend qu'au-delà de ce seuil de 3 500 habitants, le Directeur ne devrait pas être un cadre titulaire de la collectivité ni occuper d'autres fonctions (même à temps partiel) au sein de la collectivité (en pratique, il semble qu'il existe une certaine tolérance).

Néanmoins, le point 22 de l'article 2 du décret modifié n° 86-68 du 13 janvier 1986 relatif aux positions de détachement, hors cadres, de disponibilité, de congé parental des fonctionnaires

² Cette incompatibilité s'étend aux conseillers communautaires et délégués des communes dans un syndicat [cf. L.5211-7].



territoriaux et à l'intégration a été modifié par le décret n° 2011-541 du 17 mai 2011 : le détachement d'un agent au sein de sa propre collectivité est désormais possible ce qui devrait permettre de nommer, via un détachement, un agent titulaire de la collectivité au poste de directeur d'une régie dotée de la seule autonomie financière. Cette disposition ne résout toutefois pas la question des régies de petite taille mais supérieure au seuil précité de 3 500 habitants, pour lesquelles la désignation d'un directeur à temps plein ne se justifie pas.

Dans le même ordre d'idées, l'article R.2221-3 autorise qu'un même directeur (ou un même conseil d'exploitation) soit chargé de l'administration de plusieurs régies dotées de la seule autonomie financière (mais rattachées à la même collectivité). Dans le silence des textes, cette même faculté n'est donc pas offerte aux régies personnalisées ; c'est logique puisqu'il s'agit d'établissements publics distincts. Dans ce cas, une même personne peut être désignée directeur de deux régies personnalisées, mais dans le cadre de 2 contrats de travail (de droit public) distincts (donc chacun à temps non complet).

Le directeur prépare le budget. Il procède, sous l'autorité de l'exécutif local, aux ventes et aux achats courants, dans les conditions fixées par les statuts.

Les incompatibilités de fonction sont les mêmes que pour les directeurs des régies dotées de la personnalité morale.

4. Le partage des risques et des responsabilités entre la collectivité et sa régie

Les risques auxquels la régie est soumise sont de deux ordres :

- **Les risques financiers et « commerciaux »** : ils portent à la fois sur les recettes (à commencer donc par l'assiette de facturation, mais aussi le risque « impayés ») et sur les dépenses / coûts d'exploitation (résultats des appels d'offres, évolutions des prix), mais aussi conséquences des risques techniques et industriels exposés ci-après.
- **Les risques techniques ou « industriels »** : il s'agit par exemple des pannes de matériels ou d'équipements, des casses de réseaux, de l'insuffisance ou de l'inadaptation de certains ouvrages ou équipements,... Outre les coûts directs (cf. ci-dessus), ils peuvent entraîner toutes sortes de dommages (aux abonnés, aux autres tiers, aux salariés de la régie ou de ses sous-traitants, à l'environnement,...).

Ils peuvent donc engager la responsabilité civile de la régie (réparation) voire la responsabilité pénale de la personne morale (collectivité ou régie personnalisée) et parfois même la responsabilité pénale des personnes responsables de la régie (en cas de non-respect de la réglementation, mais aussi de plus en plus souvent en cas d'absence ou d'insuffisance des actions visant à se mettre en conformité avec le droit et/ou à réduire les risques).


Dans le cas de la régie dotée de la seule autonomie financière, la totalité des risques et responsabilités repose sur la collectivité, ses élus et cadres, puisque la régie n'a pas de personnalité morale distincte.

Ces risques sont transférés à la régie si elle est personnalisée. Toutefois, (comme en délégation de service public d'ailleurs), la collectivité de rattachement conserve un devoir de contrôle pouvant aller, lorsque le fonctionnement d'une régie compromet la sécurité publique ou lorsqu'elle n'est pas en état d'assurer le service dont elle est chargée, jusqu'à la mise en demeure du directeur de la régie de remédier à la situation, voire de décider de la « suspension provisoire ou l'arrêt définitif des opérations de la régie » [art. R.2221.26].



Pour plus de détail sur les risques pénaux (caractérisation des fautes intentionnelles ou non, sanctions et peines encourues par les personnes morales et physiques,...), voir la note de la FNCCR « *la mise en œuvre de la responsabilité pénale* ».

Outils

-  Note FNCCR sur la mise en œuvre de la responsabilité pénale