

INSTRUCTION

N° 08-016-M0 du 1^{er} avril 2008

NOR : BUD R 08 00016 J

Texte publié au **Bulletin Officiel de la Comptabilité Publique**

CONVENTIONS DE MANDATS PASSÉES PAR DES COLLECTIVITÉS
ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX ET MANIEMENT DES FONDS PUBLICS
PAR UNE PERSONNE PRIVÉE

ANALYSE

Diffusion de l'avis du Conseil d'État du 13 février 2007
et de la circulaire DGCL-DGCP du 1^{er} février 2008

Date d'application : 01/04/2008

MOTS-CLÉS

COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX ; CONVENTION DE MANDAT ;
DENIERS PUBLICS ; COMPTABLE PUBLIC ; GESTION DE FAIT ; PASSATION ; MANDATAIRE ; OBLIGATION

DOCUMENTS À ANNOTER

Néant

DOCUMENTS À ABROGER

Néant

DESTINATAIRES POUR APPLICATION

RGP	TPG	RF	T	DOM								

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

5^{ème} Sous-direction - Bureau 5B

SOMMAIRE

CHAPITRE 1 LES BASES JURIDIQUES DES CONVENTIONS DE MANDAT	5
1. LA NOTION JURIDIQUE DE MANDAT	5
1.1. Les formes juridiques variées du mandat	5
1.2. L'obligation de mise en concurrence lors de la passation des conventions de mandat	6
1.3. Un défaut de formulation ou d'application des stipulations d'une convention de mandat engendre un risque de gestion de fait	7
2. LE MANDATAIRE EST SOUMIS AUX MÊMES OBLIGATIONS QUE LE COMPTABLE DANS L'EXÉCUTION DES DÉPENSES ET DES RECETTES	9
CHAPITRE 2 LE RÔLE DU RÉSEAU DU TRÉSOR PUBLIC	10
1. L'INFORMATION DES ORDONNATEURS AU TITRE DE LA FONCTION DE CONSEIL	10
1.1. Les solutions alternatives aux conventions de mandat méritent d'être rappelées aux ordonnateurs	10
1.2. L'avis préalable du comptable sur le projet de convention de mandat	11
1.3. La recommandation de formaliser les relations entre le mandant et le mandataire avant mise en concurrence	12
1.4. Les limites de l'avis préalable du comptable qui ne doit pas signer la convention de mandat	12
2. LE RÔLE D'APPUI AU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ	13
2.1. Les conditions de légalité des conventions de mandat	13
2.2. L'appui au contrôle de légalité	13
3. LE CONTRÔLE DES OPÉRATIONS DU MANDATAIRE	14
3.1. La prévention des gestions de fait	14
3.2. Le contrôle des opérations du mandataire avant leur réintégration dans la comptabilité du mandant	14
3.2.1. La vérification de l'existence et du caractère exécutoire de la convention de mandat	14
3.2.2. La restitution de l'intégralité des recettes et dépenses exécutées par le mandataire	14
3.2.3. La justification des opérations du mandataire	15
3.2.4. La portée des contrôles du comptable lors de la réintégration des opérations du mandataire	15

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE N° 1 : Avis de la section des finances du Conseil d'État n° 373.788 du 13 février 2007.....	16
ANNEXE N° 2 : Circulaire DGCL - DGCP du 1 ^{er} février 2008	20
ANNEXE N° 3 : CCAP type de gestion du CESU	32

Certains ordonnateurs de collectivités ou établissements publics locaux ont recours, dans leurs relations avec des personnes privées ou publiques, au dispositif juridique de la convention de mandat. Ces mandats présentent une très grande variété et peuvent se distinguer par :

- leur objet (au delà de la représentation juridique de la personne publique mandante, le mandant confie souvent l'accomplissement de tâches matérielles ou autres prestations à son mandataire) ;
- la personne du mandataire (personnes morales de droit public, associations, sociétés d'économie mixte locales, entreprises privées,...) ;
- leur fondement juridique (soit par référence à des textes spécifiques organisant pour le compte des collectivités et établissements publics locaux le recours au mandat , soit par référence au Code civil ou au Code des marchés publics).

Parfois, la collectivité territoriale ou l'établissement public local ne se contente pas de confier par mandat les seuls aspects pratiques ou matériels de l'une de ses compétences. Ainsi, certains mandats emportent manquement de deniers publics, en déléguant à un tiers l'exercice d'opérations financières que la réglementation en vigueur confie, à titre exclusif, à un comptable public. Certes, les juridictions financières, statuant en matière de gestion de fait, ont admis, sous certaines conditions rappelées par la présente instruction, qu'une convention de mandat peut conférer titre légal pour le manquement de fonds publics, mais le juge des comptes ne se prononce pas sur sa légalité.

Parallèlement, la jurisprudence administrative a jugé, par exemple, que les recettes publicitaires résultant de contrats de vente d'espaces publicitaires dans un bulletin municipal conclus avec les annonceurs par une société mandatée à cet effet par une collectivité présentent le caractère de recettes publiques et doivent de ce fait être recouvrées par un comptable public ou un régisseur de recettes.

Un avis du Conseil d'État du 13 février 2007 confirme les conditions juridiques de validité des conventions de mandat (cf. annexe n° 1 de la présente instruction). Compte tenu du rôle attendu du contrôle de légalité, une circulaire DGCL - DGCP du 1^{er} février 2008 commente cet avis (cf. annexe n° 2 de la présente instruction).

La présente instruction traite des conventions de mandat dont l'objet principal est d'attribuer à un mandataire les compétences exclusives du comptable énumérées à l'article 11 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique.

Par contre, ces consignes ne portent pas sur les conventions de mandat dont l'objet principal est d'externaliser des tâches administratives d'organismes publics locaux disposant d'une liberté d'organisation dans les conditions fixées par la réglementation en vigueur. À titre d'exemple, ils peuvent recourir à des délégations de services publics et autres contrats, dans le respect bien sûr du droit de la commande publique, qui fondent leur cocontractant à opérer des encaissements et des décaissements.

CHAPITRE 1

LES BASES JURIDIQUES DES CONVENTIONS DE MANDAT

« 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 » (article L. 2343-1 du Code général des collectivités territoriales).

L'article L. 3342-1 du même code prévoit des dispositions comparables pour le comptable du département. De la même façon, les établissements publics locaux sont soumis par les textes les régissant, lorsqu'ils sont gérés en comptabilité publique, au régime du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962.

Dans son avis du 13 février 2007 (cf. annexe n° 1 de la présente instruction), le Conseil d'État précise que *« 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 comptes 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 ».

Les conventions de mandat constituent ainsi une exception à cette exclusivité reconnue par la réglementation en vigueur au profit du comptable public.

1. LA NOTION JURIDIQUE DE MANDAT

1.1. LES FORMES JURIDIQUES VARIÉES DU MANDAT

Selon l'article 1984 du Code civil, *« le mandat ou procuration est un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom »*, le mandant ne pouvant conférer au mandataire plus de pouvoir qu'il n'en a lui-même.

Le contrat de mandat consiste en un contrat de représentation d'une personne par une autre, conclu à titre onéreux ou gracieux. Le mandat peut revêtir plusieurs formes juridiques.

Tant la doctrine que la jurisprudence administrative montrent que les conditions dans lesquelles il peut être recouru, en droit public, à la notion civiliste du mandat ne sont pas arrêtées.

En effet, il n'existe pas de définition du mandat propre au droit administratif. Pour sa part, le Commissaire du gouvernement, dans les conclusions sous l'arrêt du Conseil d'État du 5 mars 2003 « *Union Nationale des Services Industriels et Commerciaux* », propose une classification des mandats en droit administratif selon une organisation en quatre cercles concentriques :

- premier cercle : Les mandats classiques de droit civil conclus au nom et pour le compte du mandant, qui peuvent être conclus à titre onéreux ;
- deuxième cercle : Les mandats définis comme tels par des lois et règlements qui imposent de recourir à cette forme contractuelle, tels que l'article R. 321-20 du Code de l'urbanisme concernant la réalisation d'études par les SEML pour les collectivités locales et les mandats dits Loi MOP portant sur la délégation de maîtrise d'ouvrage. Ces mandats confient généralement au mandataire bien d'autres missions que la simple représentation de la collectivité, puisque la SEML doit généralement produire également des études administratives, juridiques et techniques ;
- troisième cercle : Les mandats par lesquels deux personnes privées, dont une a reçu mandat d'une personne publique, concluent des contrats publics à raison de l'existence de travaux publics, de l'exécution d'un service public ou d'une clause exorbitante de droit commun que le Conseil d'État qualifie de contrats passés « *pour le compte* » de la collectivité publique (TC, 8 juillet 1963, Société entreprise PEYROT, Rec. p. 787 ; TC, 11 juin 1975, Commune d'ADGE, Rec. p. 797 ; TC, 12 novembre 1984, SEM du Tunnel de Saint-Marie aux Mines, Rec. p. 533) ;
- quatrième cercle : Tous les contrats qui, certes portent le nom de mandat, mais dont le contenu doit nécessairement être requalifié de prestations de services, tels que les mandats dits d'études.

Divers textes concernant le secteur public local peuvent être cités de façon non exhaustive :

- la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée modifiée par l'ordonnance du 17 juin 2004 pose des règles spécifiques en matière de mandat de maîtrise d'ouvrage publique. Ainsi, les missions du mandataire « loi MOP » vont bien au-delà du simple mandat civiliste puisqu'elles peuvent s'étendre des études à la réalisation de tâches administratives, juridiques, techniques et financières. La loi a réglementé pour toute personne publique ou privée, titulaire d'un mandat « Loi MOP », tous les effets du principe de représentation du mandant par le mandataire, dans l'exercice et dans la limite des attributions confiées à ce dernier par la convention de mandat ;
- l'intervention de l'Office national des forêts (ONF) pour le compte des collectivités locales est organisée par la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001 (article L. 121-4 du Code forestier) ;
- la gestion par un office public de l'habitat des biens immobiliers d'autres collectivités territoriales est prévue par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite SRU, du 13 décembre 2000 (articles L. 421-1, L. 422-2, L. 423-1-1 et L. 442-9 du Code de la construction et de l'habitation) ;
- le recouvrement de redevances d'eau et d'assainissement par le même organisme est codifié à l'article R. 2333-128 du Code général des collectivités territoriales.

Du point de vue de la Comptabilité publique, il n'y a toutefois pas lieu de faire de distinction entre ces diverses formes de mandat pour la mise en œuvre des recommandations qui suivent.

1.2. L'OBLIGATION DE MISE EN CONCURRENCE LORS DE LA PASSATION DES CONVENTIONS DE MANDAT

Le Conseil d'État, dans son arrêt n° 233372 « *Union nationale des services publics industriels et commerciaux et autres* » du 5 mars 2003, a annulé le 7° de l'article 3 du code du 7 mars 2001 relatif aux contrats de mandat, au motif que cette disposition de nature trop générale était incompatible avec les obligations de publicité et de mise en concurrence préalables imposées par le droit communautaire, et avait donc pour effet d'exclure l'ensemble des contrats de mandat du champ d'application du Code des marchés publics.

Pour les contrats de mandat passés avant le 6 mars 2003, dès lors qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée, la loi du 2 juillet 2003 « *urbanisme et habitat* »¹ considère que leur passation n'a pas méconnu les obligations de publicité et de concurrence.

Le Code des marchés publics, dans la version issue du décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 comme dans celle, en vigueur, issue du décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006, soumet donc désormais les conventions de mandat, comportant l'exécution d'opérations financières par le mandataire au nom et pour le compte du mandant, à ses règles de publicité et de mise en concurrence. L'application de ces règles se fait cependant sous réserve que les conventions donnent lieu à rémunération ou au versement d'un prix par la collectivité.

En effet, le paragraphe 2.5. du manuel d'application du Code des marchés public de 2006² (circulaire NOR-ECOM0620004C du 3 août 2006, publiée au JO du 4 août 2006) rappelle que les contrats de mandat conclus à titre gratuit ne sont pas, par définition, des marchés publics. « *En revanche, un contrat de mandat rémunéré est bien un marché public ne bénéficiant pas d'un quelconque régime dérogatoire : Lorsqu'elles souhaitent conclure un contrat de mandat avec une tierce personne, les personnes publiques sont tenues de se conformer aux obligations de publicité et de mise en concurrence posées par le Code des marchés publics. Elles doivent, au cas par cas, vérifier si le contrat de mandat porte sur une prestation soumise au Code des marchés publics et analyser s'il s'agit d'une prestation de services, voire d'un marché de travaux, afin de connaître les obligations à respecter lors de sa passation* ».

La jurisprudence administrative indique d'ailleurs qu'un marché public peut fonder juridiquement les opérations financières d'un mandataire : « *Le fait de prévoir, dans un marché conclu conformément aux dispositions précitées [du Code des marchés publics], que la société privée, à qui a été contractuellement confiée la régie publicitaire d'un journal municipal, encaisse, en guise de rémunération de ses prestations, des recettes provenant des annonceurs qu'elle prospecte et reverse une partie des sommes ainsi acquises à la collectivité éditrice, ne saurait avoir pour effet de conférer aux dites sommes la qualité de deniers publics, au sens des dispositions du décret du 29 décembre 1962 et ne méconnaît pas le règlement général sur la Comptabilité publique* » (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 20 novembre 2007, n° 05BX00231, Société SCOOP Communications).

1.3. UN DÉFAUT DE FORMULATION OU D'APPLICATION DES STIPULATIONS D'UNE CONVENTION DE MANDAT ENGENDRE UN RISQUE DE GESTION DE FAIT

En vertu de l'article 60-XI de la Loi n° 63-156 du 23 février 1963 portant Loi de finances pour 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, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés*.

¹ Ainsi, l'article 77 de la Loi urbanisme et habitat n° 2003-590 du 2 juillet 2003 dispose : « Sous réserve de toute décision passée en force de chose jugée, les contrats de mandat conclu avant le 6 mars 2003 sont réputés valides nonobstant l'irrégularité dont ils pourraient être entachés du fait de l'annulation des dispositions du 7ème de l'article 3 du Code des marchés publics. Cette disposition a pour objet d'interdire au juge, saisi d'une contestation relative à un contrat de mandat conclu sous l'empire des anciennes dispositions de l'article 3-7 du nouveau Code des marchés publics, d'annuler la convention ».

² Le manuel précise également que « seul le comptable public du pouvoir adjudicateur est compétent pour payer les prestations d'un marché public (cf. art. 12 du code) ».

Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.

Les gestions irrégulières entraînent, pour leurs auteurs, déclarés comptables de fait par la Cour des comptes, les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentes pour les comptables publics. Néanmoins, le juge des comptes peut, hors le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites.

Les comptables de fait pourront, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du Code pénal, être condamnés aux amendes prévues par la loi ».

Mais, la Cour des comptes a écarté la gestion de fait dans certains cas où une personne privée avait pourtant manié des deniers publics au lieu et place du comptable public. À ce titre, cette jurisprudence du juge des comptes concerne aussi bien les recettes que les dépenses publiques.

Dans son arrêt Madine-Accueil du 24 septembre 1987, la Cour a ainsi eu à connaître d'une convention par laquelle un syndicat mixte avait confié à une association l'exploitation de diverses activités dans le cadre d'un centre de loisirs, cette association ayant à cette occasion engagé des dépenses pour le compte du syndicat. La Cour a dans ce cas infirmé le jugement d'une Chambre régionale des comptes qui avait prononcé la gestion de fait au motif que :

- la convention était régulière et exécutoire ;
- les opérations faisant l'objet du mandat étaient déterminées précisément dans la convention ainsi que les modalités de reddition annuelle des comptes.

Dès lors, il appartenait au comptable public, au regard des pièces justificatives reversées par le mandataire, de procéder au rattachement annuel des opérations du mandataire à son compte de gestion.

Dans un second arrêt District de Petit-Caux du 22 mars 1990, la Cour a reconnu une gestion de fait à l'encontre d'une association qui s'était immiscée dans les fonctions de comptable du District alors que l'association était bien titulaire d'une convention de mandat de gestion du service des cantines scolaires prise sur délibération du conseil du District.

Dans cette espèce, la Cour, tout en constatant que la qualité de mandataire de l'association conférait bien titre légal au maniement des deniers districaux des cantines scolaires, a sanctionné le non-respect par l'association de ses obligations de mandataire : absence de reddition annuelle des comptes et des pièces justificatives, absence de reversement des fonds à date fixe auprès du comptable assignataire. Au cas d'espèce, le juge des comptes a constaté au surplus que les fonds étaient utilisés par l'association à des fins autres que celles pour lesquelles elle avait été mandatée.

Il convient de souligner que le Parquet, dans ses conclusions suivies par la Cour, relève que « à supposer que la délibération précitée vaille titre légal, l'association s'en est dépouillée pour avoir enfreint ses obligations ».

La position de la Cour des comptes a finalement évolué à l'occasion d'un arrêt Maison d'accueil pour personnes âgées dépendantes (MAPAD) du 2 juillet 1998. Elle tire explicitement la conséquence directe d'une convention exécutoire : celle-ci confère un titre légal au mandataire « même en l'absence de reddition annuelle du compte sauf à démontrer qu'il a refusé d'obtempérer aux demandes et mises en demeure du comptable public responsable ». Par cet arrêt, la Cour assouplit sa jurisprudence précitée en écartant l'une des conditions qu'elle avait elle-même posée et réitérée depuis l'arrêt Madine-Accueil, à savoir la reddition des comptes.

Dans l'ensemble des arrêts précités, le juge des comptes ne se place à aucun moment sur le terrain de la légalité des conventions de mandat dont il se contente de constater qu'elles sont exécutoires. Il ne peut, en effet, se substituer à l'autorité chargée par la loi du contrôle de légalité (cf. §. 3 infra).

Par ailleurs, le juge des comptes peut, tout en constatant l'absence de titre légal, déclarer un non-lieu à gestion de fait en l'absence d'intérêt pratique de cette dernière. Ainsi, est dépourvue d'intérêt pratique la déclaration de gestion de fait lorsqu'il a été mis fin aux opérations irrégulières et que les fonds ont été intégralement reversés à l'appui des justificatifs auprès du comptable public.

Le contrôle exercé par le juge financier n'a donc pas les mêmes finalités que celui qui incombe au représentant de l'État. En ce sens, les arrêts rendus par le juge financier en matière de gestion de fait ne préjugent aucunement de la légalité des conventions de mandat qui lui sont soumises.

2. LE MANDATAIRE EST SOUMIS AUX MÊMES OBLIGATIONS QUE LE COMPTABLE DANS L'EXÉCUTION DES DÉPENSES ET DES RECETTES

Depuis la fin des années 1980, la Cour des comptes a apporté des précisions sur le principe selon lequel le mandataire doit se conformer aux règles de la Comptabilité publique (cf. §. 1.3. supra).

Les obligations à caractère comptable et financier à respecter par le mandataire sont celles auxquelles est soumis le mandant. Ainsi, le juge des comptes a considéré que *« spécialement les mandataires des organismes publics sont tenus, dans l'exécution de leur mandat, de se conformer aux dispositions du règlement général sur la Comptabilité publique et des règlements particuliers aux différents organismes publics relatifs aux modes d'exécution et de justification des dépenses »*.

Les dépenses payées par le mandataire doivent ainsi être réintégrées dans la comptabilité de la collectivité mandante conformément à la liste des pièces justificatives des dépenses publiques locales en annexe I du Code général des collectivités territoriales (rubrique 494 *« Paiement d'opérations réalisées sous mandat »*) et visée à l'article D. 1617-19 du même code.

Cette rubrique prévoit également que chaque renouvellement d'avance se fait au vu *« du décompte des opérations et de leur montant justifiant l'avance accordée précédemment, accompagné des copies des pièces justificatives prévues aux rubriques concernées de la liste selon la nature des dépenses afférentes à ces opérations »*.

En ce qui concerne les recettes recouvrées par le mandataire, il est conseillé au comptable de demander un état nominatif des restes à recouvrer ainsi que toutes les pièces justificatives des opérations d'encaissement que le comptable juge nécessaire à l'exercice de ses contrôles.

En effet, l'intégration des opérations du mandataire donne lieu à l'exercice, par le comptable, des contrôles qui lui incombent en vertu des articles 12 et 13 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962.

Si le recouvrement amiable par le mandataire ne pose pas de difficultés insurmontables, il convient toutefois de rappeler que ce dernier ne peut user des prérogatives exorbitantes du droit commun réservées aux comptables directs du Trésor (commandement de payer par voie postale, opposition à tiers détenteur, droit de communication,...). Dès lors, le recours à un mandataire pour l'exercice des poursuites est déconseillé car il générerait un coût supplémentaire pour la collectivité sans réelle plus-value en terme d'efficacité.

CHAPITRE 2

LE RÔLE DU RÉSEAU DU TRÉSOR PUBLIC

Selon l'avis du Conseil d'État n° 373.788 du 13 février 2007, joint en annexe n° 1 de la présente instruction, le comptable public « *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* ». Par ailleurs, les conventions de mandats manifestement illégales peuvent être portées à l'attention de l'autorité préfectorale en charge du contrôle de légalité.

1. L'INFORMATION DES ORDONNATEURS AU TITRE DE LA FONCTION DE CONSEIL

1.1. LES SOLUTIONS ALTERNATIVES AUX CONVENTIONS DE MANDAT MÉRITENT D'ÊTRE RAPPELÉES AUX ORDONNATEURS

Le comptable public a un rôle à jouer pour l'information des ordonnateurs sur les conditions d'intervention par voie de mandat et les solutions alternatives à privilégier, au regard notamment du risque, pour l'ordonnateur, de gestion de fait. Il appartiendra notamment au comptable de proposer à ce dernier, si cette solution est envisageable pour le cas d'espèce qui lui est soumis, de privilégier le recours à la régie, voire à des contrats de commande publique (délégation de service public notamment).

Il est, en effet, rappelé qu'un agent d'une association ou d'une entreprise privée peut être nommé régisseur en vue d'opérer des encaissements et des décaissements dans les mêmes conditions qu'un agent d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public nommé régisseur. L'[Instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 sur les régies du secteur public local](#) rappelle ainsi que le choix du régisseur peut porter sur une personne physique extérieure à la collectivité ou à l'établissement public local (Titre 2, chapitre 2, §. 2).

Si le troisième alinéa de l'article 14 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 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* », l'avis du Conseil d'État du 13 février 2007 (cf. annexe n° 1) indique 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* ».

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 ».

1.2. L'AVIS PRÉALABLE DU COMPTABLE SUR LE PROJET DE CONVENTION DE MANDAT

Si aucune solution alternative ne peut être retenue (§. 1.1. supra) et qu'un projet de convention de mandat est soumis à l'avis préalable du comptable par l'ordonnateur, celui-ci devra l'examiner au regard des critères définis par la jurisprudence précitée, à savoir :

- les opérations faisant l'objet du mandat doivent être déterminées précisément dans la convention ;
- la convention doit aussi arrêter des modalités précises de reddition des comptes à l'ordonnateur (et des pièces justificatives des dépenses et des recettes prévues par la réglementation en vigueur), en vue de leur validation par ce dernier avant transmission au comptable pour réintégration dans la comptabilité du mandant ;
- les conventions doivent comprendre une mention précisant que le mandat est conclu pour une durée déterminée éventuellement reconductible ;
- il est conseillé d'insérer un article particulier traitant des sanctions contractuelles auxquelles s'expose le mandataire en cas de manquement à ses obligations fixées par la convention de mandat. Ainsi, parmi les diverses clauses envisageables, figure celle qui peut prévoir une résiliation sans indemnité prononcée unilatéralement par la collectivité ou l'établissement public mandant, en cas de manquement aux obligations contractuelles ou de faute grave du cocontractant ;
- la convention doit détailler les relations financières entre le mandant et le mandataire (périodicité et formes du reversement des recettes encaissées par le mandataire, périodicité et formes de reconstitution de l'avance ou de remboursement des dépenses payées par le mandataire, justificatifs exigés à la fois par le mandant et par la réglementation des opérations du mandataire,...). La souscription d'une police d'assurance par le mandataire peut enfin être suggérée afin de couvrir le risque de non représentation des fonds par ce dernier ;
- enfin, le comptable doit veiller à ce que la convention ne comporte pas de clause contraires à la réglementation comptable, budgétaire et financière en vigueur. Il est notamment préconisé de stipuler expressément, dans la convention, que l'intégralité des recettes encaissées pour le compte du mandant doivent lui être reversées pour leur montant brut (sans prélèvement notamment des frais et rémunérations dus au mandataire), que l'intégralité des dépenses par le mandataire doit être justifiée auprès du mandant (voir infra) et qu'aucune contraction comptable et financière n'est autorisée entre les recettes encaissées et les dépenses décaissées au titre du même mandat.

S'agissant des modalités de reddition des comptes, des sommes perçues et des justificatifs, même si l'arrêt MAPAD du 2 juillet 1998 semble indiquer qu'il appartient au comptable « *de demander une reddition régulière des comptes* », sans en préciser la périodicité, les jurisprudences Petit Caux et Madine Accueil privilégient une reddition au moins annuelle des comptes, qu'il conviendra de conseiller, en tant que minimum.

En tout état de cause, et dès lors que le mandataire effectue des opérations financières pour le compte de la collectivité tout au long de l'année, il conviendra de privilégier une reddition infra-annuelle des comptes, en phase avec les mouvements financiers effectués par le mandataire. Cette recommandation revêt une importance particulière lorsque les opérations du mandataire constituent une ressource importante de la personne publique mandante.

De même, dès lors que la reddition des comptes fait suite à une manifestation unique (par exemple, un spectacle), il conviendra de préconiser une intégration dans les comptes de la collectivité mandante des sommes correspondantes accompagnées des justificatifs, à une date la plus proche possible de la réalisation de l'évènement.

Il convient de conseiller à la collectivité de ne pas confier le soin d'exercer les poursuites pour son compte au mandataire chargé d'encaisser des recettes. En effet, celui-ci ne dispose pas, contrairement au comptable public, de moyens exorbitants du droit commun pour effectuer le recouvrement contentieux (titre exécutoire, privilège du préalable, OTD, droit de communication,...). Dès lors, le recours au mandataire pour l'exercice des poursuites générerait un coût supplémentaire pour la collectivité.

De façon générale, le comptable devra recommander à l'ordonnateur de ne pas souscrire de convention de mandat, sans au préalable, s'être assuré de la fiabilité « économique » du mandataire, qui devra présenter une situation financière saine.

1.3. LA RECOMMANDATION DE FORMALISER LES RELATIONS ENTRE LE MANDANT ET LE MANDATAIRE AVANT MISE EN CONCURRENCE

Les conventions de mandat comportant des prestations de services à titre onéreux doivent respecter les procédures générales du Code des marchés publics, y compris celles d'un montant inférieur aux seuils de passation des marchés publics (cf. §. 1.2. supra).

Dans ce domaine, les comptables pourront s'inspirer du cahier des clauses administratives particulières type, élaboré et validé par la DGCP, la DGCL et l'Agence Nationale des Services à la Personne (ANSP), en vue de faciliter la conclusion d'un marché public par les Conseils généraux souhaitant payer des prestations sociales au moyen du Chèque Emploi Service Universel (CESU) préfinancé. Ce cahier des charges est joint en annexe n° 3.

1.4. LES LIMITES DE L'AVIS PRÉALABLE DU COMPTABLE QUI NE DOIT PAS SIGNER LA CONVENTION DE MANDAT

L'avis du Conseil d'État n° 373.788 du 13 février 2007, joint en annexe n° 1 de la présente instruction, confirme que 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 ».

Bien entendu, l'avis donné par le comptable, tant au regard de la régularité externe de la convention qu'en vue de protéger les intérêts de la collectivité, ne saurait garantir l'ordonnateur de la légalité du dispositif envisagé qui relève de l'appréciation souveraine des juges (cf. décision « Prest'action » du tribunal administratif de Dijon en date du 18 mars 2004).

Le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 pose le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics. Ainsi, le comptable public est seul chargé du maniement et de la conservation des fonds et valeurs de l'organisme public (articles 11 et 20), sauf à ce qu'un régisseur agisse pour son compte (article 18).

Par ailleurs, l'article 14 du décret du 29 décembre 1962, qui dispose 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* », est considéré comme permettant à un comptable public de déléguer ses compétences soit à des personnes agissant sous sa responsabilité, soit à un autre comptable public. Dans ce cadre, le comptable qui délègue sa compétence, assume la responsabilité des opérations effectuées par le délégataire³.

Le comptable ne doit donc pas participer à la signature des conventions de mandat. Celles-ci sont signées seulement par l'ordonnateur et le mandataire.

³ « *Les dispositions législatives en vigueur ne font pas obstacle à ce qu'un comptable public puisse déléguer l'exercice de certaines de ses attributions à un mandataire* » (Conseil d'Etat, 22 février 2008, Syndicat national des services du Trésor-Force ouvrière, n° 295281).

2. LE RÔLE D'APPUI AU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

2.1. LES CONDITIONS DE LÉGALITÉ DES CONVENTIONS DE MANDAT

L'avis du Conseil d'État n° 373.788 du 13 février 2007, joint en annexe n° 1 de la présente instruction, confirme la nécessité d'une base légale autorisant, dans un domaine donné qu'elle précise, les organismes publics locaux à conclure une convention de mandat.

« 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 [...] 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, [...] 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 [...].

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. ».

Dans ce même avis, le Conseil d'État ajoute concernant plus particulièrement les dépenses : *« 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. [...]*

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 ».

2.2. L'APPUI AU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ

En cas de non respect des critères définis par l'avis du Conseil d'État joint en annexe n° 1 de la présente instruction, le comptable devra, en application notamment de [l'instruction n° 90-078-M0 du 10 juillet 1990](#) et de [l'instruction n° 90-100-M0 du 17 septembre 1990](#), appeler l'attention du Trésorier-payeur général aux fins d'examen d'une éventuelle saisine de l'autorité préfectorale chargée du contrôle de légalité. Ceci ne vaut, bien sûr, que pour les conventions dont le délai de déféré préfectoral n'est pas déjà clos.

La direction générale des Collectivités locales et la direction générale de la Comptabilité publique ont diffusé une circulaire commune pour mobiliser les deux réseaux dans ce domaine (cf. annexe n° 2 de la présente instruction). Les Trésoriers-payeurs généraux apporteront leur capacité d'expertise aux préfets lorsque ces derniers sollicitent leur avis sur de telles conventions.

Ils veilleront à ne saisir l'autorité préfectorale, à leur initiative et en vue d'un déféré, que lorsque les enjeux financiers le justifient et lorsque des solutions alternatives peuvent être proposées à l'ordonnateur pour la gestion des opérations en cause. Ainsi, ne sera pas remis en cause, par exemple, l'encaissement de recettes liées à des manifestations culturelles ou à la location de gîtes ruraux par des prestataires de services dotés d'un réseau national (FNAC, Gîtes de France,...). En cas de besoin, les Trésoriers-payeurs généraux saisiront le bureau 5B pour avis.

3. LE CONTRÔLE DES OPÉRATIONS DU MANDATAIRE

3.1. LA PRÉVENTION DES GESTIONS DE FAIT

En cas de non respect des critères définis par la jurisprudence financière, le comptable devra, en application de l'article R. 212-19 du Code des juridictions financières, appeler l'attention du Trésorier-payeur général aux fins d'examen d'une éventuelle saisine de la chambre régionale des comptes, des opérations qu'il présume constitutives de gestion de fait. Cette procédure devra bien évidemment être mise en jeu lorsque le comptable se verra remettre des fonds par la collectivité locale ou son mandataire, alors même qu'aucune convention exécutoire ne pourra lui être justifiée.

3.2. LE CONTRÔLE DES OPÉRATIONS DU MANDATAIRE AVANT LEUR RÉINTÉGRATION DANS LA COMPTABILITÉ DU MANDANT

Le comptable de la personne publique mandante doit procéder à un certain nombre de contrôles avant de prendre en charge comptablement les opérations du mandataire.

3.2.1. La vérification de l'existence et du caractère exécutoire de la convention de mandat

Le comptable devra s'assurer du caractère exécutoire de la convention de mandat qui lui est présentée. En application des articles L. 2131-2 4°, L. 3131-2 4° et L. 4141-2 4° du Code général des Collectivités territoriales, les conventions de mandat doivent être transmises au contrôle de légalité.

Si des opérations de recettes ou de dépenses sont présentées par l'ordonnateur ou son mandataire sans qu'une convention de mandat exécutoire ne puisse être produite, le comptable public est alors astreint à refuser leur prise en charge.

3.2.2. La restitution de l'intégralité des recettes et dépenses exécutées par le mandataire

Il est rappelé que toutes les recettes et les dépenses prévues par la convention de mandat doivent être reversées au comptable et qu'il ne peut y avoir de contraction entre les recettes et les dépenses. De même la rémunération du cocontractant ne peut pas intervenir par déduction opérée sur les produits encaissés par celui-ci.

3.2.3. La justification des opérations du mandataire

Sous réserve du respect des conditions décrites en §. 3.2.1. et 3.2.2. supra, le comptable est fondé à prendre en charge les opérations dûment justifiées afférentes aux conventions de mandat. Les dépenses et les recettes devront être intégrées conformément aux règles exposées au paragraphe 2 supra. Selon l'avis du Conseil d'État n° 373.788 du 13 février 2007, joint en annexe n° 1 de la présente instruction, le comptable public doit « *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* ».

Il est donc rappelé que les dépenses payées par le mandataire ne peuvent être réintégrées dans la comptabilité de la collectivité mandante qu'appuyées de toutes les pièces justificatives énumérées par l'annexe I du Code général des collectivités territoriales (cf. liste des pièces justificatives visée à l'article D. 1617-19 de ce même code).

3.2.4. La portée des contrôles du comptable lors de la réintégration des opérations du mandataire

L'intégration des opérations dans la comptabilité de la collectivité mandante doit faire l'objet de la plus grande attention de la part du comptable, dès lors qu'à compter de leur prise en charge, le comptable en assume seul la responsabilité personnelle et pécuniaire.

La chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes dans un jugement du 12 juin 2002 (commune de Chassieu / société d'équipement du Rhône et de Lyon) a confirmé cette analyse en jugeant « *qu'après exécution des titres et des mandats précités et remboursement du reliquat de la gestion, les opérations se sont trouvées intégrées en totalité dans les comptes de la commune de Chassieu ; que l'agent comptable a ainsi accepté d'en assumer la responsabilité à l'égard des juges des comptes et que l'utilité publique en a été reconnue par l'autorité budgétaire lors de l'approbation du bilan de l'opération [...]* ».

Le comptable devra en conséquence rejeter toutes les opérations du mandataire qui ne seraient pas suffisamment justifiées au regard des contrôles dont il est personnellement et pécuniairement responsable.

Pour les opérations non prises en charge par le comptable, le mandataire reste justiciable de la chambre régionale des comptes.

Il est demandé aux comptables publics de bien vouloir informer le Bureau 5B de la direction générale de toutes les difficultés qu'ils pourraient rencontrer dans l'application de la présente instruction et, en particulier, de lui transmettre, via leur division/département SPL, tout jugement de CRC prononcé dans le cadre d'une convention de mandat et dont il serait fait appel par les intéressés.

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Pour le Directeur Général de la Comptabilité Publique

LE SOUS-DIRECTEUR CHARGÉ DE LA 5^{ÈME} SOUS-DIRECTION

BRUNO SOULIÉ

ANNEXE N° 1 : Avis de la section des finances du Conseil d'État n° 373.788
du 13 février 2007

Conseil d'État

EXTRAIT DU REGISTRE DES DÉLIBÉRATIONS

Séance du 13 février 2007

Avis n° 373.788 relatif aux conditions de validité des conventions de mandat conclues en matière de recettes et de dépenses publiques des collectivités territoriales

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 1^{er} 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 :

Question I - 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 ?

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* ».

ANNEXE N° 1 (suite)

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.

ANNEXE N° 1 (suite)

Question II - 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 ?

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.

Question III - 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 ?

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.

ANNEXE N° 1 (suite et fin)

Question IV – 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 ?

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

Question V - 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 ?

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.

ANNEXE N° 2 : Circulaire DGCL - DGCP du 1^{er} février 2008

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

**MINISTÈRE DU BUDGET,
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

**DIRECTION GÉNÉRALE
DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

**DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE**

**à Mesdames et Messieurs
les Préfets et les Trésoriers-payeurs généraux
de région et de département
de métropole et d'Outre-mer**

Le 1^{er} février 2008

La présente circulaire rappelle le cadre juridique des conventions passées par les collectivités et établissements publics locaux lorsqu'elles portent sur l'exécution de leurs dépenses et/ou de leurs recettes qui relève de la compétence exclusive de leur comptable public sauf exceptions fixées par la loi.

OBJET : Conventions de mandat passées par des collectivités et établissements publics locaux

Par la combinaison des articles L. 2343-1 et L. 3342-1 du Code général des collectivités territoriales, 60 de la Loi n° 63-156 du 23 février 1963 et 11 et 12 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la Comptabilité publique, les comptables publics sont seuls chargés du recouvrement des recettes et du paiement des dépenses publiques, sous leur responsabilité personnelle et pécuniaire.

ANNEXE N° 2 (suite)

Le recours croissant de collectivités ou d'établissements publics locaux à des conventions, emportant le maniement de leurs fonds par des personnes privées ou par des organismes publics en lieu et place de leur comptable public assignataire, et ce hors du cadre réglementaire de la régie (articles R. 1617-1 et suivants du CGCT), a suscité ainsi des interrogations quant à leur légalité, d'une part, et quant à la détermination du rôle et de la responsabilité des comptables publics dans de tels cas, d'autre part. L'annexe n° 1 de la présente circulaire rappelle le régime de ces conventions de mandat.

Afin de coordonner la position respective des réseaux préfectoraux et du Trésor public dans ce domaine, la présente circulaire interministérielle diffuse des consignes arrêtées conjointement sur la base d'un avis du Conseil d'État en date du 13 février 2007 reproduit en annexe n° 2 de la présente circulaire.

Le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 précise la portée du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables publics en vertu duquel seul le comptable public est chargé du maniement et de la conservation des fonds et valeurs de l'organisme public (articles 11 et 20), du recouvrement de ses recettes et du règlement de ses dépenses.

C'est en ce sens que le Tribunal administratif de Dijon s'est prononcé le 18 mars 2004 (Ville de Sens c/ société Prest'action) concernant un marché de prestation de services par lequel le prestataire d'une commune s'était engagé à commercialiser auprès d'annonceurs des encarts publicitaires dans un bulletin municipal. Après avoir constaté que seul le comptable public, ou son régisseur, peut manier les deniers publics au regard du décret précité du 29 décembre 1962, le Tribunal administratif en a déduit l'illégalité de la convention et du titre exécutoire émis par la commune sur son fondement.

Dès lors, les préfets qui, dans le cadre du contrôle de légalité, seraient saisis de tout acte (délibération, marché public, ...) fondant une convention de mandat, veilleront à le déférer dans la mesure où il emporte maniement des fonds de la collectivité territoriale par un tiers qui n'est pas le comptable assignataire et dès lors qu'il intervient en dehors des cas strictement prévus par une loi en vigueur ou en contradiction avec les modalités de passation prévues au Code des marchés publics.

En tant que de besoin, les trésoriers-payeurs généraux prêteront leur concours aux préfets pour expertiser de telles conventions de mandats transmises au contrôle de légalité.

Le Directeur général
des Collectivités locales

Edward JOSSA

Le Directeur général
de la Comptabilité publique

Dominique LAMIOT

ANNEXE N° 2 (suite)

ANNEXE N° 1 – LE RÉGIME DES CONVENTIONS DE MANDAT :**1. La compétence exclusive du comptable public pour l'exécution des décaissements et encaissements pour le compte d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local**

En vertu de l'article L. 2343-1 du Code général des Collectivités territoriales (CGCT), "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". L'article L. 3342-1 du même code prévoit des dispositions comparables pour le comptable du département. Aucune disposition n'est prévue spécifiquement pour les régions et les établissements publics locaux mais la logique reste la même.

Dans son avis susvisé, le Conseil d'État indique que *"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 portant règlement général sur la comptabilité publique énumère les opérations financières ne pouvant être exécutées que par le comptable public d'une collectivité ou d'un établissement. Le comptable public peut seul décider de déléguer ses pouvoirs à un ou plusieurs mandataires ayant la qualité pour agir en son nom et sous sa responsabilité (troisième alinéa de l'article 14 du même décret). Il s'agit essentiellement d'agents du réseau du Trésor public désignés par les comptables publics et d'huissiers de justice notamment.

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 (cf. alinéa précédent), 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.

2. L'obligation pour une collectivité territoriale ou un établissement public local d'exercer les compétences qui lui sont dévolues par la loi

Si *"les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus"* (article L. 1111-1 du CGCT) et *"règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence"* (article L. 1111-2 du CGCT), ils doivent respecter la réglementation en vigueur lorsqu'ils souhaitent associer un partenaire privé ou public à l'exercice d'une de leurs missions.

Le principe de la libre administration des collectivités territoriales, fixé à l'article 72 de la Constitution, s'exerce *"dans les conditions prévues par la loi"*. Si la présente circulaire ne traite que des conventions de mandat, son annexe n° 1 présente une typologie indicative de l'éventail des solutions envisageables à ce titre.

Un guide *"Subvention, marché public et délégation de service public"*, à l'élaboration duquel la DGCL et la DGCP ont participé, est téléchargeable sur le site internet www.associations.gouv.fr (rubrique "Le financement et la fiscalité"). Il vise à préciser les distinctions à opérer entre marchés publics, délégations de service public et subventions dont peuvent bénéficier les personnes morales de droit privé, en particulier les associations.

En dehors des contrats de commande publique ouverts aux collectivités et établissements publics locaux par la réglementation en vigueur, sont apparus des contrats innomés que la jurisprudence financière qualifie de *"conventions de mandat"* en référence au Code civil.

ANNEXE N° 2 (suite)

3. Le recours à une convention de mandat doit être autorisé par la loi

Le Conseil d'État rappelle qu' *“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”*.

Dans le secteur public local, le champ d'application du mandat organisé par la loi est restreint (Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 modifiée relative à la maîtrise d'ouvrage publique dite loi MOP, loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001, loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000,...).

Le Conseil d'État indique donc que *“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”*.

Il ajoute *“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”.

4. La passation d'une convention de mandat doit respecter les modalités fixées par le Code des marchés publics

En vertu de l'article premier du Code des marchés publics, *“ les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs définis à l'article 2 [(les collectivités territoriales et les établissements publics locaux notamment)] et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services ”*.

L'article 2-5 de la circulaire du 3 août 2006, portant manuel d'application du Code des marchés publics, rappelle que les contrats de mandat confiés à une tierce personne et rémunérés sont des marchés publics *« ne bénéficiant pas d'un quelconque régime dérogatoire »*.

En outre, les contrats ou conventions de mandat ne figurent pas au nombre des exceptions au champ d'application énumérées à l'article 3 dudit code. Ceci est d'ailleurs conforme à la décision du Conseil d'État (n° 233.372) en date du 5 mars 2003, annulant l'ancien article 3-7 du code de 2001, lequel prévoyait cette exception générale.

ANNEXE N° 2 (suite)

Ces dispositions résultent de l'application des principes communautaires de libre accès à la commande publique (obligation de publicité) et de non-discrimination entre candidats (obligation de mise en concurrence) repris par la directive 2004/18 relative à la coordination des mesures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services. Elles ont été confirmées et précisées par l'arrêt en date du 20 octobre 2005 de la Cour de justice des Communautés européennes statuant sur l'affaire C/264-03, contentieux né entre la Commission européenne et la France au sujet de la compatibilité avec le droit communautaire de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 précitée dans sa rédaction initiale.

L'arrêt précité de la Cour précise en son considérant 58 que « le contrat de mandat, tel que défini par la loi n° 85-704, est un marché public de services au sens de l'article 1^{er}-a de la directive 92/50 et relève du champ d'application de celle-ci ». Transposées par le Code des marchés publics 2006, ces règles applicables aux marchés de service se répartissent entre les articles 29 et 30 dudit code, reprenant la distinction opérée par la directive 2004/18/C.E du 31 mars 2004 entre les services énumérés à son annexe II-A, qui relèvent du droit commun, et ceux listés à l'annexe II-B, qui autorisent le recours à des procédures simplifiées en raison de leur nature.

La procédure de passation à utiliser par la collectivité décidant de recourir à un mandat de maîtrise d'ouvrage dépendra des missions confiées au mandataire. À cet égard, la Cour admet en son considérant 55 que les missions comportant une fonction de représentation relèvent de l'article 21 de la directive 2004/18/CE, transposé à l'article 30 du Code des marchés publics. Ce dernier permet de recourir à une procédure dite « adaptée », non formalisée et choisie librement par le pouvoir adjudicateur, dans le respect des principes généraux du droit communautaire précités.

Dans son considérant 10, la Cour précise que « *les marchés qui ont pour objet à la fois des services figurant à l'annexe I A et des services figurant à l'annexe I B sont passés conformément aux dispositions des titres III à VI lorsque la valeur des services figurant à l'annexe I A dépasse celle des services figurant à l'annexe I B. Dans les autres cas, le marché est passé conformément aux articles 14 et 16* ». (les références d'annexe et d'article de l'arrêt de la cour sont celles de la directive 92/50 « services » qui ont été reprises par la directive 2004/18 avec une numérotation différente).

Il résulte de la combinaison des deux considérants précités que la distinction s'appliquerait, en particulier, au cas d'un contrat de mandat qui comporterait des missions mixtes, certaines ne comportant pas de fonction de représentation. En pratique, il appartient au pouvoir adjudicateur d'évaluer la part du contrat dédiée à des missions comportant une fonction de représentation, le juge ayant toujours, en cas de litige, la faculté de procéder à son tour à cette évaluation pour qualifier le marché.

Rapporté au Code des marchés publics issu du décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006, le contrat de mandat relève de l'article 30 si les missions comportant une fonction de représentation sont principales. Ainsi, les collectivités restent libres de définir le contenu de leurs contrats dans le cadre des règles générales fixées par la loi.

À titre d'exemple, dans le cadre de la loi MOP précitée, elles doivent alors évaluer la part relevant des missions de représentation (signature des marchés, paiement des titulaires,...) distinctement de la part afférente à des prestations de services ou de travaux.

ANNEXE N° 2 (suite)

En toute hypothèse, le pouvoir adjudicateur est soumis à des obligations de publicité et de mise en concurrence effective. Dans le cas de l'application de l'article 30, il conserve une grande latitude de mise en oeuvre de ces obligations. Cela étant, dans le cadre d'un marché à procédure adaptée, le choix et l'intensité des mesures de publicité doivent toutefois tenir compte du montant, de la nature et des caractéristiques de l'opération. S'applique, à cet égard, la jurisprudence du Conseil d'État « *Région Nord - Pas-de-Calais* » du 7 octobre 2005 (n° 278.732) qui impose, y compris pour les marchés à procédure adaptée, la mise en œuvre d'une publicité effective et adaptée au champ d'activité des opérateurs économiques susceptibles de concourir.

Il dispose, en revanche, d'une marge d'appréciation importante des modalités de consultation et de la définition des critères de choix de l'attributaire, par rapport à une procédure formalisée.

Dans le cas des conventions de mandat relevant de l'article 29 du code, le pouvoir adjudicateur doit appliquer les règles de droit commun, en fonction des seuils hors taxes définis par le Code des marchés publics. Le seuil doit être apprécié en fonction de la rémunération qui sera versée au mandataire (et non des avances qui peuvent être versées au mandataire par la collectivité dans le cadre de la convention de mandat).

Dans ce contexte, la sécurité juridique consiste, de la part d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local souhaitant confier un mandat, à définir préalablement le champ des prérogatives qu'elle entend confier par mandat et à en tirer les conséquences en termes de procédure de passation applicable. De même, les règles de publicité applicables tiennent au montant de la rémunération prévue.

Il convient également de signaler que peuvent donc cohabiter dans les conventions de mandat deux types d'avance :

- l'avance sur marché prévue à l'article 87 du Code des marchés publics ;
- les avances que peut verser la collectivité au mandataire (si ce dernier est chargé de dépenses pour le compte de la collectivité - cf. rubrique 494 de l'annexe n° 1 à l'article D. 1617-19 du CGCT portant liste des pièces justificatives des dépenses du secteur public local).

5. Les obligations du mandataire au regard de la jurisprudence financière

Toute personne qui s'ingère dans les opérations d'encaissement ou de décaissement de fonds d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local, sans avoir la qualité de comptable public ou de régisseur, peut être déclarée gestionnaire de fait par le juge financier. Cette règle s'applique dans les mêmes termes aux valeurs appartenant à la collectivité publique (tickets, instruments de paiement, etc.).

Le paragraphe XI de l'article 60 de la Loi n° 63-156 du 23 février 1963 dispose ainsi que *“ 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, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.*

Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.

ANNEXE N° 2 (suite)

Les gestions irrégulières entraînent, pour leurs auteurs, déclarés comptables de fait par la Cour des comptes, les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentes pour les comptables publics. Néanmoins, le juge des comptes peut, hors le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites.

Les comptables de fait pourront, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du Code pénal, être condamnés aux amendes prévues par la loi ”.

Or, bien que des personnes privées, non investies de la qualité de comptable public, se soient parfois immiscées dans le maniement de fonds publics, une jurisprudence ponctuelle mais régulière de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes a écarté le constat de gestion de fait dans les conditions suivantes.

Le juge financier s'attache, pour écarter la gestion de fait, à s'assurer, d'une part, que cette convention dispose expressément et précisément des opérations concernées par le mandat et, d'autre part, que le mandataire a satisfait aux obligations de reddition, auprès du comptable public, de ses comptes, des sommes perçues et des justificatifs afférents aux opérations réalisées dans le cadre du mandat selon une périodicité inférieure à un an (cf. arrêt de la Cour des comptes « Madine-Accueil » du 24 septembre 1987).

Ainsi, dans une autre espèce relative à la gestion des cantines scolaires, la Cour, a prononcé la gestion de fait à son encontre en raison du non-respect par le mandataire de ses obligations : absence de reddition annuelle des comptes et des pièces justificatives, absence de reversement, par le mandataire, des fonds qu'il a perçus auprès du comptable public assignataire (arrêt district de Petit-Caux, 22 mars 1990).

La Cour précise explicitement « *qu'il est constant que, même entaché d'un vice, un acte administratif produit son plein effet tant que sa nullité n'a pas été reconnue par l'autorité compétente pour statuer sur sa légalité* » (arrêt MAPAD, 2 juillet 1998).

Dès lors, tant qu'elle n'a pas été annulée, la convention de mandat conclue par une collectivité territoriale ou un établissement public local confère, selon le juge des comptes, titre légal au mandataire privé pour le maniement de deniers publics « *même en l'absence de reddition annuelle des comptes, sauf à démontrer qu'il a refusé d'obtempérer aux demandes et mises en demeure du comptable public responsable* ».

Enfin, en présence d'une personne publique «mandataire», la problématique est similaire puisque le comptable public de cette entité ne peut manier que les seuls fonds de la collectivité ou de l'établissement dont il est comptable assignataire. La Haute Assemblée a rappelé dans une décision du 4 octobre 2000, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ M. Claude Pair et autres, qu'un comptable public peut être déclaré comptable de fait dans le cas où il aurait manié, dans des conditions irrégulières, des fonds relevant d'un autre poste comptable que le sien.

6. Le comptable public du mandant ne signe pas la convention de mandat

L'avis précité du Conseil d'Etat confirme que “*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”. En conséquence, la collectivité territoriale ou l'établissement public local doit soumettre à son comptable public le projet de convention de mandat avant de la signer.

ANNEXE N° 2 (suite)

ANNEXE N° 2 – AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

SECTION
DES FINANCES

N° 373.788

M. BIANCARELLI
rapporteur,

Conseil d'État

EXTRAIT DU REGISTRE
DES DÉLIBÉRATIONS

Séance du 13 février 2007

NV

**Avis relatif aux conditions de validité des conventions de mandat conclues en matière
de recettes et de dépenses publiques des collectivités territoriales****Le Conseil d'État, 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 ?

ANNEXE N° 2 (suite)

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 1^{er} 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 :

Question I

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. »

ANNEXE N° 2 (suite)

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.

ANNEXE N° 2 (suite)

Question II

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.

Question III

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.

Question IV

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

ANNEXE N° 2 (suite et fin)

Question V

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.

ANNEXE N° 3 : CCAP type de gestion du CESU

Cahier des clauses administratives particulières d'un marché public de prestations de gestion du paiement de prestations sociales sous forme de chèques emploi service universels préfinancés adressés directement aux bénéficiaires par un prestataire retenu après mise en concurrence

Le présent marché public est conclu entre :

Le Conseil Général de, représenté par M.....son Président, dûment habilité à signer la présente convention par délibération exécutoire en date du ;

L'émetteur de chèques emploi service universel préfinancés, ci-après également dénommé « l'émetteur »;

La présente convention de mandat, conclue à titre onéreux, est notamment soumise aux dispositions du Code des marchés, publics, pour sa passation et son exécution, ainsi qu'au Code général des collectivités territoriales.

Les parties s'entendent pour employer les termes suivants conformément à la définition qui en est donnée ci-dessous :

- **Le Cesu** est le chèque emploi service universel ayant la nature d'un titre spécial de paiement à valeur prédéfinie (Cesu bancaire), ou le chèque emploi service universel préfinancé (Cesu préfinancé).
- **L'émetteur** est l'organisme habilité, par l'Agence Nationale des Services à la Personne (ANSP), à émettre des chèques emploi service universel préfinancés, ayant la nature de titres spéciaux de paiement et à valeur prédéfinie, et à en assurer le remboursement en application des articles L. 129-7 (2° alinéa), D. 129-8 et D. 129-9 du Code du travail.
- **Le financeur** est la personne physique ou la personne morale, de droit privé ou de droit public, qui cofinance tout ou partie de la valeur faciale des chèques emploi service universel préfinancés émis par un émetteur habilité et attribués aux bénéficiaires définis à l'article L. 129-8 du Code du Travail.
- **Le bénéficiaire** est la personne physique à qui sont rendus les services à la personne et qui utilise les chèques emploi service universel préfinancés, qui lui ont été attribués dans les conditions prévues par les textes en vigueur, pour régler tout ou partie des prestations de services visées au 2° de l'article L. 129-5 du Code du Travail ou pour rémunérer et déclarer les salariés occupant des emplois de services à la personne ou les assistantes ou les assistants maternels agréés qu'il emploie.
- **L'intervenant** est le salarié (salarié à domicile ou assistante ou assistant maternel agréé) ou l'organisme (personne morale de droit privé ou de droit public) qui réalise au profit d'une personne physique les services définis aux 1° et 2° de l'article L. 129-5 du Code du travail.
- **Les prestations sociales obligatoires** susceptibles d'être versées sous forme de Cesu sont les suivantes :
 - l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) prévue à l'article L. 232-2 du Code de l'action sociale et des familles (CASF) ;
 - la prestation de compensation prévue à l'article L. 245-1 du CASF ;
 - l'aide ménagère aux personnes âgées prévue à l'article L. 231-1 du CASF ;
 - l'aide ménagère aux personnes handicapées prévue à l'article L. 241-1 du CASF ;
 - l'aide à domicile d'un technicien ou d'une technicienne de l'intervention sociale et familiale ou d'une aide ménagère prise en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance prévue à l'article L. 222-3 du CASF.

ANNEXE N° 3 (suite)

- **Les prestations sociales facultatives** sont celles susceptibles d'être versées sous forme de Cesu en répondant aux critères suivants : la délibération les instituant précise explicitement qu'il s'agit de prestations en nature et qu'elles sont destinées à couvrir tout ou partie du coût des services mentionnés au 1° ou au 2° de l'article L. 129-5 du Code du Travail.
- **La durée de validité du Cesu est** la période, fixée par le Conseil général, pendant laquelle un Cesu peut être utilisé par le bénéficiaire de la prestation sociale.
- **La date de péremption du Cesu** est la date à partir de laquelle un titre n'est plus présentable au remboursement. La date de péremption s'entend comme le 31 janvier de l'année suivant le millésime porté sur le titre pour le paiement par le bénéficiaire et le dernier jour de février de l'année suivant ce millésime pour la présentation au remboursement par l'intervenant. Le dépassement de ces dates entraîne le rejet du remboursement pour le motif de titre périmé (code rejet 7). Le changement de millésime porté sur les titres est effectif au 1^{er} décembre de l'année en cours, ce qui ouvre un délai au minimum de deux mois avant qu'un titre ne soit considéré comme périmé pour un paiement et de trois mois pour sa présentation au remboursement.

Au vu de quoi, il a été convenu entre les parties ce qui suit :

Titre I – Dispositions générales

Article 1^{er} : Objet de la convention

Par la présente convention, le Conseil Général de mandate la société..... pour payer, en son nom et pour son compte, aux bénéficiaires, qu'il aura préalablement déterminés, des prestations sociales en nature au moyen de chèques emploi service universel préfinancés, conformément aux articles D. 129-1 à D. 129-13 du Code du travail pris pour l'application des articles L. 129-7 et L. 129-17 du même code fixant les conditions d'habilitation des émetteurs de chèques emploi service universel ayant la nature d'un titre spécial de paiement.

Les prestations sociales obligatoires visées à l'alinéa précédent sont les suivantes :

(à définir par les cocontractants en fonction de la définition des prestations sociales obligatoires payables par Cesu figurant ci-dessus).

Les prestations sociales facultatives visées à l'alinéa précédent sont les suivantes :

.... (à définir par les cocontractants en fonction de la définition des prestations sociales facultatives payables par Cesu figurant ci-dessus).

ANNEXE N° 3 (suite)

Article 2 : Services attendus de l'émetteur

(...) À définir par le Conseil général après avis du payeur départemental dont certaines compétences sont ainsi confiées à l'émetteur de chèques emploi service universel préfinancés (paiement de dépenses publiques : cf. article 11 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique). Les conditions de compensation bancaire des Cesu ainsi émis sont également à détailler : délais d'encaissement, responsabilité exclusive de l'émetteur,...

Les barèmes des différents frais et commissions perçus par l'émetteur, ou pour son compte, auprès des intervenants personnes morales lors du remboursement, doivent être communiqués au Conseil Général par le candidat dans le cadre de son offre de services.

Article 3 : Obligations des signataires

(...) À définir par les deux cocontractants après avis du payeur départemental sachant que l'émetteur retenu doit impérativement, et au moins une fois par an, respecter des obligations de reddition de ses opérations à ce dernier pour réintégration dans la comptabilité départementale. À cette occasion mais aussi tout au long de la période contractuelle, l'émetteur doit garantir explicitement des possibilités effectives de contrôle de ses propres opérations par le président du Conseil général et le payeur départemental. Par ailleurs, les modalités de remboursement au Conseil général des Cesu émis mais non remboursés à leur échéance doivent être précisément définies par la convention.

Titre II – Dispositions financières

Article 4 : Le principe de spécialité des missions

L'émetteur est compétent pour l'accomplissement des seules opérations énoncées aux titres I et II de la présente convention.

Article 5 : Conditions de paiement des prestations sociales

À réception des données du Conseil général (insérer une date butoir) permettant l'émission par l'émetteur de l'ensemble des Cesu pour une période donnée (*périodicité à préciser*), l'émetteur produit une facture totalisant les valeurs faciales des CESU émis par nature de prestations.

Cette facture est jointe au mandat de paiement émis par le Conseil général à l'ordre de l'émetteur de Cesu pour le règlement de l'ensemble des prestations sociales, aux comptes de charge par nature en fonction des prestations sociales concernées par le paiement.

ANNEXE N° 3 (suite)

Article 6 : Rémunération de l'émetteur (et paiement des frais accessoires)

Une facture distincte est également produite par l'émetteur pour le décompte des éléments de liquidation de sa rémunération conformément aux clauses du marché public correspondant.

Option ouverte au choix des cocontractants :

La facture visée au précédent alinéa contient également les éléments de liquidation nécessaires au paiement des frais d'affranchissement et de mise sous plis supportés par l'émetteur.

Selon la même périodicité, une facture distincte est émise par l'émetteur pour liquider les frais d'affranchissement et de mise sous plis à rembourser par le Conseil général.

Les éléments figurant sur cette (ou ces) facture(s) sont acquittés par le comptable du département sur la base d'un mandat de paiement appuyé des pièces justificatives énumérées par la liste des pièces justificatives des dépenses, annexée au Code général des collectivités territoriales et visée par l'article D. 1617-19 de ce même code, dans le respect du délai global de paiement susvisé.

Seule la rémunération du titulaire du marché est prise en compte pour déterminer le montant du marché au regard des seuils prévus par le Code des marchés publics. Le titulaire du marché peut être soit l'émetteur seul, soit un groupement d'entreprises comprenant l'émetteur et un ou plusieurs autres prestataires.

Article 7 : Modalités de reddition infra-annuelle des comptes

L'émetteur de chèques emploi service universel préfinancés est astreint à une obligation générale de reddition des opérations qu'il a effectuées au nom et pour le compte du Conseil Général en vue de leur intégration dans la comptabilité du département.

À cette fin, l'émetteur produit les justificatifs suivants au Conseil Général :

A – Périodicité mensuelle (ou trimestrielle, selon le choix des cocontractants)

Le 15 de chaque mois, l'émetteur transmet au Conseil général un tableau récapitulant en nombre et en montant, par millésime et par nature de prestations, les opérations de gestion des Cesu qu'il a réalisées le mois précédent : l'émission des titres Cesu en fonction des bénéficiaires, les Cesu émis, les Cesu remboursés, les Cesu annulés du fait notamment d'une décision du Président du Conseil Général et, le cas échéant, les Cesu périmés.

ANNEXE N° 3 (suite)

B – Périodicité semestrielle (ou annuelle, selon le choix des cocontractants)

Le 15 janvier et le 15 juillet de chaque année, l'émetteur transmet au Conseil Général les justificatifs suivants des opérations du semestre précédent, détaillées par millésime.

Un état synthétisant sa gestion de la totalité des Cesu (nombre et montant) pour le semestre donné en distinguant les Cesu émis par ses soins, les Cesu envoyés par voie postale, les Cesu effectivement distribués en cas de recours à des accusés de réception, les Cesu retournés à l'envoyeur par les bénéficiaires, les Cesu présentés au remboursement, les Cesu annulés du fait d'une décision du Président du Conseil Général et, le cas échéant, les Cesu périmés.

Un état récapitulatif de l'utilisation effective de tous les Cesu émis pour le semestre donné. Cet état est détaillé bénéficiaire par bénéficiaire (regroupement des Cesu par bénéficiaire identifié par son nom, son prénom et son adresse) avec des sous-totaux mensuels. Cet état mentionne, pour chaque Cesu, les coordonnées de la demande d'émission transmise à l'émetteur par le Conseil général ;

Un état récapitulatif détaillé, bénéficiaire par bénéficiaire, des Cesu émis et envoyés par l'émetteur de chèques emploi service universel préfinancés mais non utilisés par ces derniers dans le mois de référence compris dans le semestre donné ;

Un état récapitulatif détaillé, des bénéficiaires à qui les Cesu n'ont pas pu être remis, même s'ils leur ont été adressés ;

Un état récapitulatif des Cesu dont le montant a été reversé selon les stipulations du marché, durant le semestre donné, par l'émetteur au Conseil Général lorsqu'ils n'ont pas été utilisés.

À l'initiative de l'émetteur, le remboursement des Cesu annulés mensuellement est effectué, au plus tard, le dernier jour ouvré du deuxième mois suivant la date d'annulation par le Président du Conseil général par virement sur le compte du Trésor de la collectivité avec le libellé suivant : *(à indiquer par le payeur départemental qui fournit également le RIB du compte du Trésor à la Banque de France).*

Simultanément, l'émetteur adresse au Président du Conseil général et au payeur départemental un état récapitulant les Cesu annulés correspondant à ce virement conformément au paragraphe A du présent article. Cet état justifie l'annulation de mandat émis ⁴ au(x) compte(s) de charge par nature en fonction des prestations sociales concernées par les annulations afin de permettre au payeur départemental d'opérer ses contrôles avant intégration dans la comptabilité du département.

⁴ Ou d'un titre au compte 773 dans le cas exceptionnel où le Cesu annulé concernerait un Cesu émis une année antérieure à celle de la constatation de l'annulation.

ANNEXE N° 3 (suite)

Article 8 : Reddition annuelle des comptes et remboursement par le prestataire des Cesu émis mais non présentés au remboursement avant la date de péremption

À l'initiative de l'émetteur, ce remboursement est effectué, au plus tard, le dernier jour ouvré du deuxième mois suivant la date de péremption du Cesu par virement sur le compte au Trésor de la collectivité avec le libellé suivant :... *(à indiquer par le payeur départemental qui fournit également le RIB du trésor à la Banque de France).*

Simultanément, l'émetteur adresse au payeur départemental un état récapitulant les Cesu non remboursés correspondant à ce virement en précisant les coordonnées de la demande d'émission par le Conseil général et de leurs bénéficiaires prévus. Cet état est établi conformément au paragraphe B de l'article 7. Suite à ce virement, le payeur départemental demande au Conseil général, selon les voies de droit commun, l'émission d'un titre de recettes au compte 7718 « *Autres produits exceptionnels sur opération de gestion* » pour régularisation de cet encaissement.

Article 9 : Sanction de l'inobservation des obligations de reddition

En cas de retard dans la production de ces justificatifs, l'émetteur est astreint aux pénalités financières suivantes *(décrites dans les documents contractuels par le Conseil Général).*

En cas de non-production de ces justifications ou lorsque leur contrôle par le Conseil général le conduit à constater des anomalies, ce dernier refuse l'intégration des opérations de l'émetteur dans la comptabilité départementale. Le payeur départemental peut également refuser l'intégration des opérations dans la comptabilité du département du fait d'anomalies relevées à l'occasion de ses contrôles réglementaires ou si les pièces produites ne lui permettent pas d'opérer ces contrôles.

Faute de régularisation de cette situation par l'émetteur ou faute de reddition de ses comptes par l'émetteur dans les délais contractuels, ce dernier est alors justiciable de la chambre régionale des comptes compétente en qualité de gestionnaire de fait de fonds publics.

Article 10 : Le respect du principe de non-contraction des recettes et des dépenses

Toute contraction, pour quelque motif que ce soit, entre les montants à reverser au Conseil Général et les sommes éventuellement dues à l'émetteur est strictement interdite.

ANNEXE N° 3 (suite et fin)

Article 11 : Information du comptable du département

Un exemplaire de la présente convention est communiqué, dès sa signature par les parties, au payeur départemental assignataire. Tout avenant à cette convention fait également l'objet d'un exemplaire adressé au comptable dans les mêmes conditions.

Toute difficulté d'application de la présente convention est signalée par le Conseil général au payeur départemental.

L'émetteur de chèques emploi service universel préfinancés s'engage à apporter, dans un délai de quinze jours, au payeur départemental toute information et toute justification que ce dernier sollicitera concernant l'exécution de la convention.

<i>Titre III – Dispositions diverses</i>
--

Article 12 : Durée de la convention

La présente convention est conclue pour une durée de xx mois (*ou X années au choix des cocontractants sans dépasser une durée maximale de trois années*) et prendra effet à compter du xxx XXXXX 20XX. À son terme, la passation d'une nouvelle convention devra être soumise à l'avis du payeur départemental.

Article 13 : Résiliation et sanctions en cas de manquement aux obligations contractuelles

Cette convention peut être dénoncée par l'un ou l'autre des signataires sous réserve d'un préavis de x mois (*à déterminer par le Conseil général en fonction des délais prévisionnels de mise en œuvre de la prestation par un autre émetteur de Cesu*) notifié par lettre recommandée avec accusé de réception.

