

La gestion directe du service public

368. Souvent synonyme de gestion publique, la régie est longtemps apparue comme le mode courant d'exécution du service public – par l'État ou les collectivités locales – qui donne aux pouvoirs publics une maîtrise complète sur les plans financier et administratif, et la gestion du personnel. Elle peut pourtant conduire à des coûts de fonctionnement élevés et des lourdeurs administratives, aussi est-il parfois accordé une certaine marge d'autonomie aux services concernés. Au surcroît, l'expression même de « régie » présente des ambiguïtés et recouvre des réalités juridiques assez disparates à préciser.

Section 1

Les conceptions de la régie

369. En général, le terme de régie s'applique à un service qui ne constitue pas une personne juridique distincte de la collectivité publique à laquelle il est rattaché. Il n'a pas la capacité d'ester en justice, ni de contracter directement ; il est soumis au pouvoir hiérarchique et ne possède pas d'indépendance financière. Il ne faut pourtant pas en conclure que l'expression de régie a toujours été strictement réservée à cette situation. Polysémique, elle a été fréquemment appliquée à une variété de situations plus ou moins éloignées de cette signification classique¹.

A. Les dénominations impropres

370. Des organismes dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, qui participent ou non au service public, peuvent avoir été appelés « régies » par leurs textes institutifs, tout en répondant bien davantage à la définition de l'entreprise publique qu'à celle de la régie proprement dite.

1. Cf. Roman-Séquence B., « Précisions sur les régies municipales », *CMP*, 2014, n° 5, p. 39 et s. ; Péhau N., Hautmann N., « La régie mal gardée », *AJDA*, 2017, p. 2528 et s.

1. Les fausses dénominations

371. À la suite de l'ordonnance du 16 janvier 1945, le constructeur automobile Renault a été dénommé « Régie nationale des usines Renault », bien qu'il prenne la forme d'un « établissement de nature industrielle et commerciale¹ ». Il s'agissait d'une entreprise soumise à un régime juridique spécial. Son statut *sui generis* a été transformé ensuite par la loi du 4 juillet 1990 qui a introduit un actionnariat privé à hauteur de 25 %, puis la loi de privatisation du 19 juillet 1993 a permis de transférer l'entreprise au secteur privé par le décret du 17 juillet 1995². La confusion entre Renault et une régie, même avant 1990, n'était pourtant pas possible : il s'est toujours agi d'un constructeur automobile, ne gérant pas de ce seul fait un service public. De même, la Régie autonome des transports parisiens (RATP), malgré sa dénomination, est un établissement public national industriel et commercial chargé du service public d'exploitation des lignes de transports en commun de voyageurs³. Dans ces deux hypothèses, la personnalité morale de l'organisation exclut tout rapprochement juridique avec la technique de la régie.

2. Les régies personnalisées

372. Les « régies locales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière » prévues par l'article L. 2221-10 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) constituent une forme très particulière d'établissement public ; elles sont du reste dénommées « établissement public local ». Les communes y recourent pour certains services publics industriels et commerciaux, tels que la distribution de l'eau potable, le chauffage urbain ou les transports. Une délibération du conseil municipal permet de les créer et d'en déterminer l'organisation administrative et financière. Elles possèdent, comme les établissements publics, une personnalité morale distincte de celle de la collectivité qui a décidé leur création. Elles font l'objet d'une dotation initiale de la collectivité territoriale, détiennent un patrimoine qu'elles doivent utiliser dans le seul but de la gestion du service dont elles sont chargées, peuvent prendre des effets de commerce⁴. Ces régies personnalisées sont administrées par un conseil d'administration et un directeur désigné sur proposition du maire par le conseil municipal. Le conseil d'administration délibère sur toutes les questions ; il vote le budget, fixe les tarifs, prend des participations dans les entreprises locales. La régie échappe ainsi à la direction effective du conseil délibérant de la collectivité territoriale qui l'a créée.

1. Ordonnance n° 45-68 du 16 janvier 1945.

2. Loi n° 90-560 du 4 juillet 1990 relative au statut et au capital de la Régie nationale des usines Renault ; loi n° 93-923 du 19 juillet 1993 sur la privatisation ; décret n° 95-947 du 17 juillet 1995 pris pour l'application de la loi de privatisation n° 93-923.

3. Loi n° 48-506 du 21 mars 1998 relative à la réorganisation et la coordination des transports de voyageurs dans la région parisienne.

4. Décret n° 88-621 du 6 mai 1988 (C. Cnes, art. R. 323.10).

Il faut toutefois se garder de toute confusion en la matière, d'autant plus que le décret du 6 mai 1988 permet de transformer une régie locale sans personnalité morale en régie personnalisée par décision de l'organe délibérant¹. Il importe donc d'examiner soigneusement le texte qui met en place une régie, et ses éventuelles modifications, avant de se prononcer sur la nature juridique de l'organe considéré.

3. Les régies intéressées

373. On ne fera que mentionner pour le moment les régies intéressées². Elles résultent d'une habilitation contractuelle à gérer un service public à une personne le plus souvent privée. La collectivité qui a délégué le service public garde seulement la responsabilité de son fonctionnement. La personne privée ne se rémunère pas directement sur les usagers, elle perçoit de la personne publique des primes associées aux résultats obtenus par sa gestion. Il faut voir dans la régie intéressée un mode de gestion privé.

B. Les diverses formes de régie

374. Après avoir écarté quelques dénominations peu appropriées, il est possible d'envisager la gestion en régie des services publics – qui n'est pas dénuée d'incertitudes non plus³. Il convient d'abord d'indiquer que les départements ministériels constituent la mise en pratique de la spécialisation des services ; ils fonctionnent selon le mécanisme de la régie la plus simple. Ils sont constitués de subdivisions, qui sont souvent des directions, sous-directions ou bureaux. Un décret peut créer une direction, un arrêté permet le plus souvent de réorganiser un service. Une loi n'est nécessaire que si la création du service ou sa réorganisation interfère avec le domaine législatif défini par la Constitution, ou avec certaines libertés et droits fondamentaux. Les ministères disposent aussi de services déconcentrés répartis sur tout le territoire national, désormais de plus en plus mutualisés entre eux, qui fonctionnent de la même manière. Mais, la notion classique de régie, particulièrement ancienne, s'applique avant tout au cas où une structure nationale ou locale bénéficie d'une certaine marge d'autonomie budgétaire. Bien différente est l'hypothèse des services à compétence nationale ou de la quasi-régie encouragée par le droit communautaire.

1. La distinction traditionnelle

375. Il existe deux formes relativement courantes de régie. D'une part, un service peut n'être pas différencié des autres services par des règles administratives ou

1. *Ibid.*, art. R. 323.50.

2. Cf. *infra* 2^e partie, n^{os} 507 et s.

3. Pellion J.-P., *Régie de recettes et régies d'avance*, PedagoFiche, 2^e éd., 2014.

financières spéciales. C'est le cas des services publics administratifs de l'État ou des collectivités locales, et de certains services publics industriels et commerciaux locaux. La collectivité gère elle-même le service qui s'identifie à la compétence de la puissance publique. Aujourd'hui près de 90 % des régies nationales ou locales répondent à cette conception (régies simples)¹. D'autre part, un service peut disposer d'une marge d'autonomie administrative et budgétaire, sans être doté de la personnalité morale ; des règles spécifiques de présentation du budget permettent d'appréhender facilement son activité et d'apprécier son état financier (régies à autonomie financière).

376. Dans les deux hypothèses précédentes, on applique les règles administratives courantes de la collectivité gestionnaire du service public, aussi bien pour la compétence ou le régime des actes que pour les contrôles administratifs. Il en est de même pour les principes budgétaires et comptables². L'équilibre budgétaire est obligatoire pour les services publics industriels et commerciaux locaux, quel que soit le mode de gestion³, mais ce principe cède néanmoins en présence de mesures de contrôle des prix qui peuvent conduire à fixer autoritairement certains tarifs, tel que celui de l'eau. Dans le cadre des collectivités territoriales⁴, la présence d'un budget annexe ou d'un budget autonome laisse toutefois subsister une grande solidarité avec le budget général de la personne morale. Le solde d'exécution du premier est reversé au second. On peut de cette manière « faire glisser » les déficits⁵.

2. Les ambiguïtés de nouvelles structures

377. Si les techniques de quasi-régie et de service à compétence nationale (SCN) se différencient nettement des régies traditionnelles, elles apparaissent encore plus éloignées des formes personnalisées de gestion des services publics. On peut donc les examiner dès maintenant.

378. La jurisprudence de la Cour de justice de la Communauté européenne a consacré la gestion « *in house* », qui peut être traduite comme « quasi-régie » ou « prestation intégrée »⁶. Dès 1999, elle a indiqué que le « *in house contract* » désigne, selon le cas, un marché public, une délégation de service public⁷ ou une concession d'aménagement conclue sans mise en concurrence préalable par une autorité adjudicatrice avec un

1. Auby J-F., *Les services publics locaux*, PUF, 1982, p. 30.

2. Cf. CGCT, art. 2221-5 à 2221-8.

3. *Ibid.*, art. L. 2224-1.

4. Lachaume J.-F., « Décentralisation et régies locales », *RFDA*, 1989, p. 432 et s.

5. Cf. *L'avenir du service public et de la poste et des télécommunications*, *Le débat public*, rapp. Prévot, 31 juillet 1989, p. 126.

6. Cf. Godefroy F. E., « La quasi-régie hexagonale : un régime toujours en construction », *LPA*, 2019, n° 155, p. 8 et s. ; Brameret S., « Problématique du *in house* », *JCP A*, 2014.24.

7. La notion de délégation de service public a évolué après 2014 : cf. directives du Parlement et du Conseil n° 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE (*supra* n° 494 et s.).

prestataire dès lors que « la collectivité territoriale exerce sur la personne en cause un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services et où cette personne réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent¹ ». Cette quasi-régie a été consacrée en France par le droit de l'urbanisme (à propos des concessions d'aménagement)², le Code des marchés publics³ et la jurisprudence administrative. L'arrêt *Commune d'Aix-en-Provence*, rendu par le Conseil d'État le 6 avril 2007, reconnaît aux collectivités publiques responsables d'un service public, la possibilité de le gérer « directement » par une régie simple, par le biais d'une régie à autonomie financière ou d'une régie à laquelle elles ont, le cas échéant conféré « une personnalité juridique propre⁴ ». Elles n'en seront pas moins regardées comme assurant la gestion directe du service public lorsqu'elles créent un organisme sur lequel elles exercent un contrôle comparable à celui qu'elles ont sur leurs propres services, mais elles ne pourront faire appel à lui qu'en concluant un contrat de délégation de service public ou un marché public de services. On est manifestement sur le plan structurel assez loin de la régie, mais en termes de contrôle exercé sur le service, le rapprochement est possible.

379. Le service à compétence nationale (SCN) est une forme intermédiaire entre la régie et la gestion déléguée. Cette catégorie juridique est apparue avec le décret du 9 mai 1997 qui répartit les missions de l'État entre les administrations centrales, les services déconcentrés et les services à compétence nationale⁵. Sans personnalité morale, ni ressources propres, les SCN dépendent des administrations centrales. Le décret du 14 février 2005 a précisé que lorsqu'ils sont rattachés directement à un ministre, ils sont créés par décret en Conseil d'État⁶. Ces services, dont les attributions à caractère national s'opposent à leur déconcentration, et qui ne relèvent pas des missions dévolues à l'administration centrale, « peuvent se voir confier des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de bien ou de prestation de service ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel présentant un caractère national et correspondant aux attributions du ministre sous l'autorité duquel ils sont placés ». Ils n'ont cependant pas un pouvoir de conception car ils ne jouissent pas d'une autonomie administrative. Institués par décret en Conseil d'État ou par arrêté ministériel, ils sont composés de fonctionnaires appartenant à des corps « ayant vocation à servir en services déconcentrés ». On peut citer : l'École nationale des impôts de Clermont-Ferrand, l'École nationale du cadastre de Toulouse, le Centre automatisé

1. CJCE, 18 novembre 1999, *Teckal Srl*, C-107/98, *Rec.* I.8121 ; CJCE, 13 novembre 2008, *Coditel-Brabant SA*, C-324/07. Cf. Bauby P., *Service public, services publics*, La Documentation française, 2011, p. 60 et s. ; Rapp L., « Quasi-régie, quasi-régime », *AJDA*, 2010, p. 588 et s.

2. C. urb., art. L. 300-5-2.

3. C. march. publ., art. 3 (modifié en 2006).

4. CE, Sect., 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, *Leb.* 155 ; *RFDA*, 2007, p. 812 et s., concl. Sénors.

5. Décret n° 97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale.

6. Décret n° 2005-124 du 14 février 2005.

de constatation des infractions routières, le Service central d'état civil, l'Agence des participations de l'État et un certain nombre de musées nationaux (Cluny, Écouen...). Les SCN sont un approfondissement de la spécialisation technique des administrations où la demande sociale d'information, de transparence et de sécurité du service public est forte.

S e c t i o n 2

Les régies nationales ou locales

380. Les régimes juridiques des régies de l'État et des régies des collectivités locales ont de nombreux points communs, mais les différences n'en sont pas moins notables, notamment en matière industrielle et commerciale.

A. Les régies nationales

381. L'État, qui a largement recouru à ces régies, a progressivement transformé la forme juridique de certaines, surtout en raison du développement de la construction européenne et du droit de la concurrence.

1. L'essor des régies industrielles et commerciales

382. Les régies industrielles et commerciales ont longtemps été un mode d'action privilégié de l'État. Certaines ont traversé les siècles avant de voir leurs formes juridiques évoluer, notamment les manufactures des Gobelins et de Sèvres, les ateliers de l'Armée, la Direction des journaux officiels, la Documentation française, les Monnaies et médailles, le Mobilier national, le Service des alcools. Ces régies ont souvent été mises en place par des ordonnances royales, des lois ou des décrets très anciens. Depuis la V^e République, leur création dépend du pouvoir réglementaire ; en effet, l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 n'impose une loi que pour la « création de catégories d'établissements publics et les nationalisations d'entreprises et transferts de propriété du secteur public au secteur privé ». Ces régies ne doivent toutefois pas concurrencer des entreprises privées ; il a ainsi été refusé aux poudreries de fabriquer et de vendre des cartouches de chasse.

383. Sans personnalité morale, la régie industrielle et commerciale a une structure proche d'un ministère. Elle possède généralement une direction placée sous l'autorité du ministre, et doit respecter des règles de droit budgétaire et de comptabilité publique. On peut recourir à un budget annexe au budget de l'État, à un budget voté

par le Parlement ou à un compte de commerce. Antérieurement à leurs changements de statut, le service des poudres (avant la loi du 3 juillet 1970), l'Imprimerie nationale (avant la loi du 31 décembre 1993) et le service des Monnaies et médailles (avant la loi du 31 décembre 2006) disposaient d'un budget annexe permettant d'identifier les recettes et les dépenses d'exploitation, les dépenses d'investissement et les ressources commerciales affectées à ces dépenses¹. Les arsenaux des armements terrestres (avant la loi du 23 décembre 1989) et de la Marine (avant la loi du 28 décembre 2001) possédaient un compte de commerce retraçant les opérations de caractère industriel et commercial à titre accessoire. Aujourd'hui, toute régie industrielle et commerciale nationale utilise un régime commercial pour les contrats qu'elle passe, les opérations d'achat et de vente, sa fiscalité. Elle doit tenir une comptabilité à la fois prévisionnelle et de gestion. Le droit public peut néanmoins s'appliquer pour le personnel s'il a été décidé qu'il ne serait pas soumis à un régime de droit privé ; en ce cas, la régie est composée de fonctionnaires titulaires ou d'agents au statut particulier proche du statut général de la fonction publique. Au reste, lorsque le service concerné change de mode de gestion, et renonce à la régie, le personnel obtient parfois de conserver un statut de droit public (Office national des forêts)².

2. Le déclin des régies industrielles et commerciales

384. La gestion en régie est souvent aisée à mettre en place par les pouvoirs publics, elle facilite l'exercice du pouvoir hiérarchique, raccourcit le processus de décision et permet la coordination entre les services. Il n'empêche que pour les missions industrielles et commerciales, elle est désormais de plus en plus délaissée au profit d'autres modes de gestion, si le poids politique ou symbolique des choix antérieurs ne l'empêche pas. On cherche à éviter ainsi la rigueur des règles de la fonction publique et de la comptabilité publique, jugée souvent mal adaptée aux conditions de la vie économique actuelle. La personnalité morale est souvent attribuée au service pour accentuer son autonomie. Cette évolution est généralement favorisée par l'essor du droit de la concurrence communautaire. Autant dire que la gestion en régie des missions industrielles et commerciales ne cesse de reculer. Le Service des poudres est devenu la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE)³, le Groupement industriel des armements terrestres (GIAT) une société nationale également⁴, comme l'Imprimerie nationale⁵. La Direction des Journaux officiels a été intégrée dans la Direction de l'information légale

1. Cf. ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

2. La loi n° 64-1278 du 23 décembre 1964 fait de l'Office national des forêts un établissement public.

3. Loi n° 70-575 du 3 juillet 1970 sur les poudres et substances explosives.

4. Loi n° 89-924 du 23 décembre 1989 autorisant le transfert à une société nationale des établissements industriels dépendant du Groupement industriel des armements terrestres (GIAT).

5. Loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993 sur l'Imprimerie nationale, art. 1.

et administrative¹. Depuis la loi du 28 décembre 2001, la Direction des constructions navales (DCN) a été transformée en société anonyme dont le capital a finalement été ouvert au public par la loi du 30 décembre 2004², avant de devenir la DCNS (« s » pour services) en 2007, et Naval Group depuis 2017. Les télécommunications, qui furent une direction de ministère, sont devenues un « exploitant public » en 1990, puis une société nationale en 1996, avant d'être privatisées en 2004³.

B. Les régies locales

385. Mis à part les régies locales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière de l'article L. 2221-10 déjà mentionnées⁴, il existe plusieurs catégories de régies locales non personnalisées⁵. On mentionnera seulement les régies municipales créées avant le décret Poincaré du 28 mars 1926 sur l'interventionnisme économique local qui ont eu plus tard « la faculté de conserver la forme de la régie simple ou directe en vigueur » à moins qu'elles ne préfèrent accepter les dispositions du CGCT⁶. Il faut aussi signaler les régies ayant pour objet de combattre les prix excessifs des denrées alimentaires de première nécessité qui relèvent de dispositions spécifiques⁷ : le conseil municipal délibère à leur propos, le maire ouvre une enquête sur le projet, un commissaire enquêteur reçoit les observations des habitants, une nouvelle délibération du conseil municipal intervient s'il y a des oppositions, mais lorsque pendant deux années consécutives leur bilan fait apparaître une perte supérieure à la moitié du capital de premier établissement, « le représentant de l'État dans le département peut retirer l'autorisation d'exploiter et la régie est, dans ce cas, liquidée⁸ ». En réalité, les régies dites simples et les régies dotées « de la seule autonomie financière » prévue par les articles L. 2221-11 à 2221-14 du CGCT constituent aujourd'hui les formes les plus courantes. Elles feront l'objet des développements qui suivent.

1. Décret n° 2010-31 du 11 janvier 2010.

2. Loi n° 2004-1487 du 30 décembre 2004 relative à l'ouverture du capital de DCN et à la création par celle-ci de filiales, art. 1.

3. Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications ; loi n° 96-660 du 26 juillet 1996 sur l'entreprise nationale France Télécom ; loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom.

4. Cf. *supra* n° 372.

5. Cf. Margall G., *Les régies des collectivités locales*, Berger-Levrault, 2015.

6. CGCT, art. L. 2221-8.

7. Décret du 30 octobre 1935, art. 1 à 4 ; C. Cnes, art. L. 323-14 à 323-19 (CGCT, art. L. 2221-15 à L. 2221-20).

8. CGCT, art. L. 2221-20.