



DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES

BOFIP-GCP-17-0005 du 22/02/2017

NOR : ECFE1704988J

Instruction du 9 février 2017

INSTRUCTION RELATIVE AUX MANDATS PASSES PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES, LEURS
ETABLISSEMENTS PUBLICS ET LEURS GROUPEMENTS DESTINES A L'EXECUTION DE CERTAINES DE
LEURS RECETTES ET DE LEURS DEPENSES

Bureau CL-1A

RÉSUMÉ

La présente instruction a pour objet de préciser les modalités d'application des articles L. 1611-7 et L. 1611-7-1 du code général des collectivités territoriales qui permettent aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux de donner mandat à des tiers pour l'exécution de certaines de leurs dépenses et de leurs recettes.

Date d'application : 09/02/2017

DOCUMENTS À ANNOTER

Instruction BOCP n° 08-016-M0 du 01/04/2008 (NOR BUDR0800016J)

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	7
PARTIE 1 : LE CADRE GÉNÉRAL DES MANDATS DES ARTICLES L. 1611-7 ET L. 1611-7-1 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	9
TITRE 1 : CHAMP D'APPLICATION.....	9
TITRE 2 : LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES AUX DÉCISIONS, AU PAIEMENT DES DÉPENSES OU AU RECOUVREMENT DES RECETTES PEUVENT ÊTRE LIBREMENT CONFIS À UN TIERS.....	9
TITRE 3 : L'EXÉCUTION FINANCIÈRE DES DÉPENSES ET DES RECETTES PAR UN TIERS EST STRICTEMENT ENCADRÉE.....	9
CHAPITRE 1 : AU REGARD DE LA QUALITÉ DES ORGANISMES POUVANT ÊTRE DÉSIGNÉS MANDATAIRES.....	9
CHAPITRE 2 : AU REGARD DE LA NATURE DES DÉPENSES ET DES RECETTES DONT L'EXÉCUTION PEUT ÊTRE CONFISÉE À UN MANDATAIRE.....	10
Section 1 : Dépenses pouvant être confiées à un mandataire.....	10
Sous-section 1 : Les organismes mandataires dotés d'un comptable public.....	10
Sous-section 2 : Les organismes mandataires habilités par l'Etat.....	10
Sous-section 3 : Les organismes mandataires chargés d'opérations d'encaissement en application de l'article L. 1611-7-1 du CGCT.....	10
Section 2 : Recettes pouvant être confiées à un mandataire.....	10
Sous-section 1 : Qualification des recettes encaissées par le cocontractant.....	10
Sous-section 2 : Recettes pouvant être confiées à des organismes publics ou privés.....	11
Sous-section 3 : Les indus recouverts par les mandataires chargés d'opérations de dépense en application de l'article L. 1611-7 du CGCT.....	12
CHAPITRE 3 : AU REGARD DES POUVOIRS QUI PEUVENT ÊTRE CONFISÉES AUX MANDATAIRES.....	12
Section 1 : Mandats confiés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour l'exécution de leurs dépenses.....	12
Section 2 : Mandats confiés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour l'encaissement de leurs recettes.....	12
TITRE 4 : LE RÉGIME JURIDIQUE APPLICABLE AU MANDAT CONCLU EN APPLICATION DES ARTICLES L. 1611-7 ET L. 1611-7-1 DU CGCT.....	12
CHAPITRE 1 : LA NATURE JURIDIQUE DE LA CONVENTION.....	13
CHAPITRE 2 : RÈGLES APPLICABLES À LA PASSATION DES CONVENTIONS DE MANDAT.....	13
Section 1 : Dans l'hypothèse où le mandat existe en dehors de tout autre cadre contractuel.....	13
Section 2 : Dans l'hypothèse où le mandat constitue une convention accessoire indivisible d'un autre contrat.....	13
CHAPITRE 3 : LA MISE EN CONFORMITÉ DES CONVENTIONS DE MANDAT EN COURS.....	14
PARTIE 2 : LES MODALITÉS D'HABILITATION DES ORGANISMES NON DOTÉS D'UN COMPTABLE PUBLIC CHARGÉS DE L'EXÉCUTION DE CERTAINES DÉPENSES.....	15
TITRE 1 : L'AUTORITÉ EN CHARGE DE DÉLIVRER L'HABILITATION.....	15
TITRE 2 : LA DEMANDE D'HABILITATION.....	15
TITRE 3 : L'INSTRUCTION DE LA DEMANDE PAR LE PRÉFET.....	15

TITRE 4 : L'AVIS DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE LA DGFIP.....	16
TITRE 5 : L'HABILITATION ET SA DURÉE.....	16
CHAPITRE 1 : LE RENOUVELLEMENT DE L'HABILITATION.....	16
CHAPITRE 2 : LA CADUCITÉ ET LE RETRAIT DE L'HABILITATION.....	16
PARTIE 3 : LE FORMALISME ET LE CONTENU DE LA CONVENTION DE MANDAT.....	17
TITRE 1 : L'AVIS DU COMPTABLE PUBLIC DU MANDANT SUR LE PROJET DE CONVENTION.....	17
TITRE 2 : UNE CONVENTION DE MANDAT EST NÉCESSAIREMENT ÉCRITE.....	17
TITRE 3 : LES CLAUSES DU MANDAT SONT RÉGLEMENTAIREMENT PRÉCISÉES.....	18
CHAPITRE 1 : LE CHAMP DES OPÉRATIONS COUVERTES PAR LE MANDAT.....	18
Section 1 : La nature des opérations sur lesquelles porte le mandat (Cf. 1° des articles D. 1611-18 et D. 1611-32-3).....	18
Section 2 : Les pouvoirs de l'organisme mandataire (Cf. 3° des articles D. 1611-18 et D. 1611-32-3).....	18
CHAPITRE 2 : LA DURÉE DU MANDAT ET LES CONDITIONS DE SA RÉSILIATION ÉVENTUELLE (CF. 2° DES ARTICLES D. 1611-18 ET D. 1611-32-3 DU CGCT).....	18
CHAPITRE 3 : LES MOUVEMENTS FINANCIERS INTERVENANT DANS LE CADRE DU MANDAT.....	19
Section 1 : Les mandats relatifs aux opérations de dépense.....	19
Sous-section 1 : Les conditions dans lesquelles les fonds nécessaires aux dépenses sont mis à disposition de l'organisme mandataire.....	19
Sous-section 2 : L'avance permanente.....	19
Section 2 : Les mandats relatifs aux opérations d'encaissement.....	19
Sous-section 1 : Le fonds de caisse permanent.....	19
Sous-section 2 : Les modalités de reversement des sommes encaissées.....	20
CHAPITRE 4 : LA RÉGULARISATION PAR LES MANDATAIRES DES OPÉRATIONS QU'ILS ONT EFFECTUÉES.....	20
Section 1 : La gestion des indus dans le cadre des mandats relatifs aux opérations de dépense.....	20
Sous-section 1 : Le recouvrement des indus.....	20
1) Lorsque le mandataire est chargé à la fois du recouvrement amiable et du recouvrement forcé.....	21
2) Lorsque le mandataire n'a la charge que du recouvrement amiable.....	21
Sous-section 2 : L'apurement des indus.....	22
Section 2 : Le remboursement des recettes encaissées à tort dans le cadre des mandats relatifs aux opérations d'encaissement.....	22
CHAPITRE 5 : LES MODALITÉS ET LA PÉRIODICITÉ DE LA REDDITION DES COMPTES.....	23
CHAPITRE 6 : LES CONTRÔLES À LA CHARGE DU MANDATAIRE.....	23
CHAPITRE 7 : LA RÉMUNÉRATION ÉVENTUELLE DE L'ORGANISME MANDATAIRE.....	24
CHAPITRE 8 : LES CLAUSES INTERDITES.....	24
PARTIE 4 : LA MISE EN ŒUVRE DU MANDAT.....	25
TITRE 1 : LES PRÉREQUIS À L'EXÉCUTION DES OPÉRATIONS PAR LE MANDATAIRE.....	25
CHAPITRE 1 : LA TENUE D'UNE COMPTABILITÉ SÉPARÉE.....	25
CHAPITRE 2 : L'OUVERTURE D'UN COMPTE DE DÉPÔT DE FONDS AU TRÉSOR (DFT) PAR LES MANDATAIRES CHARGÉS D'OPÉRATIONS DE DÉPENSE.....	25
Section 1 : Le mandataire chargé d'opérations de dépense est un organisme non doté d'un comptable public.....	25

Section 2 : Le mandataire chargé d'opérations de dépense est un organisme doté d'un comptable public	26
CHAPITRE 3 : L'OBLIGATION D'ASSURANCE À LA CHARGE DES MANDATAIRES NON DOTÉS D'UN COMPTABLE PUBLIC	26
TITRE 2 : L'EXÉCUTION DES OPÉRATIONS EFFECTUÉES SOUS MANDAT	26
CHAPITRE 1 : LE PAIEMENT DE DÉPENSES AU NOM ET POUR LE COMPTE DU MANDANT	26
CHAPITRE 2 : L'ENCAISSEMENT OU LE RECOUVREMENT DE RECETTES AU NOM ET POUR LE COMPTE DU MANDANT	26
Section 1 : Les mandats portant sur des opérations d'encaissement ou limité au recouvrement amiable.	26
Section 2 : Les mandats portant sur le recouvrement amiable et contentieux	27
Sous-section 1 : Le mandataire est un organisme de droit privé non doté d'un comptable public	27
Sous-section 2 : Le mandataire est un organisme doté d'un comptable public	27
CHAPITRE 3 : L'APUREMENT DES INDUS RÉSULTANT DES PAIEMENTS EFFECTUÉS À TORT PAR LE MANDATAIRE	27
CHAPITRE 4 : CESSIONS ET OPPOSITIONS PORTANT SUR DES DÉPENSES PAYÉES PAR LE MANDATAIRE	27
CHAPITRE 5 : LA REDDITION AU MANDANT DES COMPTES DU MANDATAIRE	28
Section 1 : Les modalités de la reddition comptable	28
1) Pour les mandats exécutés en application de l'article L. 1611-7 du CGCT	28
2) Pour les mandats exécutés en application de l'article L. 1611-7-1 du CGCT	28
CHAPITRE 6 : LA TRANSMISSION DES PIÈCES JUSTIFICATIVES DES DÉPENSES ET DES RECETTES DU MANDATAIRE	29
Section 1 : La transmission des pièces de dépense	29
Sous-section 1 : Les mandats exécutés en application de l'article L. 1611-7-1 du CGCT	29
Sous-section 2 : Les mandats exécutés en application de l'article L. 1611-7 du CGCT	29
1) Lorsque le financement s'opère au titre d'une avance consentie par le mandant	30
2) Lorsque le financement s'opère au titre d'un remboursement de débours	30
Sous-section 2 : La transmission des pièces de recettes	30
CHAPITRE 7 : LE CONTRÔLE PESANT SUR LES OPÉRATIONS DU MANDATAIRE ET LEUR INTÉGRATION DANS LES COMPTES DE L'ORGANISME MANDANT	31
Section 1 : Les contrôles de l'ordonnateur du mandant sur les opérations du mandataire	31
Section 2 : Les contrôles réalisés par le comptable du mandant sur les opérations du mandataire acceptées par l'ordonnateur du mandant	31
Section 3 : Les suites des contrôles réalisés par l'ordonnateur et le comptable	33
Sous-section 1 : Pour les mandats portant sur l'exécution de dépenses	33
1) Lorsque le mandataire est chargé du recouvrement des indus et que la dépense non réintégrée est génératrice d'un indu	33
2) Lorsque le mandataire n'est pas chargé du recouvrement des indus ou, s'il en est chargé, lorsque la dépense non réintégrée n'est pas génératrice d'un indu	33
Sous-section 2 : Pour les mandats portant sur le recouvrement de recettes	34
Section 4 : Les autres contrôles pesant sur les mandataires	34
PARTIE 5 : LE CADRE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES OPÉRATIONS DE MANDAT	35
TITRE 1 : LE TRAITEMENT BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES OPÉRATIONS COURANTES	35

CHAPITRE 1 : TRADUCTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LE MANDANT ET LE MANDATAIRE.....	35
Section 1 : Le versement de l'avance permanente.....	35
Section 2 : La gestion du fonds de caisse permanent.....	35
Section 3 : Le versement de la rémunération du mandataire.....	35
Section 4 : Dépenses et recettes exécutées au titre du mandat avant une reddition des comptes.....	36
Sous-section 1 : Le versement des fonds correspondant aux dépenses exécutées au titre du mandat avant une reddition des comptes.....	36
1) Lorsque le financement s'opère au titre d'une avance consentie par le mandant (cf. annexe 3).....	36
2) Lorsque le financement s'opère au titre d'un remboursement de débours (cf. annexe 4).....	36
Sous-section 2 : Les reversements effectués par le mandataire avant la reddition des comptes.....	36
CHAPITRE 2 : LE TRAITEMENT BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES OPÉRATIONS DE REDDITION DES COMPTES.....	36
Section 1 : Mandat de dépenses - l'intégration des dépenses et recettes d'indus dans la comptabilité du mandant (cf annexes 3 à 5).....	37
Sous-section 1 : L'intégration des dépenses.....	37
1) Lorsque le mandataire est chargé du recouvrement des indus et que la dépense non réintégrée est génératrice d'un indu.....	37
2) Lorsque le mandataire n'est pas chargé du recouvrement des indus ou, s'il en est chargé, lorsque la dépense non réintégrée n'est pas génératrice d'un indu.....	37
Sous-section 2 : L'intégration des recettes d'indus.....	37
1) La constatation des créances correspondant aux indus et leur recouvrement lorsque le mandataire est chargé à la fois du recouvrement amiable et du recouvrement contentieux.....	37
a)La constatation des créances d'indus au moment de la reddition des comptes.....	37
b)La constatation de l'apurement des indus effectué sur l'initiative du mandataire.....	38
c)La reprise des éventuelles admissions en non valeur constatées par le mandataire doté d'un comptable public	38
d)La constatation d'une dépréciation pour créances douteuses pour les indus basculés en phase contentieuse dans la comptabilité du mandataire.....	38
2) La constatation des créances correspondant aux indus et leur recouvrement lorsque le mandataire est chargé uniquement du recouvrement amiable.....	38
Section 2 : Mandat de recettes - l'intégration des recettes et le remboursement des recettes encaissées à tort dans la comptabilité du mandant.....	39
Sous-section 1 : L'intégration des recettes.....	39
1) Le reversement des sommes encaissées avant une reddition comptable	39
2) L'intégration des recettes au moment de la reddition comptable.....	39
3) La reprise du recouvrement par le mandant.....	39
Sous-section 2 : L'intégration des remboursements de recettes encaissées à tort.....	40
TITRE 2 : LES OPÉRATIONS DE CLÔTURE SUITE À LA FIN DE LA CONVENTION.....	40
TITRE 3 : L'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DU MANDATAIRE.....	40
Annexes.....	41
Annexe n° 1 : Articles L. 1611-7 et L. 1611-7-1 du code général des collectivités territoriales (partie législative). .	41
Annexe n° 2 : Section 3 du chapitre 1er du titre 1er du livre VI de la première partie du code général des	

collectivités territoriales (partie réglementaire).....	42
Annexe n° 3 : Description, dans la comptabilité du mandant, des opérations de dépenses réalisées sous mandat.	47
Annexe n° 4 : Comptabilisation des opérations sous mandat pour des opérations de dépenses - Exemple d'une convention prévoyant le versement d'une avance permanente, d'une avance des fonds nécessaires aux dépenses et l'externalisation du recouvrement des indus en phase amiable et contentieuse.....	48
Annexe n° 5 : Comptabilisation des opérations sous mandat pour des opérations de dépenses – Exemple d'une convention prévoyant le versement d'une avance permanente, le remboursement de débours et l'externalisation du recouvrement des indus en phase amiable.....	50
Annexe n° 6 : Convention de mandat pour des opérations de recettes – Comptabilisation chez le mandant lorsque le mandataire est chargé du recouvrement amiable.....	51
Annexe n° 7 : Comptabilisation des opérations sous mandat pour des opérations de recettes – Exemple d'une convention prévoyant un fonds de caisse permanent de 100 versé par le mandant et la possibilité de percevoir des encaissements en dehors d'une reddition comptable.....	53
Annexe n° 8 : Conditions d'ouverture et de fonctionnement du compte Dépôts de Fonds au Trésor (DFT) ouvert pour les organismes mandataires non dotés d'un comptable public, chargés d'opérations de dépenses.....	55

INTRODUCTION

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics recourent depuis de nombreuses années à des tiers pour le paiement de leurs dépenses ou l'encaissement de leurs recettes par la voie du mandat de l'article 1984 du code civil. Ces tiers cocontractants interviennent donc à la place du comptable public sans pour autant avoir été désignés régisseurs. Cette pratique a prospéré sans encadrement réglementaire jusqu'à ce que le Conseil d'Etat juge qu'une habilitation législative était indispensable pour permettre à un organisme soumis aux règles de la comptabilité publique de confier les prérogatives relevant de son comptable public assignataire à des opérateurs publics ou privés (CE, 13 février 2007, avis n° 373.788 ; CE sect., 6 novembre 2009, req. n° 297877, Société Prest'action ; CE, 10 février 2010, req. n° 301116, Société Prest'action)¹.

En l'absence d'habilitation législative les contrats de mandat conclus par les collectivités territoriales encourent le risque d'être déclarés nuls par le juge du contrat et les mandataires, comme les exécutifs des organismes mandants, d'être déclarés gestionnaires de fait par le juge des comptes (Cour des comptes, 21 avril 2011, Gestion de fait du musée national du sport, n° 61032).

Deux articles L. 1611-7 et L. 1611-7-1 ont donc successivement été introduits au code général des collectivités territoriales (CGCT) pour fixer les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent confier à des tiers, par convention de mandat, respectivement le paiement de certaines de leurs dépenses et l'encaissement de certaines de leurs recettes.

L'article L. 1611-7 du CGCT qui permet le paiement par un mandataire de certaines dépenses publiques a été introduit par l'article 10 de l'ordonnance n° 2009-325 du 25 mars 2009 relative à la création de l'Agence de services et de paiement (ASP) et de l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer. Ainsi que le précise le rapport de présentation de cette ordonnance au Président de la République², cette disposition a pour origine l'abandon du régime particulier de relations qui existait auparavant entre le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA, auquel est désormais substituée l'Agence de Services et de Paiement) et les collectivités territoriales.

Dans sa rédaction issue de l'ordonnance précitée, le I de l'article L. 1611-7 du CGCT rappelle les conditions à respecter par les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour confier à un tiers la phase d'instruction des aides et prestations, préparatoire aux décisions d'attribution des aides.

Le II de ce même article constitue l'habilitation législative obligatoire autorisant certains tiers à attribuer et payer des dépenses en lieu et place de l'exécutif de l'organisme et du comptable assignataire. Toutefois, au regard de l'impératif de protection des deniers publics, cette possibilité a été réservée aux seuls organismes mandataires dotés d'un comptable public.

Ultérieurement, par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, le législateur a complété ce même article L. 1611-7 d'un III afin de permettre à des tiers non dotés d'un comptable public de payer les rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle de la compétence des régions. Cette disposition vise à permettre à des organismes, notamment ceux relevant du secteur associatif, de poursuivre les pratiques antérieures. Selon la loi, ces tiers devront toutefois avoir été habilités préalablement par l'État, un décret précisant les conditions de cette habilitation.

Enfin, l'article 39 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové a complété le III précité pour ouvrir aux organismes dotés d'un comptable public ou habilités par l'Etat la faculté de procéder pour le compte des collectivités territoriales et de leurs établissements publics au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses relatives à l'hébergement des publics dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance.

L'article L. 1611-7-1 qui permet l'encaissement par un mandataire de certaines recettes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics est issu de l'article 40 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives. Cette loi a également procédé à la coordination rédactionnelle des deux articles codifiés.

Trois décrets ont précisé les modalités d'application de ces dispositions.

- Le décret n° 2011-511 du 10 mai 2011 portant dispositions relatives aux mandats confiés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics en application de l'article L. 1611-7 du code général des collectivités territoriales a, d'une part, défini les modalités d'habilitation des organismes non dotés d'un comptable public pour être mandataires et, d'autre part, précisé les conditions d'exécution financière et comptable des mandats portant sur des opérations de dépenses que les organismes mandataires soient ou non dotés d'un comptable public ;

1 Pour mémoire, le principe d'exclusivité de l'intervention du comptable public pour le paiement des dépenses ou le recouvrement de recettes des organismes publics résulte de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, des articles L. 2343-1 et L. 3342-1 du CGCT et de l'article 13 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

2 JORF n° 73 du 27 mars 2009 – Texte n° 17 (NOR : AGRS0904078P).

- Le décret n° 2015-909 du 23 juillet 2015 a étendu le paiement par des organismes dotés d'un comptable public aux aides allouées aux entreprises en vue de la création ou de l'extension d'activités économiques et aux programmes européens dont les régions assurent la gestion soit en qualité d'autorité nationale, soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion ;

- Le décret n° 2015-1670 du 14 décembre 2015 portant dispositions relatives aux mandats confiés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics en application des articles L. 1611-7 et L. 1611-7-1 du code général des collectivités territoriales précise les conditions d'exécution financière et comptable des mandats portant sur des opérations d'encaissement et les modalités de contrôle des organismes mandataires intervenant dans le paiement de dépenses ou l'encaissement de recettes publiques. Il étend également le champ des catégories de recettes dont l'encaissement peut être confié à un mandataire.

Aux termes de cet ordonnancement juridique, un tiers désigné mandataire peut légalement payer des créanciers, recouvrer ou encaisser les recettes sur les débiteurs de la collectivité mandante en lieu et place de son ordonnateur et son comptable public, sans avoir reçu un mandat spécifique du comptable public en vertu de l'article 16 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (fondés de pouvoir ou autres agents de la DGFIP disposant d'une délégation ainsi que les huissiers de justice en matière de recouvrement, par exemple) ou sans agir en qualité de régisseur d'avances ou de recettes au sens de l'article 22 de ce même texte et des articles R. 1617-1 et suivants du CGCT.

Le mandat dont la conclusion est autorisée par la loi confère au tiers un titre légal à son intervention et le soustrait au risque de la gestion de fait dans la mesure où il respecte les conditions et modalités prévues par la loi et la convention.

La présente instruction précise les modalités de mise en œuvre de ces conventions de mandat dans le respect de ce cadre juridique.

PARTIE 1 : LE CADRE GÉNÉRAL DES MANDATS DES ARTICLES L. 1611-7 ET L. 1611-7-1 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

TITRE 1 : CHAMP D'APPLICATION

Les articles L. 1611-7 et L. 1611-7-1 du CGCT s'appliquent aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics :

- les communes ;
- les départements ;
- les régions et la collectivité territoriale de Corse ;
- la métropole de Lyon ;
- leurs groupements visés à l'article L. 5111-1 du CGCT. Forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les établissements publics de coopération intercommunale³ et les syndicats mixtes, mentionnés aux articles L. 5711-1 et L. 5721-8, les pôles métropolitains, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales ;
- les établissements publics rattachés à ces collectivités territoriales et notamment les régies dotées de la personnalité morale (article L.1412-1 du CGCT) ou les offices publics de l'habitat (OPH). Pour ces derniers, ces dispositions du code général des collectivités territoriales sont des dispositions générales applicables sous réserve des dispositions spéciales figurant aux articles L. 442-9 et L. 481-7 du code de la construction et de l'habitation et relatives aux mandats de gérance de logements sociaux (cf. instruction n° 07-029-M31 du 14 juin 2007 relative à la gérance d'immeubles).

Enfin, les groupements d'intérêt public locaux (GIP) ne sont pas concernés par ces dispositions.

TITRE 2 : LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES AUX DÉCISIONS, AU PAIEMENT DES DÉPENSES OU AU RECOUVREMENT DES RECETTES PEUVENT ÊTRE LIBREMENT CONFIS À UN TIERS

Comme le rappelle le I de l'article L. 1611-7 du CGCT pour les opérations relatives aux dépenses, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent librement confier la phase d'instruction des aides et prestations qu'ils assument ou instituent, préparatoire aux décisions d'attribution des aides.

Dans ce cas, la décision d'attribution de l'aide continue de relever de l'exécutif dans le respect du régime d'aide défini par l'assemblée délibérante. L'exécutif procède à l'engagement de la dépense en cause, à sa liquidation et à son mandatement. Le comptable assignataire de la collectivité ou de l'établissement prend en charge, comptabilise et exécute la dépense dans les conditions de droit commun (notamment au regard de la production et du contrôle des pièces justificatives de la dépense).

Le droit commun s'applique aussi lorsque la collectivité décide de confier à un tiers les opérations préparatoires à l'encaissement de recettes pour autant qu'au regard de la nature de la recette en cause, cette mission puisse être légalement déléguée. Par exemple, une commune peut confier à une agence immobilière l'ensemble des actes destinés à établir la liquidation d'un loyer d'un immeuble communal, dès lors que l'émission du titre de recettes et son recouvrement continuent de relever respectivement de l'ordonnateur de la collectivité et de son comptable assignataire.

Ces travaux préparatoires sont naturellement confiés au tiers dans le respect des règles de la commande publique.

TITRE 3 : L'EXÉCUTION FINANCIÈRE DES DÉPENSES ET DES RECETTES PAR UN TIERS EST STRICTEMENT ENCADRÉE

CHAPITRE 1 : AU REGARD DE LA QUALITÉ DES ORGANISMES POUVANT ÊTRE DÉSIGNÉS MANDATAIRES

En matière de dépense, eu égard à l'impératif de protection des deniers publics, le mandat peut uniquement être confié à un organisme doté d'un comptable public ou à un organisme préalablement habilité par l'Etat. En effet, compte tenu de la nature des dépenses qui peuvent être confiées au tiers, des enjeux financiers qu'elles représentent et du fait que ces paiements interviennent le plus souvent à partir d'avances consenties par les collectivités mandantes, il importe de garantir la représentation des fonds confiés au mandataire et la continuité des opérations dont il a la charge.

En matière de recette, la variété et la multiplicité des organismes susceptibles d'intervenir ne permet pas de réserver la qualité de mandataire à une partie d'entre eux. Pour cette raison, le législateur a prévu que le comptable doit rendre un avis conforme sur le projet de convention susceptible d'être conclue entre l'organisme dont il est le comptable et un tiers (cf. Titre 1 : L'avis du comptable public du mandant sur le projet de convention, p. 17).

³ Syndicat de communes, Communauté de communes, Communauté urbaine, Communauté d'agglomération, Métropole, Métropole d'Aix-Marseille-Provence, La métropole du Grand Paris.

En toute hypothèse, pour limiter les risques de non représentation des fonds, il importe que la convention prévoit que le reversement des sommes encaissées par les mandataires intervient à des échéances suffisamment rapprochées, notamment lorsque leur montant atteint un niveau significatif.

CHAPITRE 2 : AU REGARD DE LA NATURE DES DÉPENSES ET DES RECETTES DONT L'EXÉCUTION PEUT ÊTRE CONFIEE À UN MANDATAIRE

Les articles D. 1611-18 et D. 1611-32-3 du CGCT imposent au mandat de déterminer la nature des opérations sur lesquelles porte le mandat.

Section 1 : Dépenses pouvant être confiées à un mandataire

Les catégories de dépenses dont le paiement peut être effectué par un tiers autre que le comptable public assignataire de la collectivité territoriale sont limitativement énumérées aux paragraphes II et III de l'article L. 1611-7, à l'article L. 1611-7-1 et par l'article D. 1611-26-1 du CGCT.

Sous-section 1 : Les organismes mandataires dotés d'un comptable public

Les organismes mandataires dotés d'un comptable public peuvent procéder au paiement :

- 1° des bourses d'action sanitaire et sociale ;
- 2° de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle prévue à l'article L. 6341-6 du code du travail ;
- 3° des aides en matière d'emploi, d'apprentissage et de formation professionnelle continue ;
- 4° des aides complémentaires à des aides nationales ou communautaires gérées par l'organisme mandataire ;
- 5° des dépenses relatives à l'hébergement des publics dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance ;
- 6° des aides allouées aux entreprises en vue de la création ou de l'extension d'activités économiques ;
- 7° des programmes européens dont les collectivités territoriales assurent la gestion soit en qualité d'autorité nationale, soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion.

Sous-section 2 : Les organismes mandataires habilités par l'Etat

Les organismes mandataires habilités par l'Etat peuvent procéder au paiement :

- 1° de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle prévue à l'article L. 6341-6 du code du travail ;
- 2° des dépenses relatives à l'hébergement des publics dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance.

Sous-section 3 : Les organismes mandataires chargés d'opérations d'encaissement en application de l'article L. 1611-7-1 du CGCT

Les mandataires chargés d'opérations d'encaissement en application de l'article L. 1611-7-1 du CGCT peuvent procéder au paiement des remboursements des recettes qu'ils ont encaissées à tort.

Section 2 : Recettes pouvant être confiées à un mandataire

Sous-section 1 : Qualification des recettes encaissées par le cocontractant

De la nature publique ou privée des recettes que le contractant d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local est amené à encaisser dépend la nécessité ou non de lui confier une habilitation pour le faire :

- si les fonds maniés sont « publics », ils ne peuvent être manipulés par le cocontractant que s'il peut être légalement désigné mandataire par la loi ou si une régie de recettes est créée en son sein et des régisseurs désignés ;
- dans le cas inverse, c'est-à-dire si les fonds sont « privés », alors tout risque de gestion de fait peut être écarté et le contractant peut librement encaisser les sommes en cause auprès des usagers.

Si les jurisprudences « Prest'action » (CE sect., 6 novembre 2009, req. n° 297877, Société Prest'action ; CE, 10 février 2010, req. n° 301116, Société Prest'action) ont permis d'établir clairement qu'une convention permettant à un tiers autre que le comptable public d'encaisser des recettes publiques ou de payer des dépenses publiques devait être explicitement autorisée par une loi, elles ont également procédé à un cantonnement de la notion de recettes publiques.

Le Conseil d'Etat a considéré que « le contrat conclu par la société Prest'action ne lui confiait pas le recouvrement de sommes dues par des tiers en contrepartie de biens ou services fournis par la commune de Rouen, mais la chargeait, ainsi qu'il a été dit, de la prospection des annonceurs, de la préparation de la mise en page des encarts publicitaires et de leur facturation aux annonceurs ; que les recettes ainsi perçues auprès des annonceurs lors de la vente des encarts publicitaires, constitutives des recettes commerciales de la société requérante dans le cadre de ce marché de services, ne pouvaient être qualifiées de recettes publiques au sens des dispositions précitées du décret du 29 décembre 1962, seules revêtant une telle nature les sommes ensuite versées à la commune en vertu du contrat, fixées en l'espèce en fonction d'un pourcentage des recettes commerciales de la société avec un montant minimal garanti ».

Cette solution est éclairée notamment par les conclusions du rapporteur public qui synthétise cette nouvelle doctrine de la façon suivante « *si le contrat a pour objet de « faire exécuter une recette», pour employer ses termes, c'est-à-dire de percevoir le produit d'une créance existante, alors une disposition d'habilitation est nécessaire. Si en revanche le contrat a pour objet de faire naître une recette par l'action du cocontractant alors, la disposition n'est pas nécessaire car le produit perçu n'est pas destiné ou affecté à un organisme public autrement que par le truchement du contrat* ».

- Seraient ainsi « publiques », les recettes encaissées par le cocontractant qui préexisteraient à son action, dont le fait générateur serait indépendant de cette action et qui ne demanderaient qu'à être constatées, liquidées puis recouvrées. De même, seraient publiques, les éventuelles sommes dues par le cocontractant à la personne publique à raison d'un pourcentage des recettes qu'il a lui-même perçues. Mais cette créance trouve son fondement dans le contrat lui-même et non dans la nature des recettes que ce cocontractant a perçues.

- Seraient « privées », les recettes tirées de l'activité de l'opérateur économique. Dans ce cas, les recettes ont pour origine l'action d'une personne morale ou physique cocontractante de l'administration qui en tire une partie de sa rémunération.

Les critères dégagés par le Conseil d'Etat ne font aucune référence, ni à un éventuel lien entre la nature de la recette et la nature du service, ni à une éventuelle distinction à opérer entre marché public et concession de services.

Lorsque le service est confié au prestataire par une DSP, les recettes d'exploitation du délégataire de service sont des recettes privées. En effet, les recettes d'exploitation sont tirées de l'activité de l'opérateur économique qui ont pour origine l'action d'une personne morale ou physique cocontractante de l'administration qui en tirera une partie de sa rémunération. La jurisprudence financière a clairement exprimé que les recettes perçues auprès des usagers conservent un caractère privé puisque le principe même du contrat est la rémunération du gestionnaire par les recettes d'exploitation⁴.

Pour autant certaines recettes encaissées par les délégataires demeurent des recettes publiques :

- la « surtaxe »⁵ des contrats d'affermage qui a pour objet l'amortissement des investissements réalisés par l'autorité délégante. La doctrine considère et les juges du fond considèrent que ces « surtaxes » constituent des recettes publiques⁶ ;

- la participation pour le financement de l'assainissement collectif prévu à l'article L. 1331-7 du code de la santé publique (le Conseil d'Etat a jugé qu'il ne s'agit pas d'une imposition mais d'un remboursement de frais : CE, 27 juin 1973, n° 85510) ;

- les recettes encaissées par le délégataire dans le cas où seulement une partie du service d'eau et d'assainissement est délégué et qu'une facturation unique est mise en place.

Lorsque le service est confié au prestataire au titre d'un marché de service, l'application de la jurisprudence du Conseil d'Etat conduit à regarder les recettes qu'il encaisse comme des recettes privées.

C'est au regard de ce cantonnement de la notion de recette publique qu'ont été établies et doivent être interprétées les catégories de recettes dont l'encaissement ou le recouvrement peut être effectué par un tiers autre que le comptable public assignataire de la collectivité territoriale limitativement énumérées aux articles L. 1611-7, L. 1611-7-1 et D. 1611-32-9 du CGCT.

Sous-section 2 : Recettes pouvant être confiées à des organismes publics ou privés

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent confier à un organisme public ou privé l'encaissement ou le recouvrement des recettes relatives :

- 1° au produit des droits d'accès à des prestations culturelles, sportives et touristiques ;
- 2° au revenu tiré des immeubles leur appartenant et confiés en gérance ;
- 3° au revenu tiré des prestations assurées dans le cadre d'un contrat portant sur la gestion du service public de l'eau, du service public de l'assainissement ;
- 4° aux redevances de stationnement des véhicules sur voirie et aux forfaits de post-stationnement prévus à l'article L. 2333-87 du CGCT. Ce dispositif issu de l'article 63 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2018 ;
- 5° aux revenus tirés d'un projet de financement participatif au profit d'un service public culturel, éducatif, social ou solidaire ;
- 6° aux revenus tirés de l'exploitation d'infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables dans les conditions prévues à l'article L. 2224-37 du CGCT ;
- 7° aux produits de l'hébergement des publics dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance.

4 CRC Ile-de-France 22 sept. 1988, Société SUR, maire d'Antony confirmé par C. comptes 24 oct. 1991, Rev. Trésor 1992. 136 : « [...] la SUR dans le cadre de l'affermage, se rémunère directement sur les usagers et encaisse à cet effet des recettes ayant le caractère de fonds privés qui, par leur nature même, échappent à la comptabilité du comptable communal et au contrôle de la juridiction financière ».

5 Contrairement aux concessions, dans les contrats d'affermage les investissements ont été réalisés par le délégant. Ce dernier finance l'amortissement du capital investi soit en réclamant au délégataire une redevance d'affermage, soit en le mandatant pour encaisser à son profit une surtaxe dont il fixe le tarif.

6 G. Bousquet et Y. Wels : JCP A 2010, 2139, F. Sartorio et L. Givord : AJDA 2012, p. 1898 ; TA Grenoble, 10 juillet 2014, n° 1003080-1 et n° 114936-1, Syndicat des copropriétaires Les Glovettes.

Sous-section 3 : Les indus recouverts par les mandataires chargés d'opérations de dépense en application de l'article L. 1611-7 du CGCT

Les organismes mandataires chargés d'opérations de dépense en application de l'article L. 1611-7 peuvent procéder au recouvrement des indus afférents aux opérations de dépenses qu'ils ont exécutées.

Les énumérations de ce chapitre, dès lors qu'elles constituent une dérogation au principe de la compétence exclusive du comptable public, doivent être entendues strictement.

CHAPITRE 3 : AU REGARD DES POUVOIRS QUI PEUVENT ÊTRE CONFIEES AUX MANDATAIRES

Les articles D. 1611-18 et D. 1611-32-3 du CGCT imposent au mandat de déterminer les pouvoirs de l'organisme mandataire.

Section 1 : Mandats confiés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour l'exécution de leurs dépenses

Les mandats portant sur des opérations de dépenses peuvent prévoir l'attribution et le paiement des dépenses énumérées aux articles L. 1611-7 et D. 1611-26-1 du CGCT. Ils peuvent aussi prévoir que le mandataire est chargé du recouvrement des indus et de l'apurement éventuel des créances d'indus non recouverts, étant précisé que ces indus ne pourront trouver leur origine que dans le paiement des dépenses précitées.

Les paragraphes II et III de l'article L. 1611-7 du CGCT fournissent l'habilitation législative nécessaire à certains tiers pour attribuer et payer des dépenses en lieu et place de l'exécutif et du comptable assignataire. Ainsi, ces autorités se trouvent respectivement déchargées de la gestion du dispositif et du paiement.

Si le recouvrement des indus éventuels est confié au mandataire, il convient de distinguer entre le recouvrement amiable et le recouvrement forcé.

Pour le recouvrement amiable, le mandataire relancera les bénéficiaires des indus et l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou de l'établissement public local mandant émettra un titre de recettes pour constater les créances correspondantes (cf. 2) La constatation des créances correspondant aux indus et leur recouvrement lorsque le mandataire est chargé uniquement du recouvrement amiable, p.38). Le titre précité, rendu exécutoire, permettra au comptable public de la collectivité territoriale ou de l'établissement public local mandant de poursuivre le recouvrement forcé à l'encontre des débiteurs défaillants, sans plus d'intervention du mandataire.

Pour le recouvrement forcé, l'organisme mandataire, après tentative de recouvrement amiable, sera substitué dans les droits de la collectivité ou l'établissement créancier pour engager, selon les voies de droit qui lui sont offertes pour ses propres créances, le recouvrement forcé des créances d'indus. L'ordonnateur ou le comptable de la collectivité ou de l'établissement public mandant n'intervient pas dans cette phase, sauf pour constater une créance sur le mandataire et encaisser le produit des indus qu'il aura été en mesure de recouvrer⁷ (cf. 1) La constatation des créances correspondant aux indus et leur recouvrement lorsque le mandataire est chargé à la fois du recouvrement amiable et du recouvrement contentieux, p. 37).

En outre, l'apurement des créances d'indus non recouvrees est consécutif à l'échec du recouvrement forcé. Par suite, l'apurement des créances d'indus ne peut être confié qu'à un mandataire auquel a été délégué le recouvrement forcé. Un mandataire chargé uniquement du recouvrement amiable ne peut se voir confier l'apurement des créances non recouvrees. Les décisions et propositions d'apurement relèvent du mandataire dans les conditions précisées infra (cf.1) La constatation des créances correspondant aux indus et leur recouvrement lorsque le mandataire est chargé à la fois du recouvrement amiable et du recouvrement contentieux, p. 37).

Section 2 : Mandats confiés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour l'encaissement de leurs recettes

Les opérations que les collectivités peuvent confier à des tiers ne portent que sur l'encaissement des recettes, à l'exclusion de toute exécution forcée. À ce titre, le mandataire ne peut qu'encaisser les produits énumérés aux articles L. 1611-7-1 et D. 1611-32-9 du CGCT et adresser des lettres de relance aux débiteurs défaillants (recouvrement amiable) mais il ne peut effectuer aucun acte de recouvrement forcé.

Le mandataire peut également être chargé du remboursement des recettes encaissées à tort.

TITRE 4 : LE RÉGIME JURIDIQUE APPLICABLE AU MANDAT CONCLU EN APPLICATION DES ARTICLES L. 1611-7 ET L. 1611-7-1 DU CGCT

D'une manière générale, les dispositions qui suivent s'appliquent à l'ensemble des conventions de mandat, que ces dernières soient conclues avec un organisme doté ou non d'un comptable public ou qu'elles portent sur des opérations de dépense ou d'encaissement. Lorsqu'il existe des spécificités relativement à ces situations, il en est explicitement fait mention dans l'instruction.

⁷ Il convient de rappeler que les prérogatives exorbitantes du droit commun dont bénéficie le comptable public d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local résultant des dispositions combinées des articles L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution, L.252A du livre des procédures fiscales et L. 1617-5 du CGCT pour le recouvrement forcé des créances (cf. Instruction codificatrice de la DGFIP n° 11-022-M0 du 16 décembre 2011 relative au recouvrement des produits locaux) ne peuvent pas être mises en œuvre par un organisme mandataire qui n'est pas lui-même doté d'un comptable public.

CHAPITRE 1 : LA NATURE JURIDIQUE DE LA CONVENTION

La convention conclue en application des articles L. 1611-7 et L. 1611-7-1 du CGCT est un mandat au sens des articles 1984 et suivants du Code civil : « *le mandat ou procuration est un acte par lequel une personne (le mandant) donne à une autre (le mandataire) le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom* ».

Fondé sur les obligations contractuelles du mandat, l'organisme public local mandant est engagé par l'acte passé en son nom. Conformément à la logique représentative du mandat, les décisions prises par le mandataire engagent uniquement le mandant. Ce dernier se trouve, par conséquent, directement obligé à l'égard des tiers par les décisions du mandataire prises dans le cadre du mandat. Par exemple, les décisions prises par le mandataire au regard des rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle engagent le conseil régional mandant.

Symétriquement, c'est envers le mandant que les tiers bénéficiaires sont juridiquement tenus des conditions dont peut être assortie une aide ou de l'obligation de paiement d'une dette. Ceci n'exclut pas que, d'un point de vue pratique, le mandataire doit être informé de la réalité et du maintien des conditions de l'aide accordée tant dans la perspective de dépenses futures que lorsqu'il s'agit de constater un indu.

L'exécution des obligations passées par le mandataire au nom et pour le compte du mandant engage et libère ce dernier comme s'il les avait passées et exécutées lui-même.

Pour ces raisons, les articles D. 1611-20 et D. 1611-32-8 du CGCT prévoient que l'organisme mandataire doit faire figurer dans tous les documents qu'il établit au titre du mandat la dénomination du mandant et la mention qu'il agit au nom et pour le compte de ce dernier pour ne laisser planer aucun doute sur les responsabilités respectives des différentes parties prenantes.

Le mandat est un contrat intuitu personæ et seule la personne désignée dans la convention peut exercer les missions qu'elle confie au cocontractant. Par conséquent, le mandataire ne peut de sa propre initiative désigner un « sous-mandataire » (entité distincte de lui juridiquement).

CHAPITRE 2 : RÈGLES APPLICABLES À LA PASSATION DES CONVENTIONS DE MANDAT

Les règles applicables à la passation des conventions de mandats dépendent du cadre contractuel en cause et de la réglementation qui lui est applicable.

La convention de mandat est le plus souvent partie intégrante d'un contrat de commande publique à l'objet plus large que la simple exécution de dépenses ou de recettes publiques (marché public, délégation de service public, concession, y compris d'aménagement ou contrat ou marché de partenariat) il s'agit alors d'une convention accessoire indivisible de ce contrat.

Dans l'hypothèse où le mandat est convention accessoire indivisible d'un marché public, il convient dans ce cas de se référer au IV de l'article 5 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics qui précise que « *lorsqu'un marché public porte sur des travaux et sur des fournitures ou des services, il est un marché de travaux si son objet principal est de réaliser des travaux. Lorsqu'un marché public a pour objet des services et des fournitures, il est un marché de services si la valeur de ceux-ci dépasse celle des fournitures achetées* ».

Dans l'hypothèse où le mandat est convention accessoire indivisible d'une concession, il s'agit d'un contrat mixte.

Lorsque la convention de mandat existe isolément limitant les prestations du mandataire à la simple exécution de dépenses ou de recettes publiques, alors elle constitue un marché public de service sous réserve qu'elle soit conclue à titre onéreux.

Section 1 : Dans l'hypothèse où le mandat existe en dehors de tout autre cadre contractuel

La convention de mandat est alors un marché public. En effet, un pouvoir adjudicateur obtient d'un opérateur économique agissant sur un marché concurrentiel, une prestation de service moyennant une rémunération. Ainsi, a minima, le juge considère que, s'agissant d'une prestation de service, le contrat doit être passé sous la forme d'un marché soumis aux règles de la commande publique⁸. 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.

Section 2 : Dans l'hypothèse où le mandat constitue une convention accessoire indivisible d'un autre contrat

Dans ce cas, la passation du contrat de mandat obéit aux règles de procédures de passation fixées pour cette autre catégorie de contrat, que ce contrat prenne la forme d'un marché public, d'une concession, y compris d'aménagement ou d'un contrat ou marché de partenariat.

8 CE Ass., 5 mars 2003, « Union nationale des services publics industriels et commerciaux et autres », req. n° 233372 ; Voir également le paragraphe 1.2 du guide des bonnes pratiques en matière de marchés public en vigueur : http://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/conseil_acheteurs/guides/guide-bonnes-pratiques-mp.pdf .

CHAPITRE 3 : LA MISE EN CONFORMITÉ DES CONVENTIONS DE MANDAT EN COURS

Le V de l'article 40 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives dispose que les conventions de mandat en cours au 21 décembre 2014, conclues par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, sont rendues conformes aux dispositions de l'article L. 1611-7-1 du code général des collectivités territoriales tel qu'il résulte de la loi au plus tard lors de leur renouvellement.

En conséquence les conventions de mandat portant sur les opérations d'encaissement doivent rapidement être mises en conformité avec les dispositions législatives et réglementaires régissant ces opérations et en tout état de cause lors de leur renouvellement. En conséquence également, si une convention de mandat n'avait pas été conclue, elle doit l'être dans les meilleurs délais dans les conditions prévues par la réglementation explicitée par la présente instruction.

PARTIE 2 : LES MODALITÉS D'HABILITATION DES ORGANISMES NON DOTÉS D'UN COMPTABLE PUBLIC CHARGÉS DE L'EXÉCUTION DE CERTAINES DÉPENSES

Le paragraphe III de l'article L. 1611-7 du CGCT permet de confier à un organisme non doté d'un comptable public les mêmes missions que celles confiées à un organisme doté d'un comptable public. En revanche, la nature des opérations sur lesquelles porte le mandat se limite aux opérations relatives à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle et à l'hébergement des publics dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance. Pour devenir mandataire, l'organisme doit toutefois, au préalable, avoir été habilité.

TITRE 1 : L'AUTORITÉ EN CHARGE DE DÉLIVRER L'HABILITATION

L'habilitation permettant à des organismes non dotés d'un comptable public est délivrée aux termes de l'article D. 1611-27 du CGCT par le préfet dans le ressort duquel se situe la collectivité ou l'établissement mandant.

Ainsi que le prévoit le dernier alinéa de l'article D. 1611-29 du CGCT, la décision d'habilitation ou de refus d'habilitation est notifiée à l'organisme par le préfet.

TITRE 2 : LA DEMANDE D'HABILITATION

Conformément à l'article D. 1611-28 du CGCT, l'organisme qui souhaite être habilité dépose auprès du préfet une demande d'habilitation qui doit obligatoirement indiquer :

- le statut juridique de l'organisme ;
- l'identité de ses dirigeants ou administrateurs responsables ;
- les moyens financiers techniques et humains dont il dispose ;
- les titres d'études, titres professionnels et références des personnes chargées de réaliser les opérations couvertes par le mandat et de tenir la comptabilité de l'organisme.

Cette demande est accompagnée :

1° des bilans ou extraits de bilans, concernant les trois derniers exercices clos, pour les organismes pour lesquels l'établissement des bilans est obligatoire en vertu de la loi ;

2° des attestations et certificats délivrés par les administrations et organismes compétents prouvant qu'il a satisfait à ses obligations fiscales et sociales. La liste des administrations et organismes compétents ainsi que la liste des impôts et cotisations sociales devant donner lieu à délivrance des attestations ou certificats ont été fixées par l'arrêté du 25 mai 2016 fixant la liste des impôts, taxes, contributions ou cotisations sociales donnant lieu à la délivrance de certificats pour l'attribution de marchés publics et de contrats de concession ;

3° enfin, le candidat doit unilatéralement s'engager à :

1. souscrire une assurance couvrant les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile qu'il peut encourir en raison des actes qu'il accomplit au titre du mandat ;

2. ouvrir un compte de dépôt de fonds au Trésor (DFT), auprès de la direction départementale ou régionale des finances publiques de son siège, destiné à l'exécution de l'ensemble des opérations de trésorerie relatives à ce mandat, à l'exclusion de toute autre opération.

Ces engagements ne sont pas de pure forme, puisque l'article D. 1611-32 du CGCT prévoit que l'habilitation devient caduque s'ils ne sont pas respectés (cf. Chapitre 2 : La caducité et le retrait de l'habilitation, p. 16).

Le préfet doit inviter le candidat à compléter le dossier des éléments manquants. Tout dossier incomplet n'est pas instruit.

TITRE 3 : L'INSTRUCTION DE LA DEMANDE PAR LE PRÉFET

Le préfet apprécie la demande d'habilitation qui lui est présentée au regard des critères prévus par l'article D. 1611-29 du CGCT : la situation financière de l'organisme notamment sa trésorerie, la garantie de représentation des fonds et la qualification des personnels de l'organisme amenés à réaliser les opérations, notamment financières et comptables, couvertes par le mandat.

En effet, le mandataire retenu par la collectivité territoriale sera amené à payer une dépense publique, cette dépense pouvant, de surcroît, être exécutée au moyen de fonds avancés par la collectivité elle-même. L'impératif de protection des deniers publics réclame que l'organisme candidat à l'habilitation présente une situation financière saine, notamment au regard de sa trésorerie, afin d'éviter que les avances versées au titre du mandat puissent être détournées de leur objet.

L'organisme mandataire peut également être habilité à poursuivre le recouvrement des paiements indus qu'il aurait effectués et qu'il doit reverser au mandant. À ce titre, il doit également offrir toutes les garanties de représentation des fonds qui lui sont versés.

Une situation financière saine du candidat, telle qu'elle ressort des bilans de ses trois derniers exercices clos, si elle ne constitue pas une garantie absolue compte tenu des modalités strictes qui s'imposent à la gestion des fonds dans le cadre du mandat (Chapitre 2 : L'ouverture d'un compte de dépôt de fonds au Trésor (DFT) par les mandataires chargés d'opérations de dépense, p. 25), diminue néanmoins les risques de contournement de ces règles et plaide naturellement en sa faveur.

A contrario, une situation très dégradée, notamment l'ouverture d'une procédure de sauvegarde, justifie une grande réserve quant à la possibilité de délivrer l'habilitation à l'organisme concerné.

En tout état de cause, l'organisme candidat doit impérativement être à jour de ses obligations fiscales et sociales (Titre 2 : La demande d'habilitation, p. 15).

Le mandataire sera également amené à rendre compte des opérations qui lui sont confiées pour réintégration dans la comptabilité de l'organisme mandant. De la qualité des opérations exécutées par le mandataire et des informations fournies dépend la sincérité des comptes et du budget de la collectivité mandante.

À ce titre, il importe que l'organisme mandataire dispose de personnels aptes à assurer la reddition des comptes dans le respect des normes comptables en vigueur. C'est dans cette perspective que doit être examinée la qualification des personnels de l'organisme amenés à réaliser les opérations couvertes par le mandat. Les titres, diplômes ainsi que l'expérience professionnelle des personnels peuvent être pris en compte.

Les demandes d'habilitation présentées doivent faire l'objet d'un accusé de réception (cf. L112-3 du code des relations entre le public et l'administration) et doivent impérativement être instruites dans le délai de deux mois afin d'éviter que ne se forme une décision implicite d'acceptation (cf. L. 231-1 du code précité), étant précisé que si l'auteur de la demande n'a pas fourni l'ensemble des informations ou justificatifs exigés, le délai de deux mois ne court qu'à partir de leur réception dès lors que la demande de complément a été faite par l'administration.

TITRE 4 : L'AVIS DES SERVICES DÉCONCENTRÉS DE LA DGFIP

Le directeur régional ou départemental des finances publiques est aux termes de l'article D. 1611-27 du CGCT obligatoirement appelé à rendre un avis sur les candidatures reçues par le préfet. Les services déconcentrés de la direction générale des finances publiques (division secteur public local ou division action économique), par leur expertise, apporteront leur concours à l'instruction des candidatures déposées afin d'éclairer au mieux la décision du préfet. Cet avis vise plus particulièrement à éclairer le préfet sur la situation financière des dossiers présentés.

L'avis rendu est un avis simple et le préfet peut donc s'en écarter. L'avis sollicité doit être mentionné dans les visas de la décision d'habilitation.

Dans l'hypothèse où le directeur départemental ou régional des finances publiques constaterait ne pas avoir été consulté sur des candidatures soumises au préfet, il pourra se rapprocher de la préfecture pour rappeler les dispositions de l'article D. 1611-27 du CGCT.

TITRE 5 : L'HABILITATION ET SA DURÉE

La décision d'habilitation ou de refus d'habilitation est notifiée par lettre recommandée avec accusé de réception à l'organisme par le préfet. À compter de cette date, court une durée de trois ans pendant laquelle l'organisme est habilité et peut se voir confier les missions prévues au III de l'article L. 1611-5 du CGCT. Une copie de l'habilitation est adressée sans délai au directeur départemental des finances publiques.

L'habilitation ainsi obtenue par l'organisme est valable pour sa durée sur l'ensemble du territoire. Ainsi, il n'est pas nécessaire que l'organisme habilité formule une nouvelle demande auprès d'un autre préfet lorsqu'il entend soumissionner pour un mandat de gestion relevant d'une autre collectivité territoriale.

CHAPITRE 1 : LE RENOUVELLEMENT DE L'HABILITATION

L'habilitation est renouvelable par période de trois ans. Le renouvellement est accordé ou refusé au terme d'une procédure identique à celle suivie pour une première demande d'habilitation.

L'ensemble des documents mentionnés supra (cf. Titre 2 : La demande d'habilitation, p.15) est adressé au préfet deux mois au moins avant l'expiration de l'habilitation en vigueur.

En l'absence de demande de renouvellement, l'habilitation devient caduque à l'expiration de la période de trois ans pour laquelle elle a été délivrée. Dans le cas contraire, elle est prolongée, sans formalité particulière, jusqu'à la décision implicite ou explicite du préfet portant sur le renouvellement.

CHAPITRE 2 : LA CADUCITÉ ET LE RETRAIT DE L'HABILITATION

Outre la caducité par l'arrivée à son terme en l'absence de renouvellement (cf. § précédent), l'article D. 1611-32 du CGCT prévoit que l'habilitation devient caduque si l'organisme n'a pas souscrit une assurance ou si le candidat n'a pas ouvert un compte de dépôt auprès de l'Etat (DFT).

Le respect de ces conditions s'apprécie à la date de conclusion du contrat de mandat et non à celle de la délivrance de l'habilitation. Il revient, sans délai, à l'organisme habilité déclaré adjudicataire d'apporter au mandant et au préfet les éléments attestant qu'il a satisfait à ces obligations.

Il appartient également à l'autorité mandante (collectivité territoriale) de veiller au respect par le mandataire de ces obligations tout au long de l'exécution de la convention (justification du renouvellement de la police d'assurance et du maintien du compte de dépôt de fonds au Trésor).

Toute convention de mandat signée en l'absence du respect de ces obligations préalables est illégale et encourt la sanction d'annulation par le juge administratif.

Enfin, l'article D. 1611-31 du CGCT prévoit que l'habilitation peut être retirée, après un préavis de trois mois en raison des résultats des contrôles opérés par les organismes ou services chargés de réaliser les inspections administrative, financière ou technique.

PARTIE 3 : LE FORMALISME ET LE CONTENU DE LA CONVENTION DE MANDAT

À titre liminaire, il est rappelé qu'un mandat ne se présume pas. La convention de mandat doit être précise et sans ambiguïté dans son contenu et désigner expressément la nature des prestations, les parties et la durée du mandat.

Outre les mentions qui doivent figurer dans tout contrat de la commande publique et sur lesquelles la présente instruction n'a pas vocation à revenir, les conventions de mandat sont soumises à un formalisme rigoureux qui impose un avis préalable obligatoire du comptable du mandant, la forme écrite et l'obligation d'y faire figurer certaines clauses.

D'une manière générale, les dispositions qui suivent s'appliquent à l'ensemble des conventions de mandat, qu'elles portent sur des opérations de dépense ou d'encaissement ou que ces dernières soient conclues avec un organisme doté ou non d'un comptable public. Lorsqu'il existe des spécificités relativement à ces situations, il en est explicitement fait mention dans l'instruction.

TITRE 1 : L'AVIS DU COMPTABLE PUBLIC DU MANDANT SUR LE PROJET DE CONVENTION

Ainsi que l'a précisé le Conseil d'État saisi pour avis (CE, 13 février 2007, avis n° 373.788), le comptable public du mandant, « 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 ».

À ce titre, l'article L. 1611-7-1 du CGCT dispose que les conventions de mandat portant sur des opérations d'encaissement ne peuvent être conclues qu'après avis conforme du comptable du mandant.

Un avis conforme, est un avis auquel l'autorité qui le sollicite doit se conformer et, dans ce cas, l'autorité consultée doit être saisie du projet de texte ou de décision. La décision de l'autorité administrative n'est régulière que si elle est conforme à l'avis de l'organisme consulté. Le défaut d'avis conforme est une irrégularité qui peut être soulevée d'office par le juge (CE, Sect, 8 juin 1994, Mme Laurent, n° 127032). Aucune décision ne peut être prise si l'avis est défavorable et en cas d'avis favorable sous réserve, la décision n'est légale que si elle tient compte de cette réserve.

Pour ces raisons, l'article D. 1611-32-2 du CGCT précise que le comptable doit être destinataire des projets de documents contractuels. L'avis du comptable sur ces documents est rendu au regard du respect de la nature des opérations sur lesquelles porte le mandat et des dispositions comptables et financières applicables aux conventions de mandats portant sur les opérations d'encaissement.

À l'expiration d'un délai d'un mois, le comptable est réputé avoir rendu un avis favorable. Lorsque le comptable rend un avis défavorable ou avis favorable sous réserve, il motive sa décision et la notifie à l'ordonnateur.

L'article D. 1611-17 du CGCT prévoit quant à lui, pour les mandats portant sur l'exécution de dépenses, que « tout projet de mandat dont la conclusion est envisagée donne lieu à la consultation du comptable public du mandant. À l'expiration d'un délai d'un mois, il est réputé avoir donné son avis ».

L'avis du comptable sur ces documents est rendu au regard du respect de la nature des opérations sur lesquelles porte le mandat et des dispositions comptables et financières applicables aux conventions de mandats portant sur les opérations de dépense.

Dans les deux cas, le mandant doit transmettre au comptable l'ampliation du mandat dès sa conclusion.

La consultation du comptable est indispensable puisque le comptable public de l'organisme mandant est désormais « représenté » par le mandataire dans le champ financier d'application de la convention. C'est pourquoi, bien que le comptable public du mandant ne soit pas partie à la convention (cf. Titre 2 : Une convention de mandat est nécessairement écrite, p. 17), il doit être associé aux discussions préparatoires. Il étudiera notamment les procédures destinées à garantir une exécution de la convention conforme aux exigences d'une gestion budgétaire, financière et comptable régulière au regard des règles de la comptabilité publique. L'avis formulé sera utilement éclairé par la présente instruction.

TITRE 2 : UNE CONVENTION DE MANDAT EST NÉCESSAIREMENT ÉCRITE

Aux termes des articles L. 1611-7 et L. 1611-7-1 du CGCT une convention obligatoirement écrite est signée par le candidat retenu (mandataire) et la collectivité (le mandant). Cette convention permet d'habiliter l'organisme retenu pour exécuter les opérations de gestion de certaines dépenses et recettes au nom et pour le compte de l'organisme public local mandant. Elle permet également de préciser les modalités d'exécution du mandat.

Le mandat est signé par les seules personnes ayant qualité pour représenter les organismes parties à la convention (le président du conseil régional pour les régions mandantes, par exemple). Le comptable public tant de l'organisme mandant que, le cas échéant, de l'organisme mandataire ne doit donc pas signer une convention de mandat. En effet, le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable n'érige pas ce dernier en représentant ou tiers autonome et distinct de l'organisme signataire même s'il participe à son exécution. Ainsi que le précise l'avis du Conseil d'État n° 373.788 du 13 février 2007 précité, le comptable public du mandant « 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 ».

TITRE 3 : LES CLAUSES DU MANDAT SONT RÉGLEMENTAIREMENT PRÉCISÉES

Le mandat doit comporter l'ensemble des mentions obligatoires prévues aux articles D. 1611-18 et D. 1611-32-3 du CGCT selon qu'il porte sur des opérations de dépense ou des opérations d'encaissement.

CHAPITRE 1 : LE CHAMP DES OPÉRATIONS COUVERTES PAR LE MANDAT

Les stipulations prévues au 1° et 3° des articles D. 1611-18 et D. 1611-32-3 du CGCT ont pour objet de délimiter clairement le périmètre d'intervention du mandataire en précisant la nature des opérations couvertes par le mandat et les obligations et prérogatives confiées au mandataire pour mener à bien la mission pour laquelle il a été mandaté. En effet, conformément à l'article 1989 du code civil, « *le mandataire ne peut rien faire au-delà de ce qui est porté au mandat* », le mandataire ne pourra agir que dans la stricte limite du mandat.

La précision des clauses constitue un gage de sécurité des relations contractuelles ainsi qu'une garantie en termes de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics concernés. La convention de mandat doit permettre de circonscrire le champ de la délégation des compétences du comptable public.

Section 1 : La nature des opérations sur lesquelles porte le mandat (Cf. 1° des articles D. 1611-18 et D. 1611-32-3)

Cette stipulation a pour objet de délimiter clairement le périmètre d'intervention du mandataire. En effet, le mandat, dérogation légale au principe d'indisponibilité des compétences, dont l'exécution engage la collectivité mandante, doit définir le plus précisément possible l'étendue de la mission confiée au mandataire. Il s'agit de définir les catégories de dépenses ou de recettes qui peuvent faire l'objet d'une exécution par un tiers.

Par exemple, la région est compétente depuis le 1^{er} janvier 2005 pour attribuer des aides aux élèves et étudiants de certaines formations initiales en travail social, en formation paramédicale ou de sages femmes (cf. loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, notamment ses articles 55 et 73). La gestion de ce dispositif peut être confiée, par mandat, à un tiers doté d'un comptable public puisque l'article L. 1611-7 du CGCT vise les bourses d'action sanitaire et sociale. La convention de mandat doit alors définir avec précision le régime d'aide en cause.

Pour mémoire, les dépenses dont la gestion peut être externalisée selon que l'organisme dispose ou non d'un comptable public sont mentionnées à la Section 1 : Dépenses pouvant être confiées à un mandataire, p. 10. Les recettes dont l'encaissement peut être confié à un organisme public ou privé sont rappelées à la Section 2 : Recettes pouvant être confiées à un mandataire, p. 10.

Section 2 : Les pouvoirs de l'organisme mandataire (Cf. 3° des articles D. 1611-18 et D. 1611-32-3)

La convention de mandat doit définir les pouvoirs du mandataire pour assurer sa mission. En effet, l'article 1987 du code civil dispose que le mandat est spécial lorsqu'il concerne une ou plusieurs affaires seulement. Il est général lorsqu'il s'applique à toutes les affaires du mandant. L'article 1989 du même code précise, par ailleurs, que le mandataire ne peut rien faire au-delà de ce qui est porté dans le mandat. Un mandat général suscitera donc des difficultés d'interprétation s'il ne permet pas d'appréhender avec précision les tâches incombant au mandataire au regard des prérogatives conservées par les organes de l'organisme mandant ou celles de son comptable public.

La convention doit clairement préciser les missions qui incombent au mandataire :

- pour les mandats portant sur les opérations de dépense, il s'agit notamment de la décision d'attribution de l'aide, de la liquidation de son montant, du paiement de la dépense correspondante, du recouvrement des indus résultant de ces paiements et de l'apurement des indus non recouverts ;

- pour les mandats portant sur les opérations de recette, il s'agit en particulier de l'encaissement et le cas échéant, du remboursement des recettes encaissées à tort.

CHAPITRE 2 : LA DURÉE DU MANDAT ET LES CONDITIONS DE SA RÉSILIATION ÉVENTUELLE (CF. 2° DES ARTICLES D. 1611-18 ET D. 1611-32-3 DU CGCT)

Les articles D. 1611-18 et D. 1611-32-3, 2° du CGCT prévoient que la convention doit préciser « *la durée du mandat et les conditions de sa résiliation éventuelle* ».

La convention doit être conclue pour une durée déterminée.

Par ailleurs, 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.

Lorsque le mandataire intervient en vertu d'une habilitation qui lui a été délivrée par le préfet (cf. Partie 2 : Les modalités d'habilitation des organismes non dotés d'un comptable public chargés de l'exécution de certaines dépenses, p. 15), la convention peut prévoir qu'elle est nulle de plein droit en cas de caducité ou de retrait de l'habilitation.

CHAPITRE 3 : LES MOUVEMENTS FINANCIERS INTERVENANT DANS LE CADRE DU MANDAT

Section 1 : Les mandats relatifs aux opérations de dépense

Sous-section 1 : Les conditions dans lesquelles les fonds nécessaires aux dépenses sont mis à disposition de l'organisme mandataire

Lorsqu'il entre dans les pouvoirs du mandataire de procéder à des dépenses, la convention précisera, suivant les prescriptions du 4° de l'article D. 1611-18 du CGCT, les conditions dans lesquelles les fonds nécessaires à l'exécution des dépenses sont mis à disposition du mandataire. À ce titre, la convention doit préciser si les opérations sont exécutées par le mandataire au titre d'avances consenties par le mandant ou au titre de remboursement de débours :

- si les opérations donnent lieu au versement d'une avance, la convention doit prévoir le montant de l'avance initiale consentie, la périodicité et les conditions de sa reconstitution ;

- si les opérations donnent lieu à remboursement de débours, la convention doit prévoir les modalités et la périodicité de remboursement des dépenses payées par le mandataire.

Le versement de ces fonds se distingue de l'avance permanente (cf. Sous-section 2 : L'avance permanente, p. 19).

Sous-section 2 : L'avance permanente

La convention doit, le cas échéant, préciser comme le prévoit le 6° de l'article D. 1611-18 du CGCT, « *le plafond du montant de l'avance permanente dont peut disposer l'organisme mandataire* ».

Cette avance permanente, qui n'est pas toujours nécessaire, s'analyse comme un fonds de caisse destiné à garantir une trésorerie minimale pour l'exécution des opérations mises à la charge du mandataire.

Elle est notamment destinée à fournir l'alimentation initiale du compte de dépôt de fonds au Trésor que doit obligatoirement ouvrir l'organisme mandataire non doté d'un comptable public en application de l'article D. 1611-21 du CGCT.

De même, cette avance permanente vise à couvrir les besoins marginaux en trésorerie lorsque les fonds mis à disposition de l'organisme mandataire (cf. Sous-section 1 : Les conditions dans lesquelles les fonds nécessaires aux dépenses sont mis à disposition de l'organisme mandataire, p. 19) s'avèrent insuffisants pour couvrir le paiement des dépenses mises à sa charge en raison d'une sous-évaluation de ces dernières. Elle doit être enregistrée sur le compte 5428 « Disponibilité chez d'autres tiers » (cf. Section 1 : Le versement de l'avance permanente, p.35).

Pour les conventions de mandat s'exécutant par remboursement de débours, l'avance ne saurait en aucun cas permettre d'assurer l'entière trésorerie nécessaire au mandataire sous peine de dénaturer entièrement les clauses financières du mandat.

Section 2 : Les mandats relatifs aux opérations d'encaissement

Sous-section 1 : Le fonds de caisse permanent

Lorsque le mandataire est chargé de rembourser les recettes encaissées à tort, il doit disposer à tout moment de la trésorerie suffisante pour procéder à ces opérations. Cette trésorerie est naturellement fournie par les recettes qu'il a encaissées. Toutefois, compte tenu des modalités de reversement des sommes encaissées, cette dernière pourrait être insuffisante pour faire face aux demandes de remboursement qui interviendraient immédiatement après un reversement. Dans ce cas, le mandataire devrait avancer la trésorerie sur ses propres fonds. Cette avance de trésorerie du mandataire au mandant pourrait lui être facturée dans le cadre du contrat. Afin, d'éviter ces coûts supplémentaires, la convention peut prévoir, comme y invite le 4° de l'article D. 1611-32-3 du CGCT, l'institution d'un fonds de caisse permanent qui sera alimenté par les recettes encaissées. Dans ce cas, la convention doit prévoir le plafond du fonds de caisse permanent que le mandataire peut être autorisé à conserver pendant la durée de la convention pour procéder à ces opérations. Il est conseillé de fixer le montant du plafond du fonds de caisse permanent à un niveau significatif par rapport au montant des recettes encaissées. En effet, pour ajuster le niveau du fonds de caisse laissé à la disposition du mandataire aux besoins de l'opération, l'article D1611-32-5 prévoit que c'est l'ordonnateur du mandant qui arrête le montant du fonds de caisse permanent, dans la limite du plafond prévu par le mandat.

Sous-section 2 : Les modalités de reversement des sommes encaissées

Comme le requiert le 6° de l'article D. 1611-32-3 du CGCT, la convention doit obligatoirement prévoir les modalités de reversement des sommes encaissées.

Ce reversement est effectué soit selon une périodicité fixée par le mandat (par exemple, tous les mois), soit en fonction du montant des recettes encaissées (par exemple, lorsque le montant des recettes encaissées atteint 1 500 euros), soit encore par une combinaison de ces deux critères (par exemple, dès que le montant des recettes encaissées atteint 1 500 euros et au mois une fois par mois).

Lorsque le mandataire chargé du remboursement des recettes encaissées à tort a été autorisé à disposer d'un fonds de caisse permanent (cf. Sous-section 1 : Le fonds de caisse permanent, p. 19), les reversements tiennent compte de sa constitution initiale et de sa reconstitution, et interviennent déduction faite des sommes éventuellement conservées par le mandataire au titre du fonds de caisse permanent.

La clause fixant les modalités de reversement des sommes encaissées doit être rédigée avec le plus grand soin, puisqu'elle permet de garantir la représentation des fonds et assure l'alimentation de la trésorerie de la collectivité ou de l'établissement mandant.

CHAPITRE 4 : LA RÉGULARISATION PAR LES MANDATAIRES DES OPÉRATIONS QU'ILS ONT EFFECTUÉES

Le mandataire peut se voir confier la régularisation des opérations de dépense ou d'encaissement qui lui sont confiées.

À ce titre, le mandataire d'opérations de dépense peut se voir confier la gestion des indus et le mandataire d'opérations d'encaissement peut se voir confier le remboursement des sommes encaissées à tort.

Ce pouvoir supplémentaire confié au mandataire peut permettre de le responsabiliser afin qu'il assure une bonne gestion de la mission que lui confie le mandant.

Section 1 : La gestion des indus dans le cadre des mandats relatifs aux opérations de dépense

En application des derniers alinéas des paragraphes II et III de l'article L. 1611-7 du CGCT la convention de mandat peut prévoir le recouvrement et l'apurement par l'organisme mandataire des éventuels indus résultant des paiements qu'il a réalisés.

Sous-section 1 : Le recouvrement des indus

Lorsque le mandataire se voit confier le recouvrement des éventuels indus résultant des paiements qu'il a réalisés, conformément à l'article D. 1611-18 5° du CGCT, la convention doit très clairement indiquer si ce recouvrement porte uniquement sur le recouvrement amiable ou s'il peut s'étendre au recouvrement forcé.

Ainsi que le précise l'article L.111-2 du code des procédures civiles d'exécution, « *le créancier muni d'un titre exécutoire constatant une créance liquide et exigible peut en poursuivre l'exécution forcée sur les biens de son débiteur dans les conditions propres à chaque mesure d'exécution* ».

Dans le cas où le mandataire n'est chargé que de la phase amiable du recouvrement, celle-ci ne peut comprendre aucune mesure d'exécution forcée. De même, ce mandataire ne doit logiquement pas être chargé d'obtenir ou d'émettre un titre exécutoire visé au 1° de l'article L.111-3 du code précité. Cela est d'autant plus vrai qu'un mandataire de droit privé ne dispose pas du privilège du préalable. Dans ce cas, la convention limitera le rôle du mandataire à la constatation du caractère liquide et exigible de l'indu et aux relances amiables du débiteur afin qu'il l'acquitte spontanément.

Dans le cas où le mandataire se voit aussi confier le recouvrement contentieux, deux situations se présentent :

- si le mandataire est une personne publique, il dispose du privilège du préalable et peut émettre le titre de recettes exécutoire utile pour que son comptable engage les mesures d'exécution forcée à l'encontre du débiteur défaillant ;

- si le mandataire est une personne privée, il lui appartient d'engager les actions utiles pour obtenir un titre exécutoire - dans la grande majorité des cas il s'agira d'une décision juridictionnelle définitive - décision exécutoire qui lui permettra de procéder à l'exécution forcée.

Le fait de confier le recouvrement au mandataire a pour effet, lorsque la créance n'est pas recouvrée, de retarder le moment où la collectivité ou l'établissement local créancier pourra émettre le titre de recettes qui sera ensuite pris en charge par son comptable pour engager le recouvrement forcé de la créance d'indu. Aussi, il convient d'être vigilant quant à l'organisation de cette phase de recouvrement et à ses effets au regard des risques de prescription des actions en répétition de l'indu (cf. infra).

Les règles de prescription applicables

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile, l'action en répétition des paiements indûment effectués se prescrit dans le délai de droit commun applicable aux actions mobilières ou personnelles fixé à cinq ans par l'article 2224 du code civil (CE, 12 mars 2010, Vatin, req. n° 309118 ; CE Sect., 27 juillet 2009, Sté Lactalis Industrie, req. N° 292620).

En outre, le point de départ de la prescription n'est plus le fait générateur de la créance mais court « à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer ».

Les trop-versés par le mandataire sont généralement consécutifs à un changement de situation du bénéficiaire du paiement indu non pris en compte.

Dans l'hypothèse où c'est au bénéficiaire qu'il revenait de prévenir l'administration de son changement de situation, le point de départ de la prescription d'assiette est la date à laquelle l'administration a été informée de ce changement de situation par le bénéficiaire. En cas de contestation, il revient au bénéficiaire de faire la preuve qu'il a prévenu l'administration de cet événement, qu'elle ne peut connaître que par lui.

Lorsque l'administration est à l'origine du changement de situation, le point de départ de la prescription sera la date du changement de situation, sans que l'administration ne puisse opposer au bénéficiaire d'éventuels retards ou dysfonctionnements de ses services.

Le mandataire chargé du recouvrement doit donc engager ce dernier dans le respect de ces règles de prescription et le comptable public du mandant ne reprendra à sa charge que les indus dont l'action en répétition n'est pas prescrite pour ne pas engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

1) Lorsque le mandataire est chargé à la fois du recouvrement amiable et du recouvrement forcé

Lorsque le mandataire est chargé à la fois du recouvrement amiable et forcé, il conserve, à l'égard des bénéficiaires des paiements indus, jusqu'à la fin du mandat qui lui est confié, la responsabilité entière de leur recouvrement et, le cas échéant, de leur apurement (cf. Sous-section 2 : L'apurement des indus, p. 22). C'est ainsi seulement au moment de la reddition des comptes de clôture du mandat que les créances⁹ à l'égard des bénéficiaires des paiements indus non recouverts doivent être prises en charge par le mandant en l'absence de dispositions conventionnelles contraires.

Cette prise en charge n'est effectuée que pour les créances qui ne sont pas atteintes par la prescription.

- Lorsque le mandataire n'a pas obtenu ou émis de titre exécutoire, la prescription à prendre en compte correspond au délai de 5 ans prévu par l'article 2224 du code civil sous réserve bien entendu des causes légitimes de suspension (article 2230 du code civil) ou d'interruption (article 2231 du code civil) de la prescription. Figurent notamment au rang des causes interruptives « la demande en justice, même en référé » (article 2241 du code civil), « la reconnaissance par le débiteur du droit de celui contre lequel il prescrivait » (article 2241 du code civil).
- Lorsque le mandataire a obtenu du juge un titre exécutoire, son exécution peut être poursuivie pendant dix ans (cf. art. L. 111-4 du code des procédures civiles d'exécution).
- Lorsque le mandataire doté d'un comptable public a émis un titre de recettes au fin d'en poursuivre le recouvrement, la prescription à prendre en compte est la prescription de l'action en recouvrement du comptable public du mandataire de 4 ans après la prise en charge du titre par le comptable du mandataire (3° de l'article L.1617-5 du CGCT).

Exemple de computation du délai de prescription

Suite à une erreur de liquidation, le mandataire a trop versé une aide le 6 février 2013. Il a signifié un titre exécutoire le 10 février 2014 au bénéficiaire du paiement indu qui n'avait pas payé la facture ou l'avis de sommes à payer spontanément. Aucun recouvrement n'a eu lieu et aucune mesure de poursuite n'a été engagée lorsque la convention de mandat prend fin le 31 décembre 2018.

- si le mandataire est doté d'un comptable public qui a pris en charge le titre le 27 février 2014, l'action en répétition est alors prescrite (depuis le 28 février 2018, soit 4 ans après la prise en charge du titre par le comptable du mandataire) ;

- si le mandataire n'est pas doté d'un comptable public, l'action en répétition n'est pas prescrite (elle ne le sera que le 11 février 2024, soit 10 ans après la signification du jugement exécutoire).

Les restes à recouvrer seront pris en charge au vu d'un titre de recettes émis par l'ordonnateur de l'organisme public local mandant. Ce titre de recettes sera revêtu de la formule exécutoire sauf si le mandataire avait obtenu un jugement exécutoire (cf. § 4.1 du chapitre 1 du titre 2 de l'instruction codificatrice NOR BCRZ110005J de la DGFIP n° 11-022-M0 du 16 décembre 2011 relative au recouvrement des produits locaux).

Le comptable du mandant adressera consécutivement une lettre de relance pour signifier au débiteur qu'il doit désormais s'acquitter du paiement à sa caisse et notifiera une mise en demeure en application du 4° de l'article L. 1617-5 du CGCT à chaque débiteur afin d'interrompre la prescription de l'action en recouvrement.

2) Lorsque le mandataire n'a la charge que du recouvrement amiable

Lorsque le mandataire n'a la charge que du recouvrement amiable, la prise en charge des créances d'indus à l'égard des bénéficiaires des paiements indus par le comptable public du mandant ne peut intervenir que pour les créances dont l'action en répétition n'est pas prescrite, c'est-à-dire :

- la prescription quadriennale de l'action en recouvrement applicable au mandataire, lorsque le mandataire doté d'un comptable public a émis un titre de recettes afin d'en poursuivre le recouvrement ;
- la prescription quinquennale de l'article 2224 du Code civil, dans les autres cas.

Les restes à recouvrer seront pris en charge au vu d'un titre de recettes émis par l'ordonnateur de l'organisme mandant. Ce titre de recettes sera revêtu de la formule exécutoire.

Le comptable du mandant adressera consécutivement une lettre de relance pour signifier au débiteur qu'il doit désormais s'acquitter du paiement à sa caisse et notifiera une mise en demeure en application du 4° de l'article L. 1617-5 du CGCT à chaque débiteur afin d'interrompre la prescription de l'action en recouvrement.

⁹ En revanche, les créances d'indus sont constatées à l'égard du mandataire lors des redditions des comptes.

Afin que l'action en répétition des paiements indûment effectués ne soit pas prescrite au moment où le comptable du mandant est amené à prendre en charge les restes à recouvrer, mais également pour ne pas compromettre l'efficacité des mesures d'exécution qui pourraient être diligentées, **la convention doit strictement limiter le temps imparti au mandataire pour obtenir le recouvrement amiable**. À ce propos, il est conseillé de limiter cette durée à celle d'une reddition comptable infra annuelle.

De surcroît, la séparation des missions de recouvrement alourdit considérablement les échanges d'information nécessaires entre le mandataire, son mandant et le comptable public de ce dernier puisqu'elle nécessite un suivi au fil de l'eau des créances appelées à passer au recouvrement contentieux. Dès lors, il est préconisé autant que possible de ne pas scinder recouvrements amiable et contentieux pour ne pas engendrer un surcroît de charges pour tous les acteurs.

Enfin, dans tous les cas, la convention doit préciser les conditions, notamment de délais, dans lesquelles les sommes recouvrées par l'organisme mandataire pour le compte du mandant lui sont reversées (cf. par analogie : Sous-section 2 : Les modalités de reversement des sommes encaissées, p. 20).

Pour assurer une gestion optimale de ces opérations, il est préconisé que l'organisme mandant détermine et fixe précisément dans la convention :

- le périmètre exact des attributions confiées au mandataire en matière de recouvrement des indus, amiable et / ou contentieux ; lorsque le recouvrement contentieux est confié, le mandant peut ainsi préciser quelles procédures de recouvrement il entend voir mises en œuvre pour préserver ses intérêts ou se réserver le droit d'autoriser les poursuites ;
- des délais impératifs de gestion et de clôture des dossiers de recouvrement amiable relevant du mandataire, à l'issue desquels le mandant a vocation, après contrôle des démarches mises en œuvre par le mandataire, à les récupérer ;
- les modalités et la périodicité des restitutions et comptes rendus d'activité lui permettant d'assurer un suivi régulier de ces opérations.

Sous-section 2 : L'apurement des indus

Seuls les organismes mandataires qui se sont vu confier le recouvrement forcé des indus peuvent pertinemment être chargés de leur apurement puisque cette phase est normalement consécutive à l'échec du recouvrement.

Lorsque l'organisme mandataire se trouve également chargé de l'apurement des indus résultant des paiements qu'il a effectués, la convention doit préciser les conditions dans lesquelles l'organisme mandataire :

1. peut accorder des délais de remboursement aux personnes indûment bénéficiaires des sommes versées au titre du mandat. La convention peut utilement préciser la politique de délais que le mandataire doit pratiquer ainsi que les justificatifs qu'il lui appartient de se procurer et de conserver ;
2. soumet au mandant les demandes de remise gracieuse des créances qui lui ont été présentées ;
3. peut soumettre au mandant des demandes d'abandon de créances.

L'abandon de créance correspond à des situations dans lesquelles le mandataire, au regard des diligences qu'il a accomplies, constate que le recouvrement est définitivement compromis (décès du débiteur sans actif successoral, disparition au sens du code civil, liquidation judiciaire de l'entreprise, etc). Dans ce cas, le mandataire peut proposer au mandant d'abandonner sa créance, ce qui a pour effet d'éteindre la dette du débiteur. Cette notion « d'abandon de créances » ne se confond pas avec celle d'admission en non valeur (ANV), procédure comptable, qui n'éteint pas juridiquement la dette du débiteur. Elle n'interfère pas avec la procédure d'ANV lorsqu'elle est pratiquée par l'organisme mandataire (cf. La reprise des éventuelles admissions en non valeur constatées par le mandataire doté d'un comptable public, p. 38).

Section 2 : Le remboursement des recettes encaissées à tort dans le cadre des mandats relatifs aux opérations d'encaissement

L'article L. 1611-7-1 du CGCT dispose que la convention de mandat peut prévoir le paiement par l'organisme mandataire du remboursement des recettes encaissées à tort.

L'article D. 1611-32-6 du même code précise ce qu'il convient d'entendre par recette encaissée à tort. Il s'agit :

- 1° du remboursement des montants encaissés selon les modalités définies pour chaque prestation par le contrat ou la réglementation qui lui est applicable. Par exemple, les conditions générales de vente de billets de spectacles vivants organisés par une commune peuvent prévoir un remboursement des places achetées en cas d'annulation de la manifestation ;
- 2° le reversement des excédents de versement. Un excédent de versement résulte d'un trop payé d'un débiteur, par exemple lorsque par erreur il s'est acquitté deux fois de sa dette ;
- 3° la restitution des sommes indûment perçues. Une somme indûment perçue est une somme encaissée sur un débiteur qui n'était tenu d'aucune dette.

Si les parties au mandat souhaitent limiter les prérogatives du mandataire à l'un ou l'autre de ces motifs de remboursement, la convention devra le prévoir explicitement. En l'absence de précision, le mandataire doit être regardé comme investi de la capacité de procéder à l'ensemble des types de remboursement précités.

CHAPITRE 5 : LES MODALITÉS ET LA PÉRIODICITÉ DE LA REDDITION DES COMPTES

Les articles L. 1611-7 et L. 1611-7-1 du CGCT imposent une reddition au moins annuelle des comptes des opérations et des pièces correspondantes par le mandataire au mandant.

C'est la convention qui doit fixer la fréquence de reddition, par le mandataire, des comptes et des pièces justificatives à la collectivité territoriale ou à l'établissement public mandant (c'est-à-dire l'ordonnateur de l'organisme mandant chargé de les contrôler pour les accepter) avant transmission par ce dernier à son comptable pour réintégration dans la comptabilité de l'organisme mandant.

Cette clause relative aux modalités et à la périodicité de la reddition des comptes est une clause obligatoire de la convention ainsi que le prévoient les 8° et 7° respectivement des articles D. 1611-18 et D. 1611-32-3 du CGCT.

Cette périodicité est au moins annuelle, c'est-à-dire que la convention prévoit obligatoirement une reddition des comptes et des pièces justificatives des opérations afférentes à l'année écoulée en fin d'exercice concerné. En effet, la sincérité de l'exécution budgétaire et comptable commande que les opérations exécutées par le mandataire puissent être réintégrées dans la comptabilité du mandant, au plus tard avant la fin de la journée complémentaire qui lui est applicable (rattachement à l'exercice concerné).

En conséquence, il importe que la dernière reddition des comptes intervienne au plus tard le 31 décembre de chaque année (date calendaire et non date comptable) y compris les charges et les produits à rattacher pour que les collectivités mandantes puissent, ensuite et à leur tour, procéder au rattachement des charges et des produits à l'exercice N ou à l'enregistrement des charges et des produits pendant la période de la journée complémentaire. La mise en place d'une telle organisation est de nature à renforcer l'identité entre la comptabilité du mandataire et celle des mandants, notamment aux yeux du juge des comptes. En l'état de la réglementation, la convention doit donc fixer une date limite pour la reddition qui ne peut aller au-delà du 31 décembre de chaque année.

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 convient de privilégier une reddition infra annuelle des comptes, en phase avec les mouvements financiers effectués avec le mandataire (cf. Chapitre 2 : Le traitement budgétaire et comptable des opérations de reddition des comptes, p. 36).

Autant que possible, les parties chercheront à faire coïncider la fréquence de la reddition des comptes et des pièces justificatives¹⁰ avec la périodicité de la reconstitution des avances, celle de remboursement des débours ou des reversements des recettes encaissées.

De même, dès lors que la reddition des comptes fait suite à une opération unique, 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 sa réalisation.

CHAPITRE 6 : LES CONTRÔLES À LA CHARGE DU MANDATAIRE

La convention doit prévoir les contrôles que doit réaliser le mandataire préalablement à l'exécution des opérations qui lui sont confiées.

Les 9° et 8° respectivement des articles D. 1611-18 9° et D. 1611-32-3 du CGCT imposent à la convention d'obliger, a minima, le mandataire à contrôler les opérations qui lui sont confiées comme le ferait un comptable public. Seuls les contrôles que peut pertinemment réaliser un tiers autre que le comptable sont néanmoins rendus obligatoires (par exemple, l'imputation de la dépense et la disponibilité des crédits ne peuvent être contrôlées par le mandataire puisqu'il n'assure pas la gestion comptable du mandant) :

- lorsque le mandataire procède au paiement d'une dépense ou lorsqu'il est chargé du remboursement des recettes encaissées à tort, il doit effectuer les mêmes contrôles que ceux prévus aux d et e du 2° de l'article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Ces contrôles portent ainsi sur la validité de la dette (la justification du service fait, l'exactitude de la liquidation, l'intervention des contrôles préalables prescrits par la réglementation, la production des pièces justificatives, l'application des règles de prescription et de déchéance) et le caractère libératoire du paiement.

- lorsque le mandataire encaisse une recette ou recouvre des indus résultant des paiements qu'il a réalisés, il doit effectuer les mêmes contrôles que ceux prévus au 1° et, le cas échéant, au 3° de l'article 19 du décret du 7 novembre 2012 précité.

Le mandataire doit alors s'assurer de la régularité de l'autorisation de percevoir la recette et dans la limite des éléments dont il dispose, de la mise en recouvrement des créances. Il doit également, s'il se voit confier des valeurs inactives, en assurer la conservation.

Les contrôles mis à la charge du mandataire sont de nature à faciliter l'intégration des opérations dans les écritures du comptable assignataire du mandant.

Les stipulations ainsi contenues dans la convention pourront, en cas de manquement du mandataire, servir de fondement à l'engagement de sa responsabilité contractuelle par son mandant.

¹⁰ Le mandataire doit respecter la liste des pièces justificatives des dépenses publiques locales visées à l'article D.1617-19 du CGCT et figurant en annexe I de ce code. Lors de la reddition des comptes, l'ordonnateur puis le comptable de l'organisme mandant doivent vérifier le respect de cette liste par le mandataire. Pour anticiper toute difficulté à ce sujet, la convention de mandat pourra rappeler la liste précise des pièces correspondantes.

CHAPITRE 7 : LA RÉMUNÉRATION ÉVENTUELLE DE L'ORGANISME MANDATAIRE

L'article 1986 du Code civil dispose que « *le mandat est gratuit s'il n'y a convention contraire* ». Si la prestation de service rendu par le mandataire est réalisée à titre onéreux, les 7° et 5° des articles D. 1611-18 et D. 1611-32-3 du CGCT imposent à la convention de stipuler « *la rémunération éventuelle de l'organisme mandataire et ses modalités de règlement par le mandant* »¹¹. Il s'agit d'une recette du mandataire facturée à la collectivité mandante en contrepartie de l'exécution du mandat qui lui a été confié (le produit concerné ne donne lieu à aucune intégration dans les comptes du mandant lors de la reddition comptable de l'opération sous mandat). Chez le mandant, il s'agit d'une dépense retracée sur le compte 6228 « Divers » (cf. Section 3 : Le versement de la rémunération du mandataire, p. 35).

CHAPITRE 8 : LES CLAUSES INTERDITES

La convention ne doit pas comporter de clauses contraires à la réglementation comptable, budgétaire et financière en vigueur. Il est notamment préconisé de stipuler expressément, dans la convention, que sous réserve de l'alimentation du fonds de caisse permanent (cf. Sous-section 1 : Le fonds de caisse permanent, p. 19) l'intégralité des recettes encaissées pour le compte du mandant doit lui être reversée pour leur montant brut (sans prélèvement pour le paiement de la rémunération qui serait due au mandataire), que l'intégralité des dépenses réalisées par le mandataire doit être justifiée auprès du mandant (cf. Section 1 : La transmission des pièces de dépense, p. 29) et qu'aucune contraction comptable n'est autorisée entre les recettes et les dépenses au titre du même mandat. Néanmoins, si, pour un même mandat, les compensations de trésorerie entre dépenses et recettes sont autorisées, aucune contraction financière ne saurait avoir lieu entre deux ou plusieurs mandats confiés au même mandataire.

Le comptable public de l'organisme mandant, sollicité pour avis sur le projet de convention, pourra utilement sensibiliser les parties sur ces dispositions qui, même si elles n'ont pas vocation à être stipulées à la convention, s'imposent aux parties.

¹¹ Le mandat, contrat de la commande public, obéit aux règles applicables au contrat concerné, règles auxquelles il convient donc de s'y référer.

PARTIE 4 : LA MISE EN ŒUVRE DU MANDAT

TITRE 1 : LES PRÉREQUIS À L'EXÉCUTION DES OPÉRATIONS PAR LE MANDATAIRE

L'opération sous mandat doit être isolée comptablement et financièrement. Le mandataire est tenu, lors de l'exécution de sa mission, de distinguer dans sa propre comptabilité les opérations réalisées dans le cadre du mandat qui lui est confié. En outre, le mandataire chargé d'une opération de dépense est tenu de détenir un compte de dépôt de fonds au Trésor ouvert auprès de l'Etat. Le mandataire non doté d'un comptable public est quant à lui, tenu de souscrire une assurance.

CHAPITRE 1 : LA TENUE D'UNE COMPTABILITÉ SÉPARÉE

Les articles D. 1611-22 et D. 1611-32-4 du CGCT prévoient que *« l'organisme mandataire tient une comptabilité séparée retraçant l'intégralité des produits et charges constatés et des mouvements de caisse opérés au titre du mandat »*.

Compte tenu des fonctionnalités variables des outils informatiques utilisés par les mandataires, la notion de comptabilité séparée doit s'entendre comme la possibilité d'apporter au mandant, à son comptable public et au juge des comptes la justification des opérations réalisées par le mandataire de façon rapide et fiable. Dès lors que les documents produits par le mandataire sont de nature à permettre l'individualisation et la réintégration des opérations dans les comptes de la collectivité mandante et donc d'assurer la sincérité budgétaire et comptable des comptes du mandant, cette obligation est respectée.

Les comptables publics veilleront, lors de l'avis qu'ils ont à émettre et dans la mesure où l'information est d'ores et déjà disponible à ce stade, à ce que les documents, que le mandataire est en mesure de remettre au mandant, soient conformes à cette exigence.

Le mandataire doté d'un comptable public retracera les opérations sous mandat, dans le respect des instructions budgétaires et comptables qui lui sont applicables.

CHAPITRE 2 : L'OUVERTURE D'UN COMPTE DE DÉPÔT DE FONDS AU TRÉSOR (DFT) PAR LES MANDATAIRES CHARGÉS D'OPÉRATIONS DE DÉPENSE

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont soumis à la règle de dépôts des fonds au Trésor prévue à l'article 26 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) qui dispose dans son 3° que *« sauf disposition expresse d'une loi de finances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics sont tenus de déposer toutes leurs disponibilités auprès de l'Etat »*.

Les mandataires chargés d'opérations de dépense en application de l'article L. 1611-7 du CGCT sont également astreints à l'ouverture d'un compte de dépôts de fonds auprès de l'Etat. Les mandataires chargés d'opérations d'encaissement en application de l'article L. 1611-7-1 du même code ne sont pas astreints à cette obligation. En conséquence, il ne devra pas être ouvert de compte DFT pour les mandataires chargés d'opérations d'encaissement même pour ceux comportant pour la mandataire la faculté de rembourser des recettes encaissées à tort.

Cette différence s'explique par des considérations tant juridiques que pratiques. Les mandats portant sur les opérations de dépense sont les plus souvent exécutés grâce aux avances consenties par le mandant, c'est-à-dire à partir de denier publics tandis que ceux portant sur les opérations d'encaissement conduisent les mandataires à encaisser des fonds auprès des usagers et sont donc à l'origine privés. Par ailleurs, la fréquence du reversement des recettes encaissées prévues par le mandat garantit l'alimentation de la trésorerie de la collectivité et son dépôt auprès de l'Etat. En outre, les enjeux financiers des opérations d'encaissement sous mandat sont bien moindres que ceux des opérations de dépense sous mandat. Enfin, la multiplicité des opérateurs susceptibles d'intervenir dans les opérations d'encaissement (voir l'activité de billetterie), le recours fréquent à des partenaires bancaires pour la mise en place de solutions innovantes de paiement (paiement sans contact, par téléphone) rendrait une telle obligation particulièrement complexe à mettre en œuvre.

Section 1 : Le mandataire chargé d'opérations de dépense est un organisme non doté d'un comptable public

En application de l'article D. 1611-21 du CGCT, le mandataire non doté d'un comptable public est astreint à ouvrir un compte de dépôt de fonds auprès de l'Etat *« destiné à l'exécution de l'ensemble des opérations de trésorerie relatives à ce mandat, à l'exclusion de toute autre opération »*.

Un compte spécifique devra donc être ouvert par le mandataire, compte sur lequel seront versées toutes les sommes afférentes à l'exécution du mandat et notamment celles reçues du mandant au titre de l'avance permanente ou des avances nécessaires à l'exécution des dépenses qui lui sont confiées.

Ce compte fonctionnera conformément aux dispositions prévues à l'arrêté du 24 janvier 2013 encadrant notamment les comptes de dépôt de fonds au Trésor (chapitre IV de l'arrêté).

Les modalités d'ouverture de ce compte et les conditions pratiques de son fonctionnement sont présentées en annexe n° 8.

Lorsque le financement des opérations s'effectue au titre de remboursement de débours, les sommes avancées par l'organisme mandataire doivent également être portées à ce compte avant leur utilisation et les remboursements de débours sont également versés sur ce dernier.

Le second alinéa l'article D. 1611-21 du CGCT prévoit que « *lorsque le mandant met à la disposition de l'organisme mandataire les fonds nécessaires aux dépenses, ce dernier verse sans délai l'intégralité des fonds mis à sa disposition par le mandant sur le compte mentionné à l'alinéa précédent* ».

Section 2 : Le mandataire chargé d'opérations de dépense est un organisme doté d'un comptable public

Lorsque le mandataire est un organisme public doté d'un comptable public, les fonds sont obligatoirement déposés auprès de l'Etat, sur le compte de dépôt de l'organisme s'il en détient déjà un ou exceptionnellement sur un compte à ouvrir lorsqu'il n'en dispose pas.

CHAPITRE 3 : L'OBLIGATION D'ASSURANCE À LA CHARGE DES MANDATAIRES NON DOTÉS D'UN COMPTABLE PUBLIC

L'article D. 1611-19 du CGCT impose, en outre, à l'organisme mandataire chargé d'opération de dépense ou d'encaissement¹² non doté d'un comptable public de souscrire avant l'exécution du mandat, une assurance couvrant les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile qu'il peut encourir à raison des actes qu'il accomplit au titre du mandat.

La souscription d'une police d'assurance par un mandataire doté d'un comptable public, afin de couvrir le risque de non-représentation des fonds par ce dernier, n'est pas obligatoire au regard de la garantie qui s'attache à la qualité de personne publique du mandataire. Il est néanmoins particulièrement recommandé à ces organismes de souscrire une telle assurance afin de couvrir les risques financiers inhérents à l'exécution du mandat.

TITRE 2 : L'EXÉCUTION DES OPÉRATIONS EFFECTUÉES SOUS MANDAT

Le mandataire retenu par la collectivité territoriale ou l'établissement public local au terme d'une procédure de publicité et de mise en concurrence (cf. Chapitre 2 : Règles applicables à la passation des conventions de mandat, p. 13) est légalement habilité à intervenir pour payer certaines dépenses ou encaisser/recouvrer certaines recettes de la collectivité territoriale ou de l'établissement public mandant.

CHAPITRE 1 : LE PAIEMENT DE DÉPENSES AU NOM ET POUR LE COMPTE DU MANDANT

Un mandataire peut procéder au paiement de certaines dépenses en application de l'article L. 1611-7 du CGCT et il peut également procéder au remboursement des recettes encaissées à tort lorsqu'en application de l'article L. 1611-7-1 du CGCT il est chargé de l'encaissement de certaines recettes.

Pour l'exécution des dépenses en application de l'article L. 1611-7 du CGCT, le mandataire procède au paiement des dépenses, soit à partir de ses propres fonds (le mandant lui remboursant les débours), soit à partir de l'avance ou de l'avance permanente que lui a consentie le mandant.

Pour le remboursement des recettes encaissées à tort en application de l'article L. 1611-7-1 du CGCT, le mandataire les réalise, soit à partir des fonds qu'il a préalablement encaissés, soit à partir du fonds de caisse permanent qui lui a été consenti, soit à partir de ses propres fonds qu'il avance et qui lui seront remboursés par le mandant.

CHAPITRE 2 : L'ENCAISSEMENT OU LE RECOUVREMENT DE RECETTES AU NOM ET POUR LE COMPTE DU MANDANT

Un mandataire peut procéder à l'encaissement de certaines recettes en application de l'article L. 1611-7-1 du CGCT ou, en application de l'article L. 1611-7 du CGCT, au recouvrement des indus afférents aux paiements qu'il a effectués, ou au recouvrement des recettes relatives à l'hébergement des publics dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance.

Il convient de distinguer les mandats portant sur les opérations d'encaissement et de recouvrement amiable de ceux se prolongeant par le recouvrement contentieux.

Section 1 : Les mandats portant sur des opérations d'encaissement ou limité au recouvrement amiable

Ces mandats correspondent à ceux visés à l'article L. 1611-7-1 du CGCT et, lorsqu'ils sont limités au recouvrement amiable, à ceux visés à l'article L. 1611-7 du CGCT portant sur les recettes relatives à l'hébergement des publics dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance, ou le recouvrement des indus afférents aux paiements effectués par le mandataire.

Dans cette hypothèse, les pouvoirs du mandataire sont alors limités à l'encaissement des recettes, le plus souvent au comptant, et le cas échéant, pour les recettes non encaissées au comptant, à l'envoi d'une lettre de relance lorsque le débiteur ne s'est pas acquitté de sa dette.

¹² L'article D. 1611-32-8 du CGCT rend applicable l'article D. 1611-19 aux mandataires chargés d'opérations d'encaissement.

Section 2 : Les mandats portant sur le recouvrement amiable et contentieux

Seules peuvent faire l'objet d'un recouvrement amiable et contentieux par les mandataires, les recettes relatives à l'hébergement des publics dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance, ou les indus afférents aux paiements effectués par le mandataire.

Dans ces hypothèses, le mandataire peut non seulement encaisser les recettes, adresser une lettre de relance au débiteur mais également procéder au recouvrement forcé de la créance.

L'article D. 1611-24 du CGCT encadre la délégation des compétences du comptable public en matière de recouvrement forcé selon que le mandataire qui exerce les prérogatives du comptable public est lui-même doté ou non d'un comptable public. Cet article prévoit que « *lorsque l'organisme mandataire est chargé du recouvrement des éventuels indus et qu'il entre dans ses pouvoirs d'en poursuivre l'exécution forcée et de pratiquer des mesures conservatoires, il ne peut se prévaloir d'un titre exécutoire émis par le mandant. Il en poursuit l'exécution forcée selon les règles applicables à ses propres créances, en se munissant de l'un des titres exécutoires mentionnés aux 1° à 6° de l'article L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution.* »

Sous-section 1 : Le mandataire est un organisme de droit privé non doté d'un comptable public

Lorsque le mandataire est habilité à procéder au recouvrement contentieux, les pouvoirs exorbitants de droit commun dont jouissent les ordonnateurs et comptables publics en matière de recette publique locale et de recouvrement ne sont pas utilisables par le mandataire de droit privé. Ce dernier émet certes des factures destinées à assurer le recouvrement des indus mais il ne bénéficie pas de la procédure de recouvrement sur titre exécutoire. Par conséquent, lorsque les créances d'indus n'ont pu être recouvrées à l'amiable, le mandataire saisit le tribunal d'instance pour conférer force exécutoire au titre de créance. Il procède donc aux poursuites conformément aux procédures civiles d'exécution applicables par les créanciers privés. Enfin, les actes de poursuite n'ont pas, sauf disposition contraire de la convention, à être préalablement autorisés par l'ordonnateur de l'organisme public local mandant.

Sous-section 2 : Le mandataire est un organisme doté d'un comptable public

L'organisme mandataire doté d'un comptable public a la qualité de personne morale de droit public et à ce titre dispose du privilège du préalable lui permettant d'émettre des titres exécutoires sans avoir à recourir au juge (CE Ass., 2 juillet 1982, Huglo, req. n° 25288-25323 ; CE, 30 mai 1913, Préfet Eure : Rec. CE 1913 ; CE, 29 juin 2005, req. n° 265958).

Ainsi, le comptable public du mandataire peut poursuivre le recouvrement forcé des indus sur le fondement de titres émis et rendus exécutoires par l'ordonnateur de l'organisme mandataire. Il est tenu préalablement d'exercer le contrôle des recettes dans les conditions définies au 1° de l'article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Sans préjudice des éventuelles procédures d'autorisation de poursuites applicables à l'organisme mandataire, les actes de poursuite n'ont pas, sauf disposition contraire de la convention, à être autorisés par l'ordonnateur mandant.

CHAPITRE 3 : L'APUREMENT DES INDUS RÉSULTANT DES PAIEMENTS EFFECTUÉS À TORT PAR LE MANDATAIRE

L'apurement des indus correspond selon le 5° de l'article D. 1611-18 du CGCT :

1. à l'octroi de délais de remboursement aux personnes indûment bénéficiaires des sommes versées au titre du mandat. Cette compétence traditionnelle du comptable public peut être dévolue par la convention du mandant au mandataire. La convention peut opportunément préciser les modalités selon lesquelles les délais peuvent être accordés par le mandataire (nombre d'échéances, situations couvertes et justificatifs à collecter notamment) ;

2. à la transmission au mandant des demandes de remise gracieuse des créances qui lui ont été présentées. Le mandant ne peut jamais déléguer sa compétence décisionnelle en matière de remise gracieuse ou d'abandon de créance. Toutefois l'organisme mandataire peut intervenir dans la phase préparatoire de ces décisions. Les demandes de remise gracieuse qui lui sont présentées par les débiteurs d'indus peuvent être instruites par le mandataire ; ce dernier peut formuler pour chacune d'elles des propositions d'acceptation ou de rejet à la collectivité mandante à qui, il revient, en dernier ressort, de décider ;

3. à la faculté pour le mandataire de soumettre au mandant des demandes d'abandon de créance. Lorsque le recouvrement d'un indu apparaît définitivement compromis, l'organisme mandataire peut présenter à la collectivité mandante des demandes d'abandon de créances, ces dernières éteignant la dette du débiteur.

CHAPITRE 4 : CESSIONS ET OPPOSITIONS PORTANT SUR DES DÉPENSES PAYÉES PAR LE MANDATAIRE

L'article 37 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique prévoit que « *toute opposition ou toute autre signification ayant pour objet d'empêcher un paiement doit être faite entre les mains du comptable public assignataire de la dépense* ». Des prescriptions identiques figurent à l'article R. 143-3 du code des procédures civiles d'exécution.

Lorsque la dépense, par l'effet du mandat, se trouve payée par un mandataire, le comptable du mandant cesse d'être assignataire de la dépense en cause puisqu'il ne paie alors plus que des avances ou des remboursements de débours au mandataire chargé d'exécuter la dépense à sa place.

En conséquence, les cessions et oppositions doivent alors être opérées directement auprès du mandataire.

Pour les oppositions et significations néanmoins opérées entre ses mains, le comptable désignera au créancier opposant, dans le délai prescrit par l'article R. 211-4 du code des procédures civiles d'exécution pour les oppositions, le mandataire auprès duquel doit être formée la cession ou l'opposition.

De manière identique, lorsqu'en application de l'article L.143-1 du code des procédures civiles d'exécution, un créancier porteur d'un titre exécutoire ou d'une autorisation de mesure conservatoire requiert l'ordonnateur qu'il lui indique le comptable public assignataire de la dépense ainsi que tous les renseignements nécessaires à la mise en œuvre de la mesure, l'ordonnateur de la dépense indiquera que l'opposition doit être formée auprès du mandataire qu'il a retenu.

Il appartient alors au mandataire auprès duquel l'opposition ou la signification aura été régulièrement formée par le créancier d'exécuter la mesure sous sa propre responsabilité.

CHAPITRE 5 : LA REDDITION AU MANDANT DES COMPTES DU MANDATAIRE

L'article 1993 du code civil dispose que « *tout mandataire est tenu de rendre compte de sa gestion, et de faire raison au mandant de tout ce qu'il a reçu en vertu de sa procuration (...)* ».

La reddition doit avoir pour objectif de donner une vue d'ensemble de l'activité déléguée au cours de l'exercice afin de faciliter la comparaison entre les stipulations contractuelles de la convention et les opérations réalisées.

La reddition s'entend, en premier lieu, d'une reddition comptable qui permet de rendre compte, dans une approche comptable détaillée, de l'exécution de la convention. La reddition comptable s'accompagne, en second lieu, de la transmission des pièces justifiant les opérations réalisées par le mandataire.

Les pièces susmentionnées sont, le cas échéant, transmises sous forme dématérialisée dans les conditions rappelées à la section 3, du chapitre 2, du titre 2 de l'instruction du 15 avril 2016 relative aux pièces justificatives des dépenses du secteur public local.

Les paragraphes II et le III de l'article L. 1611-7 et le 5^e alinéa de l'article L. 1611-7-1 du CGCT disposent que « la convention prévoit une reddition au moins annuelle des comptes des opérations et des pièces correspondantes. »

Par conséquent, si la reddition comptable peut comporter des redditions infra annuelles, elle comporte une reddition obligatoire en fin d'année. Une date doit être fixée dans la convention. Elle doit intervenir dans un délai compatible avec la production du compte financier ou du compte de gestion de l'organisme mandant conformément à la réglementation en vigueur (cf. Chapitre 5 : Les modalités et la périodicité de la reddition des comptes, p. 23).

Le comptable public du mandant doit veiller à ce que le mandataire soit invité, et au besoin mis en demeure, de rendre compte de ses opérations au moins une fois par an au moment du rattachement desdites opérations à sa propre comptabilité. Un suivi régulier et conjoint avec les services de l'ordonnateur de l'exécution de la convention doit minorer les risques d'absence ou de reddition tardive.

Section 1 : Les modalités de la reddition comptable

La reddition des comptes doit permettre d'établir le résultat d'exécution de la convention en présentant par nature les dépenses et les recettes du mandat.

Elle doit retracer, sans contraction, la totalité des opérations de dépenses, de recettes et de trésorerie, étant précisé que l'éventuelle rémunération du mandataire n'est en aucun cas prise en compte dans la détermination de ce résultat (cf. Chapitre 8 : Les clauses interdites, p. 24).

Les articles D. 1611-25 et D 1611-32-7 du CGCT prévoient que l'organisme mandataire opère la reddition des comptes prévus respectivement aux articles D. 1611-22 et D. 1611-32-4 du CGCT au moins une fois par an. La date limite de reddition doit être fixée par le mandat de telle sorte que le comptable public du mandant soit en mesure de produire son compte de gestion ou son compte financier dans les délais réglementaires.

La reddition comptable donne lieu à la transmission de documents obligatoires énumérés aux articles D. 1611-25 et D 1611-32-7 du CGCT :

- 1° la balance générale des comptes, arrêtée à la date de la reddition ;
- 2° les états de développement des soldes certifiés par l'organisme mandataire conformes à la balance générale des comptes ;
- 3° la situation de trésorerie de la période.

À ces éléments s'ajoutent :

1) Pour les mandats exécutés en application de l'article L. 1611-7 du CGCT :

4° L'état des créances demeurrées impayées établies par débiteur et par nature de produit. Pour chaque créance impayée, le mandataire précise, le cas échéant, les relances qu'il a accomplies, les délais qu'il a accordés, les poursuites qu'il a diligentées et les abandons de créances ou les remises gracieuses qui ont été accordés ;

5° Les pièces justificatives des opérations retracées dans les comptes¹³.

2) Pour les mandats exécutés en application de l'article L. 1611-7-1 du CGCT :

4° L'état des créances demeurrées impayées établies par débiteur et par nature de produit ;

¹³ Les pièces susmentionnées sont, le cas échéant, transmises sous forme dématérialisée dans les conditions rappelées à la section 3, du chapitre 2, du titre 2 de l'instruction du 15 avril 2016 relative aux pièces justificatives des dépenses du secteur public local.

5° Les pièces justificatives des opérations retracées dans les comptes. Pour les recettes qu'il est chargé d'encaisser, l'organisme mandataire produit les pièces autorisant leur perception par le mandant et établissant la liquidation des droits de ce dernier.

Pour le remboursement des recettes encaissées à tort, il remet respectivement, pour chacune des causes mentionnées à l'article D. 1611-32-6 du CGCT, les pièces justificatives suivantes reconnues exactes par l'organisme mandataire :

1° un état précisant la nature de la recette à rembourser, son montant et la clause du contrat ou le motif tiré de la réglementation l'autorisant ;

2° un état précisant la nature de la recette à reverser, le montant de l'excédent et les motifs du reversement ;

3° un état précisant la nature de la recette à restituer, son montant et la nature de l'erreur commise.

Les éléments de la reddition comptable ici présentés sont exhaustifs pour couvrir l'ensemble des opérations susceptibles d'être rencontrées, y compris les plus complexes.

Pour autant, ainsi qu'il est précisé supra (cf. Chapitre 1 : La tenue d'une comptabilité séparée, p. 25), l'appellation des documents ou leur forme importent peu et comme le précise l'article D. 1611-32-7 du CGCT ces éléments sont fournis selon les besoins propres à chaque opération. Il importe néanmoins que les éléments transmis permettent au comptable du mandant de réintégrer les opérations. Par exemple, des « comptes d'emploi » issus de retraitements de la comptabilité du mandataire peuvent satisfaire à cette exigence s'ils contiennent les éléments qui figurent dans les documents mentionnés au 1° à 3° et utiles à la réintégration.

CHAPITRE 6 : LA TRANSMISSION DES PIÈCES JUSTIFICATIVES DES DÉPENSES ET DES RECETTES DU MANDATAIRE

Il ressort de la définition même du mandat posé par l'article 1984 du code civil et confirmée par l'article 1993 de ce même code que le mandant ne peut pas conférer plus de pouvoir qu'il n'en a lui-même et notamment s'affranchir des règles auxquelles il est soumis. Comme l'a jugé la Cour des comptes (Cour des comptes, 7 octobre 1994, Trésorier municipal de Marseille), « *les mandataires des organismes publics sont tenus dans l'exécution de leur mandat de se conformer aux règles de la comptabilité publique et des règlements particuliers applicables aux organismes publics relatifs aux modes d'exécution et de justification des dépenses* ».

Ainsi que le précisent les articles L. 1611-7 et L. 1611-7-1 du CGCT, les pièces justificatives sont transmises au mandant au minimum une fois par an lors de l'intégration comptable des recettes et des dépenses dans la comptabilité du mandant.

Ces pièces justificatives ont pour objet d'assurer une information du mandant complète et complémentaire des données comptables sur les opérations déléguées. Elles doivent aussi garantir la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public du mandant lors de l'intégration dans ses écritures des actes accomplis par le mandataire. Elles justifient les dépenses, les recettes et, si le mandat autorise les poursuites, le caractère irrécouvrable des créances signalées comme telles par le mandataire.

Cette transmission porte à la fois sur les pièces de dépense et de recette.

Section 1 : La transmission des pièces de dépense

Sous-section 1 : Les mandats exécutés en application de l'article L. 1611-7-1 du CGCT

L'article D 1611-32-7 du CGCT prévoit que le remboursement des recettes encaissées à tort doit conduire le mandataire, pour chacune des causes mentionnées à l'article D. 1611-32-6 du même code, à transmettre les pièces justificatives suivantes :

1° un état précisant la nature de la recette à rembourser, son montant et la clause du contrat ou le motif tiré de la réglementation l'autorisant ;

2° un état précisant la nature de la recette à reverser, le montant de l'excédent et les motifs du reversement ;

3° un état précisant la nature de la recette à restituer, son montant et la nature de l'erreur commise.

Ces pièces doivent être reconnues exactes par l'organisme mandataire, c'est-à-dire par une personne habilitée à engager juridiquement ce dernier.

Les pièces de dépense sont, le cas échéant, transmises sous forme dématérialisée dans les conditions rappelées à la section 3 du chapitre 2 du titre 2 de l'instruction du 15 avril 2016 relative aux pièces justificatives des dépenses du secteur public local.

Sous-section 2 : Les mandats exécutés en application de l'article L. 1611-7 du CGCT

L'article D. 1611-25 du CGCT prévoit que le mandataire doit, transmettre pour justifier les dépenses réalisées au nom et pour le compte du mandat les pièces prévues dans la liste mentionnée à l'article D. 1617-19 du même code et figurant en annexe I de ce même code, dénommée ci-après « la liste des pièces justificatives ». Ces pièces doivent être reconnues exactes par l'organisme mandataire, c'est-à-dire par une personne habilitée à engager juridiquement ce dernier.

Or, la sous-rubrique 41942 de la liste susmentionnée intitulée « financement des opérations effectuées par le mandataire » distingue selon que le financement des opérations s'opère au titre d'avances consenties par le mandant ou au titre de remboursements de débours. Rappelons que le mode de financement des opérations doit être précisé dans la convention conformément au 4° de l'article D. 1611-18 du CGCT (cf. Sous-section 1 : Les conditions dans lesquelles les fonds nécessaires aux dépenses sont mis à disposition de l'organisme mandataire, p. 19).

La périodicité de remise des pièces justificatives est fonction des périodicités de versement des fonds (avances ou remboursement de débours) au mandataire.

1) Lorsque le financement s'opère au titre d'une avance consentie par le mandant

Le versement de la première avance intervient comme le précisent les a) des sous-rubriques 4194211 et 4194221 de la liste des pièces justificatives sur production de la convention de mandat éventuellement modifiée. Le cas échéant, elle peut aussi intervenir sur production d'une délibération fixant le montant de l'avance et ses bases de calcul.

La justification de la reconstitution de l'avance varie selon que l'organisme mandataire est ou non doté d'un comptable public :

- lorsqu'il n'est pas doté d'un comptable public (cf. sous-rubrique 4194211 b), l'organisme mandataire remet au mandant un décompte des opérations et de leur montant justifiant l'utilisation de l'avant-dernière avance, accompagné des copies des pièces justificatives prévues aux rubriques concernées de la liste des pièces justificatives selon la nature de la dépense afférente à ces opérations¹⁴ ;
- lorsqu'il est doté d'un comptable public (cf. sous-rubrique 4194221 b), l'organisme mandataire remet au mandant un décompte des opérations et de leur montant justifiant l'utilisation de l'avant-dernière avance, accompagné d'une attestation du comptable (du mandataire) certifiant que les paiements effectués par lui sont appuyés des pièces justificatives correspondantes prévues par ladite liste et qu'il est en possession de toutes les pièces afférentes à ces opérations (cf. note n° 14).

À chaque échéance de reddition des comptes fixée par la convention, le comptable doit être en possession des pièces justificatives afférentes aux opérations effectuées sur la période dans les conditions qui viennent d'être précisées. Ne sont toutefois remises à l'occasion de la reddition des comptes que les pièces qui n'ont pas été précédemment produites au titre d'une reconstitution de l'avance.

2) Lorsque le financement s'opère au titre d'un remboursement de débours

La justification des remboursements de débours varie également selon que l'organisme mandataire est ou non doté d'un comptable public :

- lorsqu'il n'est pas doté d'un comptable public (cf. sous-rubrique 4194212), l'organisme mandataire remet au mandant un décompte des opérations, accompagné des copies des pièces justificatives prévues aux rubriques concernées de la liste des pièces justificatives selon la nature de la dépense afférente à ces opérations (cf. note n° 14) ;
- lorsqu'il est doté d'un comptable public (cf. sous-rubrique 4194222), l'organisme mandataire remet au mandant un décompte des opérations effectuées (cf. note n° 14).

Le premier remboursement de débours doit, dans les deux hypothèses susmentionnées, être justifié par la convention de mandat éventuellement modifiée.

À chaque échéance de reddition des comptes fixée par la convention, le comptable doit être en possession des pièces justificatives afférentes aux opérations effectuées sur la période dans les conditions qui viennent d'être précisées. Ne sont toutefois remises à l'occasion de la reddition des comptes que les pièces qui n'ont pas été précédemment produites au titre d'un remboursement de débours.

Sous-section 2 : La transmission des pièces de recettes

La transmission des pièces de recettes intervient à chaque échéance de reddition des comptes fixée par la convention.

Les articles D. 1611-25 et D. 1611-32-7 du CGCT prévoient que pour les recettes qu'il est chargé d'encaisser ou de recouvrer, l'organisme mandataire produit les pièces autorisant leur perception par le mandant et établissant la liquidation des droits de ce dernier.

Ces pièces permettent de justifier les prises en charge des recettes dans la comptabilité du mandataire.

Les sommes reversées avant une échéance de reddition ou lors de la reddition des comptes sont justifiées par un état liquidatif qui indique, par catégorie de tarif et par débiteur, les sommes recouvrées et qui totalise le montant de celles-ci. Ce document permet au comptable du mandant de constater le versement des produits afférents aux recettes dans la comptabilité du mandant.

Le mandataire doit également produire un état des créances demeurées impayées établi par débiteur et par nature de produit. Pour chaque créance impayée, le mandataire précise, le cas échéant, les relances qu'il a accomplies, les délais qu'il a accordés, les poursuites qu'il a diligentées et les abandons de créances ou les remises gracieuses qui ont été accordés.

Le mandataire certifie les documents produits. Afin de faciliter l'exploitation de ces données, le mandataire est invité à fournir un document :

- qui totalise les abandons de créances et les remises gracieuses accordés ;
- qui distingue les créances selon le stade amiable ou contentieux de leur recouvrement, en faisant la somme, pour chaque stade de recouvrement, du montant des créances.

¹⁴ Les pièces susmentionnées sont, le cas échéant, transmises sous forme dématérialisée dans les conditions rappelées à la section 3 du chapitre 2 du titre 2 de l'instruction du 15 avril 2016 relative aux pièces justificatives des dépenses du secteur public local.

À défaut, l'ordonnateur peut retraiter les informations de son mandataire afin d'établir un document conforme aux exigences précitées. Les états ainsi présentés permettent au comptable du mandant de constater l'apurement des indus dans la comptabilité du mandataire (cf. La constatation de l'apurement des indus effectué sur l'initiative du mandataire, p. 38) mais aussi d'en continuer directement le recouvrement lorsque le mandataire est chargé uniquement du recouvrement amiable (cf. 2) La constatation des créances correspondant aux indus et leur recouvrement lorsque le mandataire est chargé uniquement du recouvrement amiable, p. 38) ou lorsque la convention arrive à son terme (cf. Titre 2 : Les opérations de clôture suite à la fin de la convention, p. 40).

Par ailleurs, le mandataire doit justifier, le cas échéant, le caractère irrécouvrable des créances au regard des diligences qu'il a accomplies. Ces éléments visent à préciser les admissions en non valeur qui auraient pu être constatées par le mandataire, dans le seul cas où celui-ci est doté d'un comptable public. Le comptable du mandant pourra, au vu de ces éléments, solliciter la collectivité mandante, qui se prononce dans les formes requises par la liste des pièces justificatives des dépenses publiques locales, afin de pouvoir lui-même reprendre dans ses écritures toutes ou partie des admissions en non valeur constatées par le mandataire (cf. La reprise des éventuelles admissions en non valeur constatées par le mandataire doté d'un comptable public, p. 38).

Enfin, ces états permettent lorsque le mandataire est chargé à la fois du recouvrement amiable et contentieux au mandant de constater une dépréciation pour créance douteuse à raison des créances d'indus basculées en phase contentieuse (cf. La constatation d'une dépréciation pour créances douteuses pour les indus basculés en phase contentieuse dans la comptabilité du mandataire, p. 38).

CHAPITRE 7 : LE CONTRÔLE PESANT SUR LES OPÉRATIONS DU MANDATAIRE ET LEUR INTÉGRATION DANS LES COMPTES DE L'ORGANISME MANDANT

L'article D. 1611-26 du CGCT applicable aux mandats pris sur le fondement de l'article L. 1611-7 du même code précise les modalités de contrôle des opérations des mandataires et du mandataire lui-même, étant précisé que ces dispositions sont rendues applicables aux mandats pris sur le fondement de l'article L. 1611-7-1 du CGCT par l'article D 1611-32-8 du même code.

Le recours au mandat de gestion ne saurait dispenser l'ordonnateur mandant et son comptable public des contrôles respectifs qui leur incombent, tant lors de la reddition annuelle que lors des redditions périodiques.

Section 1 : Les contrôles de l'ordonnateur du mandant sur les opérations du mandataire

L'organisme mandataire, selon la périodicité fixée par la convention transmet à l'ordonnateur du mandant les documents et pièces de la reddition comptable notamment les pièces justificatives des opérations retracées dans les comptes (cf. Chapitre 5 : Les modalités et la périodicité de la reddition des comptes, p. 23).

Conformément à l'article D. 1611-26 du CGCT, la reddition doit être soumise à l'approbation de l'ordonnateur du mandant.

Si l'ordonnateur n'approuve pas la reddition ainsi opérée, il peut mettre en jeu la responsabilité contractuelle du mandataire :

- soit en émettant d'office un titre de recette visant à constater l'irrespect des conditions d'exécution du mandat dans les conditions réglementairement fixées (CE Ass., 2 juillet 1982, Huglo, req.n° 25288-25323 ; CE, 30 mai 1913, Préfet Eure : Rec. CE 1913 ; CE, 29 juin 2005, Commune de Saint-Clément de Rivière, req. n° 265958) ;
- soit en demandant au juge administratif un titre visant à constater sa créance dès lors qu'elle a aussi pour fait générateur une stipulation contractuelle (CE, 26 déc. 1924, Ville Paris c/Chemin de fer métropolitain : Rec. CE 1924, p. 1065 ; CE Sect., 5 novembre 1982, Sté Propétrol req. n° 19413 ; CE, 29 juin 2005, Commune de Saint-Clément de Rivière, req. ° 265958).

En particulier, la non réalisation des contrôles mis à sa charge par la convention au titre des 9° de l'article D. 1611-18 et 8° de l'article D. 1611-32-3 du CGCT constitue un motif devant conduire à l'engagement de la responsabilité contractuelle du mandataire (cf. Chapitre 6 : Les contrôles à la charge du mandataire, p. 23).

Après avoir réalisé les contrôles des opérations effectuées par le mandataire, l'ordonnateur du mandant donne l'ordre de payer ou de recouvrer à son comptable public et lui transmet les pièces justificatives afférentes pour les seuls éléments de la reddition qu'il a approuvés pour intégration des opérations à son compte de gestion ou à son compte financier.

Il indique également à son comptable assignataire les opérations qu'il n'a pas acceptées et les motifs qui l'y ont conduit ainsi que les suites données à cette décision (émission d'un titre visant à engager la responsabilité contractuelle du mandataire, demande de compléments...)

Section 2 : Les contrôles réalisés par le comptable du mandant sur les opérations du mandataire acceptées par l'ordonnateur du mandant

Sous peine d'engager sa propre responsabilité personnelle et pécuniaire, le comptable de la personne publique mandante doit procéder à un certain nombre de contrôles avant de prendre en charge en comptabilité les opérations du mandataire pour réintégration dans la comptabilité du mandant.

En premier lieu, le comptable doit s'assurer du caractère exécutoire de la convention de mandat qui lui est présentée.

En second lieu, le comptable doit procéder aux contrôles destinés à permettre la réintégration des opérations.

La réintégration des opérations effectuées par le mandataire n'a rien d'automatique. Comme le précise le II de l'article D. 1611-26 du CGCT, « *avant réintégration dans ses comptes, le comptable du mandant contrôle les opérations exécutées par le mandataire en application de ses obligations résultant du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique* . »

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. À ce propos, 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 jugé « *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 public assignataire final « pour le compte duquel » ont lieu les paiements, les encaissements et les recouvrements doit être en mesure d'exercer les vérifications qu'il lui appartient de réaliser afin de fixer le montant que la collectivité peut intégrer dans ses écritures. Il n'est donc pas lié par la décision d'approbation prise par l'organisme mandant. Le comptable du mandant, quand bien même la reddition aurait été approuvée par l'ordonnateur, voire par l'organe délibérant du mandant, peut donc refuser un compte d'opérations dont il n'est pas en état de vérifier les recettes et les dépenses. Il est recommandé au comptable public du mandant de notifier au mandataire ses observations et réserves dans un délai raisonnable à compter de la réception de la reddition des comptes et des pièces communiquées.

Cela emporte les conséquences suivantes :

- le comptable public du mandant justifie au juge des comptes les opérations qu'il a intégrées dans sa comptabilité ;
- le comptable doit rejeter toutes les opérations du mandataire qui ne seraient pas suffisamment justifiées au regard des contrôles dont il est personnellement et pécuniairement responsable. En effet, dans la mesure où le comptable public du mandant engage sa responsabilité personnelle et pécuniaire sur l'ensemble des opérations intégrées, il peut s'opposer à l'intégration comptable des opérations effectuées par le mandataire qui n'ont pas été exécutées conformément aux règles de la comptabilité publique (cf. Cour des comptes, 24 septembre 1987, association Madine accueil). Cette solution jurisprudentielle est reprise au second alinéa du II l'article D. 1611-26 du CGCT qui précise que le comptable intègre définitivement dans ses comptes les opérations qui ont satisfait aux contrôles précités. Il notifie à l'ordonnateur du mandant les opérations dont il a refusé la réintégration définitive en précisant les motifs justifiant sa décision.

L'article précité prévoit également que les opérations non réintégrées sont inscrites sur un compte d'attente. Compte tenu des modalités d'enregistrement comptable des opérations sous mandat (cf. Partie 5 : Le cadre budgétaire et comptable des opérations de mandat, p. 35), cette obligation d'inscription sur un compte d'attente des opérations non intégrées est satisfaite dans les conditions suivantes :

- pour les mandats portant sur le paiement de dépenses s'exécutant à partir d'avances consenties par mandant, le solde débiteur figurant au compte 4093 « Mandat - Avance de fonds ou remboursement de débours » qui traduit une créance du mandant à l'égard du mandataire satisfait à cette obligation ;
- pour les mandats portant sur le paiement de dépenses s'exécutant par remboursement de débours, elle est sans objet puisque le mandataire assume de facto la responsabilité des opérations non réintégrées qui ne donnent pas lieu à remboursement ;
- pour les mandats portant sur des opérations de recettes, deux situations peuvent se présenter :
 - soit le mandataire a versé au mandant, avant la reddition comptable, l'encaissement de la recette correspondant à l'opération irrégulière : le versement perçu par le mandant avant la reddition comptable est enregistré sur un compte d'attente 47138 « Recettes avant émission de titre – Autres »¹⁵. Dès lors que la recette correspondante ne donne pas lieu à une intégration dans les comptes du mandant, le remboursement du trop perçu au tiers lésé permet de solder le compte d'attente ;
 - soit le mandataire n'a pas versé au mandant la recette correspondant à l'opération irrégulière : lors de la reddition, aucun versement ni aucune intégration de la recette concernée n'est enregistrée chez le mandant (aucun compte mouvementé). Le mandataire doit régulariser l'opération vis-à-vis du tiers.

Dans les deux cas, l'éventuelle sanction des manquements du mandataire à la mission qui lui est confiée se traduit par l'émission d'un titre de recette complémentaire libellé à son nom et le solde débiteur du compte 4675 « Mandataire – Opérations déléguées - recettes » qui traduit une créance du mandant à l'égard du mandataire satisfait également à cette obligation.

¹⁵ Compte 4716 « Versements des mandataires » à compter du 1^{er} janvier 2017.

Section 3 : Les suites des contrôles réalisés par l'ordonnateur et le comptable

Sous-section 1 : Pour les mandats portant sur l'exécution de dépenses

En matière de dépense, la sanction des contrôles de l'ordonnateur comme du comptable conduit à ne pas intégrer les opérations du mandataire jugées irrégulières.

Les conséquences du refus de réintégration du comptable ou de l'ordonnateur diffèrent selon que le mandataire est ou non chargé du recouvrement des indus et selon que le mandat s'exécute par remboursement de débours ou à partir d'avances consenties par le mandant.

1) Lorsque le mandataire est chargé du recouvrement des indus et que la dépense non réintégrée est génératrice d'un indu

Lorsque le mandataire est chargé du recouvrement des indus et que la dépense non réintégrée est génératrice d'un indu, la responsabilité du mandataire en « dépense » devient alors une responsabilité « en recette » puisqu'il est, dès lors, chargé de régulariser l'erreur qu'il a commise :

- Si la convention s'exécute à partir d'avances consenties par le mandant, le montant de l'avance consentie, constatée au débit du compte 4093, doit être réduit à hauteur du montant de la dépense irrégulière du mandataire par la constatation d'une charge exceptionnelle (cf. Sous-section 1 : L'intégration des dépenses, p. 37). L'ordonnateur du mandant doit émettre un titre de recettes afin de constater une créance à l'encontre de son mandataire. Le reversement des sommes recouvrées par le mandataire sur les bénéficiaires de paiement indus, permettra d'émarger le titre émis à l'encontre du mandataire et donc réduira d'autant sa dette vis-à-vis du mandant. Ainsi, si le mandataire parvient à récupérer l'ensemble des paiements indûment effectués, il dégage sa responsabilité. En l'absence de reversement des sommes correspondantes par le mandataire dans les délais impartis par la convention pour recouvrer les indus sur les bénéficiaires, le recouvrement du titre est poursuivi sur le mandataire ;
- Si la convention s'exécute par remboursement de débours, aucune écriture comptable n'est enregistrée et les débours ne sont pas remboursés. Le mandataire est alors seul responsable du recouvrement des indus.

2) Lorsque le mandataire n'est pas chargé du recouvrement des indus ou, s'il en est chargé, lorsque la dépense non réintégrée n'est pas génératrice d'un indu

- Soit la responsabilité contractuelle du mandataire est engagée :

Lorsque le mandat s'exécute à partir d'avances consenties par le mandant, l'ordonnateur engage la responsabilité contractuelle de son mandataire dans les conditions susmentionnées (cf. 31) par l'émission d'un titre de recettes à son encontre et le montant de l'avance consentie, constatée au débit du compte 4093 est réduit à hauteur du montant de la dépense irrégulière du mandataire ;

Lorsque le mandat s'exécute par remboursement de débours, aucune écriture n'est enregistrée chez le mandant. L'absence de remboursement des dépenses réalisées par le mandataire traduit alors l'engagement de sa responsabilité.

- Soit l'ordonnateur substitue sa responsabilité personnelle et pécuniaire à celle du comptable, en lui adressant un ordre de réquisition dans les conditions prévues par l'article L. 1617-3 du CGCT. Les dépenses sont alors prises en charge et intégrées par le comptable sauf si le motif qu'il a invoqué pour refuser l'intégration des opérations ne lui permet de déférer à un tel ordre ;
- Soit l'ordonnateur considère que les opérations peuvent être néanmoins validées. Dans ce cas, une transaction conclue entre mandant et mandataire selon les règles de forme et de procédure propre à chaque organisme mandant justifiera la constatation d'une charge budgétaire définitive exceptionnelle au budget de la collectivité ou de l'établissement public mandant.

Si l'ordonnateur s'abstient de prendre l'une ou l'autre de ces mesures ou si le mandataire ne s'acquitte pas du titre de recette que lui a adressé la collectivité mandante, il convient d'en informer le juge des comptes puisque les opérations non réintégrées peuvent être constitutives d'une gestion de fait¹⁶.

¹⁶ Le mandataire qui ne respecte pas les obligations qui lui sont imposées par les termes de son mandat, notamment le non-respect de l'obligation de rendre compte et le défaut de pièces justificatives, se rend susceptible d'être déclaré comptable de fait par le juge des comptes. Dans un 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. 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 dépourvue pour avoir enfreint ses obligations ». Cette solution est clairement reprise dans le jugement de la CRC Rhône-Alpes du 12 juin 2002 (commune de Chassieu / société d'équipement du Rhône et de Lyon) qui a considéré que « la non application des dispositions du mandat, qui fait obstacle à l'intégration des opérations dans la comptabilité communale, et donc à la vérification du juge des comptes, a privé les responsables de la gestion du titre légal leur permettant le maniement de deniers public »

Dans une hypothèse semblable, il revient au comptable concerné d'en saisir le directeur départemental ou régional des finances publiques. Ce dernier informe alors le ministère public près la chambre régionale des comptes de ces opérations présumées constitutives de gestion de fait, soit en application de l'article D. 231-29 du code des juridictions financières (CJF) si les comptes de la collectivité font l'objet d'un apurement administratif, soit, sur le fondement de l'article R. 212-19 du CJF en tant qu'il fixe le rôle du ministère public près les chambres régionales des comptes, s'ils sont soumis directement à l'apurement juridictionnel.

Il est à noter qu'une dépense régulière (satisfaisant aux différents contrôles incombant au comptable lors de son paiement) peut s'avérer, une fois le paiement réalisé, indûment versée (*ex : aide accordée à tort en raison d'un changement de situation du bénéficiaire signalé après la période de liquidation de la dépense*). Dans ce cas, lors de la reddition comptable, il convient, dans les comptes du mandant, d'une part, d'intégrer la dépense concernée dans les conditions habituelles, et d'autre part, de constater la recette d'indu (cf. Sous-section 2 : L'intégration des recettes d'indus, p 37).

Sous-section 2 : Pour les mandats portant sur le recouvrement de recettes

En matière de recettes, l'ordonnateur comme le comptable peuvent être amenés à sanctionner l'absence de diligence du mandataire dans le recouvrement ou l'encaissement des recettes qui lui sont confiées.

Les indus afférents aux mandats de dépenses, pour lesquelles les diligences du mandataire se sont avérées insuffisantes ont d'ores et déjà fait l'objet d'une constatation de créance à l'égard du mandataire à l'occasion d'une reddition des comptes (cf. Sous-section 1 : Pour les mandats portant sur l'exécution de dépenses, p. 33).

Aussi, il convient d'en poursuivre le recouvrement à l'encontre du mandataire passé le délai :

- prévu à la convention, pour la clôture des dossiers de recouvrement amiable relevant du mandataire, à l'issue desquels le mandant a vocation, après contrôle des démarches mises en œuvre par le mandataire, à les récupérer, lorsque le mandataire est uniquement chargé du recouvrement amiable ;

- à la fin de la convention lorsque le mandataire est chargé à la fois du recouvrement amiable et contentieux.

Les recettes encaissées par les mandataires au titre d'un mandat confié en application de l'article L. 1611-7-1 du CGCT portent sur des recettes au comptant ou sur la phase amiable du recouvrement. Elles ne font l'objet d'un titre sur le mandataire qu'au moment de leur intégration dans les écritures du mandant et pour le montant des recettes effectivement reversées. Par suite, la sanction du manque de diligence du mandataire dans la mission qui lui est confiée se traduit par l'émission d'un titre de recette complémentaire libellé à son nom. Le comptable doit demander formellement à l'ordonnateur qu'il émette le titre correspondant (CC, 1re Ch., 25 juin 1936, David Chaussé, receveur spécial de la commune de Bordeaux, p. 205 et s.)

Si le mandataire ne s'acquitte pas spontanément du titre de recette ou si l'ordonnateur refuse de l'émettre ou s'il refuse d'autoriser les poursuites, le comptable saisit le directeur départemental des finances publiques afin que le juge de comptes soit saisi de ces opérations présumées constitutives de gestion de fait.

Section 4 : Les autres contrôles pesant sur les mandataires

Les dispositions combinées du III de l'article D. 1611-26 et de l'article D 1611-32-8 du CGCT astreignent les mandataires aux mêmes contrôles que peuvent subir les régisseurs d'avances et de recettes en application de l'article R. 1617-17 du CGCT.

Ainsi, les mandataires sont soumis aux contrôles du comptable public assignataire et de l'ordonnateur du mandant ou de leurs délégués auprès desquels ils sont placés. Compte tenu de leur dimension structurante, l'article D. 1611-26 précise que ce contrôle peut s'étendre aux systèmes d'information utilisés par les mandataires pour l'exécution des opérations qui leur sont confiées.

Ils sont également soumis aux vérifications des autorités habilitées à contrôler sur place le comptable public assignataire ou l'ordonnateur.

PARTIE 5 : LE CADRE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES OPÉRATIONS DE MANDAT

Les développements qui suivent décrivent le cadre budgétaire et les schémas d'écritures enregistrées dans la comptabilité du mandant.

Les dépenses et les recettes sous mandat doivent être préalablement votées au budget de l'organisme mandant selon les règles budgétaires auxquelles il est soumis. Le mandant précise au mandataire les prévisions budgétaires en recettes comme en dépenses. Les crédits ouverts pour les dépenses déléguées ont un caractère nécessairement limitatif pour le mandataire. Ils sont définis en fonction du niveau de vote du budget du mandant. L'insuffisance de crédits doit donner lieu à une décision modificative du mandant.

Dans la pratique, le mandant peut laisser le soin au mandataire d'établir un projet de budget prévisionnel. Ce projet est ensuite soumis à l'approbation de l'organe délibérant du mandant par délibération.

Le traitement budgétaire et comptable des opérations de mandat décrit ci-après ne s'applique pas aux opérations de gestion d'immeuble des offices publics de l'habitat qui ont été précisées par l'instruction n° 07-029-M31 du 14 juin 2007 relative à la gestion d'immeubles (cf. chapitre 3 de l'instruction).

TITRE 1 : LE TRAITEMENT BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES OPÉRATIONS COURANTES

Sont décrites ci-après les relations financières entre le mandant et le mandataire, en cours d'année et au moment de la reddition des comptes.

Les annexes 3 à 7 illustrent les modalités de comptabilisation des principales opérations passées dans le cadre d'un mandat de gestion comprenant la délégation de dépenses et/ou de recettes.

CHAPITRE 1 : TRADUCTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LE MANDANT ET LE MANDATAIRE

Section 1 : Le versement de l'avance permanente

L'avance permanente est destinée à garantir une trésorerie minimale au mandataire chargé d'opérations de dépense (cf. Sous-section 2 : L'avance permanente). Son versement est enregistré au débit du compte 5428 « Disponibilités chez d'autres tiers » par le crédit du compte 515 « Compte au Trésor » au vu d'un ordre de paiement de l'ordonnateur de l'organisme mandant. Elle est reconstituée suivant la même écriture lorsqu'elle a été consommée pour le paiement des dépenses au vu des justificatifs fournis par le mandataire.

Le remboursement de l'avance par le mandataire s'effectue par la contre-passation de l'écriture précitée au vu d'un ordre de recette de l'ordonnateur de l'organisme mandant.

Section 2 : La gestion du fonds de caisse permanent

Le fonds de caisse dont peut disposer le mandataire chargé d'opérations de recettes est destiné à procéder au remboursement de recettes encaissées à tort. Il est alimenté par les recettes encaissées par le mandataire. Son montant est fixé par l'ordonnateur du mandant dans la limite du plafond prévu par le mandat (cf. Sous-section 1 : Le fonds de caisse permanent). Le fonds de caisse doit être identifié dans la comptabilité du mandataire.

Le fond de caisse, ainsi constitué à partir d'encaissements de recettes conservés par le mandataire, peut être assimilé à une avance accordée par le mandant au titre de la perception différée d'une partie des recettes. Lors de la reddition des comptes constatant la mise en place du fond de caisse par le mandataire dans les conditions fixées par la convention, le compte 5428¹⁷ « Disponibilités chez d'autres tiers » est débité par le crédit du compte 4675 « Mandataire – Opérations déléguées – Recettes », préalablement débité lors de l'intégration des recettes déléguées. À la clôture de la convention, le fond de caisse conservé par le mandataire, doit être reversé au mandant. Le compte 5428¹⁸ est alors crédité par le débit du compte au Trésor à hauteur du fond de caisse (cf. annexe 6).

La convention de mandat peut également prévoir, en lieu et place de cette « réserve » constituée par le mandataire sur les recettes encaissées, un fonds de caisse versé par le mandant. Cette option se traduit alors comptablement à l'instar de l'avance permanente, au moyen du compte 5428 au vu d'un ordre de paiement de l'ordonnateur mandant (cf. section 1 et annexe 7).

Section 3 : Le versement de la rémunération du mandataire

Elle constitue une dépense du mandant, en contrepartie de l'exécution par le mandataire du mandat qui lui a été confié. Cette rémunération est facturée au mandant par le mandataire.

¹⁷ Dans Hélios, enregistrement en débit à partir d'un ordre de recettes ordonnateur.

¹⁸ Dans Hélios, enregistrement en crédit de l'ordre de recettes ordonnateur.

La rémunération s'impute chez le mandant, pour le montant toutes taxes comprises ou hors taxe selon les règles d'assujettissement à la TVA applicables au mandant, au débit du compte 6228 « Divers » porté par un mandat de paiement.

Dans le cas où l'activité pour laquelle la dépense effectuée est soumise à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), le compte 6228 enregistre le montant HT de la rémunération, la TVA déductible étant enregistrée au débit du compte 44566 « T.V.A sur autres biens et services ».

Section 4 : Dépenses et recettes exécutées au titre du mandat avant une reddition des comptes

Si l'enregistrement des flux financiers ayant trait aux dépenses et recettes effectuées par le mandataire peut intervenir en dehors de toute reddition des comptes dans les conditions précisées par la convention, il peut être préférable, notamment en présence de redditions des comptes infra annuelles régulières, de faire coïncider les mouvements financiers entre le mandant et le mandataire avec une échéance de reddition des comptes (cf. Chapitre 5 : Les modalités et la périodicité de la reddition des comptes, p. 23).

Sous-section 1 : Le versement des fonds correspondant aux dépenses exécutées au titre du mandat avant une reddition des comptes

1) Lorsque le financement s'opère au titre d'une avance consentie par le mandant (cf. annexe 3)

Les avances consenties nécessaires aux dépenses s'analysent comme des avances versées au mandataire. Elles s'imputent chez le mandant au débit du compte 4093 « Mandat – Avance de fonds ou remboursement de débours » par le crédit du compte 515 « Compte au Trésor », au vu d'un ordre de paiement de l'ordonnateur de l'organisme mandant.

Lorsque le montant des avances consenties s'avère insuffisant pour couvrir les dépenses déléguées, le mandataire peut puiser dans l'avance permanente pour régler ces dépenses. Dans ce cas, lors de la reddition comptable, le prélèvement opéré par le mandataire sur l'avance permanente est constaté dans les comptes du mandant en débitant le compte 4093 « Mandat – Avance de fonds ou remboursement de débours » par un crédit du compte 5428 « Disponibilités chez d'autres tiers ». L'avance permanente est reconstituée par le mandant, à hauteur de ce prélèvement, en débitant le compte 5428 par le crédit du compte au Trésor.

2) Lorsque le financement s'opère au titre d'un remboursement de débours (cf. annexe 4)

Le remboursement de débours signifie que le mandataire fait l'avance de la trésorerie nécessaire aux opérations de dépenses. Aussi, l'avance permanente ne saurait être détournée de son objet et transformer les remboursements de débours en reconstitution d'avances (cf. Sous-section 2 : L'avance permanente, p. 19).

Lors d'une reddition comptable, après intégration des dépenses déléguées, le remboursement des débours est constaté en débitant le compte 4093 « Mandat – Avance de fonds ou remboursement de débours » par le crédit du compte 515 « Compte au Trésor ».

Sous-section 2 : Les reversements effectués par le mandataire avant la reddition des comptes

Lorsque la convention le prévoit, le mandataire peut être amené à reverser les produits qu'il a recouverts¹⁹ avant la reddition des comptes. Dans ce cas, le mandant enregistre les sommes reversées par le mandataire au crédit du compte 47138 « Recettes avant émission de titre – Autres »²⁰ par le débit du compte 515 « Compte au Trésor ».

CHAPITRE 2 : LE TRAITEMENT BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE DES OPÉRATIONS DE REDDITION DES COMPTES

Les opérations passées par le mandataire pour le compte du mandant sont intégrées dans les comptes de ce dernier, à chaque échéance fixée pour la reddition des comptes.

Dans tous les cas, l'intégration complète des opérations effectuées sous mandat doit être finalisée avant la clôture de l'exercice du mandant. En effet, les articles D. 1611-25 et D. 1611-32-7 du CGCT prévoient que la reddition des comptes intervient dans des délais permettant au comptable public du mandant de produire son compte de gestion ou son compte financier.

L'intégration consiste, au vu des pièces produites par le mandataire (cf. Chapitre 6 : La transmission des pièces justificatives des dépenses et des recettes du mandataire), à réintégrer les opérations du mandataire.

Cette intégration se matérialise dans la comptabilité du mandant par la prise en charge des titres et mandats à chaque compte par nature correspondant aux opérations de recettes et de dépenses exécutées par le mandataire pour le compte du mandant. Le mandant intègre ces opérations déléguées à partir de la balance générale des comptes éditée par le mandataire.

¹⁹ Produits des indus si mandat de dépenses ou produits des recettes déléguées si mandat de recettes.

²⁰ Compte 4716 « Versements des mandataires » à compter du 1^{er} janvier 2017.

Ces prises en charge sont réalisées, dans la comptabilité du mandant, à partir des comptes 4093 « Mandat – Avance de fonds ou remboursement de débours » et 4675 « Mandataire – Opérations déléguées – Recettes », respectivement pour la réintégration des dépenses et des recettes.

Section 1 : Mandat de dépenses - l'intégration des dépenses et recettes d'indus dans la comptabilité du mandant (cf annexes 3 à 5)

Sous-section 1 : L'intégration des dépenses

Les dépenses sont intégrées dans la comptabilité du mandant par l'émission de mandats de dépenses aux comptes par nature correspondant aux dépenses déléguées au mandataire (comptes de charges pour les dépenses de fonctionnement ou comptes de classe 2 pour les dépenses de la section d'investissement).

Ces mandats sont émis au nom du mandataire et pris en charge au crédit du compte 4093 « Mandat – Avance de fonds ou remboursement de débours ».

Les dépenses irrégulièrement effectuées par le mandataire et non intégrées par le comptable du mandant ou non acceptées par ce dernier peuvent, le cas échéant, être à l'origine d'un paiement indu du mandataire (cf. 33) :

1) Lorsque le mandataire est chargé du recouvrement des indus et que la dépense non réintégrée est génératrice d'un indu

- Si la convention s'exécute à partir d'une avance consentie par le mandant, le montant de l'avance consentie, constatée au débit du compte 4093, doit être réduit à hauteur du montant de la dépense irrégulière opérée par le mandataire. Cette régularisation est effectuée chez le mandant par l'émission d'un mandat au compte 678 « Autres charges exceptionnelles ». L'ordonnateur du mandant doit émettre un titre de recettes au compte 7788 « Autres produits exceptionnels » afin de constater une créance à l'encontre de son mandataire. Le reversement des sommes recouvrées par le mandataire sur les bénéficiaires de paiement indus, permettra d'émarger le titre émis à l'encontre du mandataire et donc réduira d'autant sa dette vis-à-vis du mandant. Ainsi, si le mandataire parvient à récupérer l'ensemble des paiements indûment effectués il dégage sa responsabilité. En l'absence de reversement des sommes correspondantes par le mandataire dans les délais impartis par la convention pour recouvrer les indus sur les bénéficiaires, le recouvrement du titre est poursuivi sur le mandataire.
- Si la convention s'exécute par remboursement de débours, aucune écriture comptable n'est enregistrée (la dépense irrégulière ne doit pas être intégrée dans les comptes du mandant et aucune écriture de régularisation d'avance n'a lieu d'être).

2) Lorsque le mandataire n'est pas chargé du recouvrement des indus ou, s'il en est chargé, lorsque la dépense non réintégrée n'est pas génératrice d'un indu

- Si la convention s'exécute à partir d'une avance consentie par le mandant, le montant de l'avance consentie, constatée au débit du compte 4093, doit être réduit à hauteur du montant de la dépense irrégulière opérée par le mandataire. Cette régularisation est effectuée chez le mandant avec, d'une part, l'émission d'un mandat au compte 678 « Autres charges exceptionnelles » et, d'autre part, l'émission d'un titre de recettes au compte 7788 « Autres produits exceptionnels » constatant une créance du mandant à l'encontre de son mandataire qui est tenu de reverser l'avance indûment perçue.
- Si la convention s'exécute par remboursement de débours, aucune écriture comptable n'est enregistrée (la dépense irrégulière ne doit pas être intégrée dans les comptes du mandant et aucune écriture de régularisation d'avance n'a lieu d'être).

Ces opérations sont neutres sur le résultat de la convention (cf. annexe 3).

Sous-section 2 : L'intégration des recettes d'indus

1) La constatation des créances correspondant aux indus et leur recouvrement lorsque le mandataire est chargé à la fois du recouvrement amiable et du recouvrement contentieux

Lorsque le mandataire est chargé à la fois du recouvrement amiable et du recouvrement contentieux, la reddition comptable se limite à constater des créances sur le mandataire à raison des paiements indus qu'il a opérés et à enregistrer les recouvrements qu'il a pu réaliser. En effet, le mandataire conserve, à l'égard des bénéficiaires des paiements indus, jusqu'à la fin du mandat qui lui est confié, la responsabilité entière de leur recouvrement et de leur apurement.

a) La constatation des créances d'indus au moment de la reddition des comptes

Lorsque le mandataire a effectué des paiements indus, il revient au mandant de constater au vu des pièces remises par le mandataire (cf. Sous-section 2 : La transmission des pièces de recettes, p. 30) c'est-à-dire celles autorisant la perception des indus et établissant la liquidation de ces derniers, les créances qu'il tient à l'endroit de ce dernier.

La constatation des créances d'indus à l'égard du mandataire s'effectue par l'émission d'un titre de recettes sur :

- le compte 7718 « Autres produits exceptionnels sur opérations de gestion » pour les paiements indus réalisés sur des dépenses de fonctionnement ;
- le compte de classe 2 initialement mouvementé si le paiement effectué à tort relevait de la section d'investissement.

Ce titre de recettes, émis au nom du mandataire, est pris en charge au débit du compte 4675 « Mandataire – Opérations déléguées – Recettes ».

Ce compte est crédité par le débit :

- du compte au Trésor à hauteur des versements du mandataire relatifs à ces indus ;
- du compte 47138²¹ pour les sommes éventuellement reversées avant la reddition des comptes²².

b) La constatation de l'apurement des indus effectué sur l'initiative du mandataire

Ainsi qu'il est précisé supra (cf. Chapitre 3 : L'apurement des indus résultant des paiements effectués à tort par le mandataire, p 27), le mandataire peut être chargé de l'apurement des indus qui se traduit par des demandes adressées au mandant visant à ce qu'il accepte :

- soit, les demandes de remises gracieuses présentées par les bénéficiaires des paiements indus transmises au mandataire ;
- soit, les demandes d'abandon de créances présentées par le mandataire.

Dans un cas comme dans l'autre, sur accord du mandant, ces opérations se traduisent par l'extinction de la dette du bénéficiaire du paiement indu. Cette extinction de dette est traduite par l'émission d'un mandat au débit du compte 6745 « Subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé » par le crédit du compte 4675 « Mandataire – Opérations déléguées – Recettes ».

Le titre constatant l'indu émis est émarginé à cette occasion.

c) La reprise des éventuelles admissions en non valeur constatées par le mandataire doté d'un comptable public

La réglementation comptable à laquelle est soumis le mandataire doté d'un comptable public peut l'autoriser à pratiquer des admissions en non valeur, procédure budgétaire et comptable ne conduisant pas à l'extinction d'une créance. Les admissions en non valeur constatées sont des opérations propres au mandataire et effectuées pour la seule tenue de sa comptabilité, elles sont sans effet direct sur le mandant ou son comptable.

En conséquence, sous réserve des remises gracieuses et des abandons de créances accordées, le mandataire reste débiteur, à l'égard du mandant, de la totalité des créances d'indus non recouvrées admises en non valeur dans sa comptabilité et pour lesquelles un titre a été émis.

Par ailleurs, au vu de l'état établissant le caractère irrécouvrable des créances au regard des diligences accomplies par le mandataire (cf. Sous-section 2 : La transmission des pièces de recettes, p.30), le comptable du mandant peut demander l'admission en non valeur, prononcée dans les formes requises par la liste des pièces justificatives des dépenses publiques locales, de tout ou partie des créances qui avaient fait l'objet d'une admission en non valeur dans la comptabilité du mandataire.

d) La constatation d'une dépréciation pour créances douteuses pour les indus basculés en phase contentieuse dans la comptabilité du mandataire

La part de créances d'indus basculée en phase contentieuse chez le mandataire doit faire l'objet d'une dépréciation pour créance douteuse dans la comptabilité du mandant au crédit du compte 496 « Dépréciation des comptes de débiteurs divers ». Cette dépréciation est établie au vu des documents remis par le mandataire lors des échéances de reddition des comptes fixées par la convention (cf. Sous-section 2 : La transmission des pièces de recettes, p. 30).

2) La constatation des créances correspondant aux indus et leur recouvrement lorsque le mandataire est chargé uniquement du recouvrement amiable

La traduction comptable des opérations est identique à celle précédemment décrite pour un mandataire chargé à la fois du recouvrement amiable et du recouvrement contentieux, moyennant le complément suivant.

Pour les indus devant basculer en phase de recouvrement contentieux et ayant fait l'objet d'une constatation de créance à l'encontre du mandataire lors d'une précédente reddition des comptes, il convient d'apurer le compte 4675 « Mandataire – Opérations déléguées – Recettes » :

- soit, par l'émission d'un mandat au compte 673 « Titres annulés (sur exercices antérieurs) » lorsque la créance à l'encontre du mandataire a été constatée lors d'un exercice antérieur ;

- soit, par une annulation-réduction du titre émis au compte 7718 « Autres produits exceptionnels sur opérations de gestion », lorsque la créance à l'encontre du mandataire a été constatée au cours du même exercice.

- soit, par l'émission d'une annulation-réduction du titre émis au compte de classe 2 concerné si les dépenses déléguées relevaient de la section d'investissement.

²¹ Compte 4716 « Versements des mandataires » à compter du 1^{er} janvier 2017.

²² Le titre relatif à la créance d'indu peut être directement pris en charge au compte 47138/4716 si les produits des recettes concernées ont déjà été reversés au mandant et enregistrés sur ces comptes de recettes avant émission de titre.

Au moment de la reddition des comptes, toutes les créances non recouvrées qui relèvent d'un recouvrement contentieux doivent être prises en charge par le mandant. L'ordonnateur émet les titres individuels au nom des bénéficiaires d'un indu par l'émission de titres de recettes au crédit du compte 7718 « Autres produits exceptionnels sur opérations de gestion » ou du compte de classe 2 concerné pour les dépenses de la section d'investissement.

Ces titres de recettes, émis au nom du bénéficiaire du paiement indu, sont pris en charge au débit du compte 4111 « Redevables – Amiable », le basculement au compte 4116 « Redevables – Contentieux » intervenant dans l'application Hélios en conséquence d'un acte de poursuite (comptes 46721 « Débiteurs divers – Amiable » et 46726 « Débiteurs divers – Contentieux » pour des indus sur dépenses d'investissement).

Ainsi qu'il est précisé supra (cf. Lorsque le mandataire n'a la charge que du recouvrement amiable), lorsque le mandataire n'a la charge que du recouvrement amiable – les titres de recettes revêtus de la formule exécutoire et consécutivement des lettres de relance seront adressés aux débiteurs. 3) La constatation des créances correspondant aux indus et leur recouvrement lorsque le mandataire n'est pas chargé du recouvrement

Lorsque le mandataire a effectué des paiements indus, il revient au mandant de constater au vu des pièces remises par le mandataire c'est-à-dire celles établissant la liquidation de ces derniers, les créances qu'il tient à l'endroit du bénéficiaire.

La constatation des créances d'indus à l'égard du bénéficiaire s'effectue par l'émission d'un titre de recettes sur :

- le compte 7718 « Autres produits exceptionnels sur opérations de gestion » pour les paiements indus réalisés sur des dépenses de fonctionnement ;

- le compte de classe 2 initialement mouvementé si le paiement effectué à tort relevait de la section d'investissement.

Ces titres de recettes, émis au nom du bénéficiaire du paiement indu, sont pris en charge au débit du compte 4111 « Redevables – Amiable », le basculement au compte 4116 « Redevables – Contentieux » intervenant dans l'application Hélios en conséquence d'un acte de poursuite (comptes 46721 « Débiteurs divers – Amiable » et 46726 « Débiteurs divers – Contentieux » pour des indus sur dépenses d'investissement).

Section 2 : Mandat de recettes - l'intégration des recettes et le remboursement des recettes encaissées à tort dans la comptabilité du mandant

Sous-section 1 : L'intégration des recettes

1) Le reversement des sommes encaissées avant une reddition comptable

Les sommes reversées par le mandataire avant une reddition annuelle sont portées au crédit du compte 47138 « Recettes perçues avant émission des titres - Autres »²³ par le débit du compte au Trésor.

2) L'intégration des recettes au moment de la reddition comptable

L'enregistrement des recettes encaissées s'effectue par l'émission d'un titre de recettes sur le compte de la classe 7 correspondant à la nature des recettes déléguées au mandataire. Ce titre de recettes, émis au nom du mandataire, est pris en charge au débit du compte 4675 « Mandataire – Opérations déléguées – Recettes ».

Le compte 4675 « Mandataire – Opérations déléguées – Recettes » est crédité par le débit :

- du compte 515 « Compte au trésor » pour les sommes reversées par le mandataire lors de la reddition des comptes ;

- du compte 47138²⁴ pour les sommes éventuellement reversées avant la reddition des comptes.

3) La reprise du recouvrement par le mandant

Pour mémoire, le mandataire ne peut qu'encaisser les produits énumérés aux articles L. 1611-7-1 et D. 1611-32-9 du CGCT et adresser des lettres de relance aux débiteurs défaillants, mais il ne peut effectuer aucun acte de recouvrement forcé. Lorsque le mandataire n'est pas parvenu à encaisser les recettes dont il est chargé, le collectivité doit en reprendre le recouvrement.

Les restes à recouvrer sont pris en charge au vu d'un titre de recettes émis par l'ordonnateur de l'organisme mandant. Ce titre de recettes doit être revêtu de la formule exécutoire et émis au nom des débiteurs.

La prise en charge des créances par le comptable public du mandant ne peut intervenir que pour les créances qui ne sont pas prescrites, au regard des règles applicables à chacune d'elle.

Le comptable du mandant adresse consécutivement une lettre de relance et notifie une mise en demeure visée au 4° de l'article L. 1617-5 du CGCT à chacun d'eux afin d'interrompre la prescription de l'action en recouvrement et signifier au débiteur qu'il doit désormais s'acquitter du paiement dans sa caisse.

Le titre de recettes est émis sur le compte par nature de la classe 7 correspondant à la nature des recettes en cause et pris en charge au débit du compte 4111 « Redevables - Amiables ».

²³ Compte 4716 « Versements des mandataires » à compter du 1^{er} janvier 2017.

²⁴ Compte 4716 « Versements des mandataires » à compter du 1^{er} janvier 2017.

Sous-section 2 : L'intégration des remboursements de recettes encaissées à tort

L'article D. 1611-32-6 du CGCT précise ce qu'il convient d'entendre par recette encaissée à tort. Il s'agit :

1° du remboursement des montants encaissés selon les modalités définies pour chaque prestation par le contrat ou la réglementation qui lui est applicable. Par exemple, les conditions générales de vente de billets de spectacles vivants organisés par une commune peuvent prévoir un remboursement des places achetées en cas d'annulation de la manifestation.

2° Le reversement des excédents de versement. Un excédent de versement résulte d'un trop payé d'un débiteur, par exemple lorsque par erreur il s'est acquitté deux fois de sa dette.

3° La restitution des sommes indûment perçues. Une somme indûment perçue est une somme encaissée sur un débiteur qui n'était tenu d'aucune dette.

Si le remboursement d'une recette encaissée à tort concerne une recette constatée sur l'exercice en cours, l'opération est enregistrée à l'appui d'un titre de réduction-annulation au débit du compte de classe 7 ayant enregistré la recette initiale par le crédit du compte 4675.

S'il concerne une recette constatée sur l'exercice antérieur, l'opération est enregistrée à l'appui d'un mandat au débit du compte de classe 673 « Titres annulés sur exercices antérieurs » par le crédit du compte 4675.

Lorsque la convention ne prévoit pas la possibilité pour le mandataire de procéder au remboursement de recettes encaissées à tort, les pièces d'annulations sont émises par le mandant au nom de chaque créancier.

TITRE 2 : LES OPÉRATIONS DE CLÔTURE SUITE À LA FIN DE LA CONVENTION

Lorsque la convention de mandat prend fin, l'ensemble des opérations retracées dans les comptes du mandataire est réintégré dans les comptes du mandant au titre d'une reddition finale des opérations. Font exception, les admissions en non valeur ou les dépréciations de créances que le mandataire a pu comptabiliser. Ces dernières opérations sont propres au mandataire et effectuées pour la seule tenue de sa comptabilité, elles sont sans effet direct sur le mandant ou son comptable.

Au moment de la reddition finale des comptes, il y a lieu de procéder à la réintégration des dépenses et des recettes comme il est indiqué supra (cf. Chapitre 2 : Le traitement budgétaire et comptable des opérations de reddition des comptes, p. 36). Toutefois, si une partie de l'avance permanente a été consommée, elle ne doit pas être reconstituée par le mandant.

Par ailleurs, le virement du solde de la trésorerie détenue par le mandataire pour le compte du mandant est comptabilisé au débit du compte 515 « Compte au Trésor » par :

- le crédit du compte 5428 « Disponibilités chez d'autres tiers » correspondant au remboursement intégral de l'avance permanente diminué, le cas échéant, du dernier montant employé ;
- le crédit du compte 5428 « Disponibilités chez d'autres tiers » pour le reversement au mandant du fonds de caisse permanent non employé ;
- le crédit du compte 4093 « Mandat – Avance de fonds ou remboursement de débours » pour le montant des fonds avancés non employés.

Au final, les comptes 4093 « Mandat – Avance de fonds ou remboursement de débours » et 5428 « Disponibilités chez d'autres tiers » doivent être soldés si le comptable a réintégré l'ensemble des opérations du mandataire.

TITRE 3 : L'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DU MANDATAIRE

Lorsque suites aux contrôles de l'ordonnateur ou du comptable du mandant la responsabilité du mandataire est engagée, un ordre de reversement ou un titre de recette est émis à son encontre au débit des comptes 4093 ou 4675 (cf. Section 3 : Les suites des contrôles réalisés par l'ordonnateur et le comptable, p. 33).

L'encaissement des reversements par le mandataire se constate en débitant le compte au Trésor par :

- le crédit du compte 4093 pour les dépenses irrégulièrement payées ;
- le crédit du compte 4675 pour les recettes pour lesquelles les diligences du mandataire ont été insuffisantes.

Ces comptes sont ainsi soldés.

Si le mandataire ne s'acquiesce pas spontanément de l'ordre de reversement ou du titre de recettes, ou si l'ordonnateur refuse de l'émettre ou d'autoriser les poursuites, le comptable saisit le directeur départemental des finances publiques afin que le juge des comptes soit saisi de ces opérations présumées constitutives de gestion de fait.

LA CHEF DE SERVICE
DES COLLECTIVITÉS LOCALES

NATHALIE BIQUARD

Annexes

Annexe n° 1 : Articles L. 1611-7 et L. 1611-7-1 du code général des collectivités territoriales (partie législative)

Article L1611-7

I. - Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent confier à un tiers l'instruction des demandes et la préparation des décisions d'attribution des aides et prestations financières qu'ils assument ou instituent.

II. - Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, par convention écrite, confier à un organisme doté d'un comptable public l'attribution et le paiement des dépenses relatives :

- aux bourses d'action sanitaire et sociale ;
- aux aides qu'ils accordent en matière d'emploi, d'apprentissage et de formation professionnelle continue ;
- aux aides complémentaires à des aides nationales ou communautaires gérées par cet organisme ;
- ou à d'autres dépenses énumérées par décret.

La convention emporte mandat donné à l'organisme d'exécuter ces opérations au nom et pour le compte de la collectivité territoriale ou de l'établissement public mandant. La convention prévoit une reddition au moins annuelle des comptes des opérations et des pièces correspondantes. Elle peut aussi prévoir le recouvrement et l'apurement par l'organisme mandataire des éventuels indus résultant de ces paiements.

III. - Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, par convention écrite, confier à un organisme doté d'un comptable public ou habilité par l'Etat l'attribution et le paiement des dépenses relatives à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle ainsi que le recouvrement des recettes et le paiement des dépenses relatives à l'hébergement des publics dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance. La convention emporte mandat donné à un organisme habilité par l'Etat d'exécuter ces opérations au nom et pour le compte de la collectivité territoriale ou de l'établissement public mandant. La convention prévoit une reddition au moins annuelle des comptes des opérations et des pièces correspondantes. Elle peut aussi prévoir le recouvrement et l'apurement par un organisme habilité par l'Etat des éventuels indus résultant de ces paiements.

Un décret précise les conditions d'habilitation des organismes agréés.

Article L1611-7-1

À l'exclusion de toute exécution forcée de leurs créances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, après avis conforme de leur comptable public et par convention écrite, confier à un organisme public ou privé l'encaissement :

- 1° Du produit des droits d'accès à des prestations culturelles, sportives et touristiques ;
- 2° Du revenu tiré des immeubles leur appartenant et confiés en gérance, ou d'autres produits et redevances du domaine dont la liste est fixée par décret ;
- 3° Du revenu tiré des prestations assurées dans le cadre d'un contrat portant sur la gestion du service public de l'eau, du service public de l'assainissement ou de tout autre service public dont la liste est fixée par décret.

La convention emporte mandat donné à l'organisme d'assurer l'encaissement au nom et pour le compte de la collectivité territoriale ou de l'établissement public mandant. Elle prévoit une reddition au moins annuelle des comptes et des pièces correspondantes. Elle peut aussi prévoir le paiement par l'organisme mandataire du remboursement des recettes encaissées à tort.

Les dispositions comptables et financières nécessaires à l'application du présent article sont précisées par décret.

Annexe n° 2 : Section 3 du chapitre 1^{er} du titre Ier du livre VI de la première partie du code général des collectivités territoriales (partie réglementaire)

Section 3 : Mandats confiés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics

Sous-section 1 : Dispositions comptables et financières applicables aux mandats confiés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics

Paragraphe 1 : Dispositions comptables et financières

Article D1611-16

Les dispositions du présent paragraphe fixent les modalités comptables et financières des mandats confiés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics en application du II ou III de l'article L. 1611-7.

Article D1611-17

Tout projet de mandat dont la conclusion est envisagée donne lieu à la consultation du comptable public du mandant. À l'expiration d'un délai d'un mois, il est réputé avoir donné son avis. Le mandant lui transmet l'ampliation du mandat dès sa conclusion.

Article D1611-18

Le mandat donné en application du II ou du III de l'article L. 1611-7 précise notamment :

- 1° La nature des opérations sur lesquelles porte le mandat ;
- 2° La durée du mandat et les conditions de sa résiliation éventuelle ;
- 3° Les pouvoirs de l'organisme mandataire ;
- 4° Les conditions dans lesquelles les fonds nécessaires aux dépenses sont mis à disposition de l'organisme mandataire ;
- 5° Lorsque l'organisme mandataire est chargé du recouvrement des indus résultant des paiements effectués, le caractère amiable ou forcé du recouvrement dont il a la charge et les conditions dans lesquelles les sommes recouvrées à ce titre par l'organisme mandataire pour le compte du mandant sont reversées à ce dernier ;
Lorsque, pour les opérations mentionnées à l'alinéa précédent, l'organisme mandataire est chargé de l'apurement des indus résultant des paiements effectués, les conditions dans lesquelles l'organisme mandataire :
peut accorder des délais de remboursement aux personnes indûment bénéficiaires des sommes versées au titre du mandat ;
soumet au mandant les demandes de remise gracieuse des créances qui lui ont été présentées ;
peut soumettre au mandant des demandes d'abandon de créances.
- 6° Le plafond du montant de l'avance permanente dont peut disposer l'organisme mandataire ;
- 7° La rémunération éventuelle de l'organisme mandataire et ses modalités de règlement par le mandant ;
- 8° Les modalités et la périodicité de la reddition des comptes ;
- 9° Les contrôles mis à la charge du mandataire, notamment :
-lorsque le mandataire procède au paiement d'une dépense au titre du mandat, les mêmes contrôles que ceux prévus aux d et e du 2° de l'article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;
-lorsque le mandataire recouvre des indus résultant des paiements effectués, les mêmes contrôles que ceux prévus au 1° du même article du décret susmentionné.

Article D1611-19

Avant l'exécution du mandat, l'organisme mandataire non doté d'un comptable public souscrit une assurance couvrant les conséquences pécuniaires de la responsabilité civile qu'il peut encourir en raison des actes qu'il accomplit au titre du mandat.

Article D1611-20

Dans tous les documents qu'il établit au titre du mandat, l'organisme mandataire fait figurer la dénomination du mandant et la mention qu'il agit au nom et pour le compte de ce dernier.

Article D1611-21

L'organisme mandataire non doté d'un comptable public ouvre auprès de l'Etat un compte destiné à l'exécution de l'ensemble des opérations de trésorerie relatives à ce mandat, à l'exclusion de toute autre opération.

Lorsque le mandant met à la disposition de l'organisme mandataire les fonds nécessaires aux dépenses, ce dernier verse sans délai l'intégralité des fonds mis à sa disposition par le mandant sur le compte mentionné à l'alinéa précédent.

Article D1611-22

L'organisme mandataire tient une comptabilité séparée retraçant l'intégralité des produits et charges constatés et des mouvements de caisse opérés au titre du mandat.

Article D1611-23

Lorsque le mandat prévoit que l'organisme mandataire dispose d'une avance permanente, l'ordonnateur du mandant fixe le montant de cette avance, dans la limite du plafond prévu par le mandat.

Article D1611-24

Lorsque l'organisme mandataire est chargé du recouvrement des éventuels indus et qu'il entre dans ses pouvoirs d'en poursuivre l'exécution forcée et de pratiquer des mesures conservatoires, il ne peut se prévaloir d'un titre exécutoire émis par le mandant. Il en poursuit l'exécution forcée selon les règles applicables à ses propres créances, en se munissant de l'un des titres exécutoires mentionnés aux 1° à 6° de l'article L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution.

Article D1611-25

L'organisme mandataire opère la reddition des comptes prévus à l'article D. 1611-22 au moins une fois par an. Cette reddition intervient dans des délais permettant au comptable public du mandant de produire son compte de gestion ou son compte financier.

Les comptes produits par le mandataire retracent la totalité des opérations de dépenses et de recettes décrites par nature sans contraction entre elles ainsi que la totalité des opérations de trésorerie par nature. Ils comportent en outre :

- 1° La balance générale des comptes arrêtée à la date de la reddition ;
- 2° Les états de développement des soldes certifiés par l'organisme mandataire conformes à la balance générale des comptes ;
- 3° La situation de trésorerie de la période ;
- 4° L'état des créances demeurées impayées établies par débiteur et par nature de produit. Pour chaque créance impayée, le mandataire précise, le cas échéant, les relances qu'il a accomplies, les délais qu'il a accordés, les poursuites qu'il a diligentées et les abandons de créances ou les remises gracieuses qui ont été accordés ;
- 5° Les pièces justificatives des opérations retracées dans les comptes. Pour les dépenses, ces pièces justificatives, reconnues exactes par l'organisme mandataire, sont celles prévues dans la liste mentionnée à l'article D. 1617-19 et figurant en annexe I du présent code. Ne sont remises à l'occasion de la reddition des comptes que les pièces qui n'ont pas été précédemment produites au titre d'une reconstitution de l'avance ou d'un remboursement de débours opéré dans les conditions prévues par la liste susmentionnée. Pour les recettes, l'organisme mandataire produit les pièces autorisant leur perception et établissant la liquidation des droits. Il justifie, le cas échéant, leur caractère irrécouvrable au regard des diligences qu'il a accomplies.

Article D1611-26

I. - La reddition des comptes est soumise à l'approbation de l'ordonnateur du mandant.

L'ordonnateur du mandant donne l'ordre de payer ou de recouvrer à son comptable public et lui transmet les pièces justificatives afférentes pour les seuls éléments de la reddition qu'il a approuvés.

II. - Avant réintégration dans ses comptes, le comptable du mandant contrôle les opérations exécutées par le mandataire en application de ses obligations résultant du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Le comptable intègre définitivement dans ses comptes les opérations qui ont satisfait aux contrôles précités. Il notifie à l'ordonnateur du mandant les opérations dont il a refusé la réintégration définitive et les inscrit sur un compte d'attente.

III. - Les mandataires sont soumis aux contrôles du comptable public assignataire et de l'ordonnateur du mandant ou de leurs délégués auprès desquels ils sont placés.

Ce contrôle s'étend aux systèmes d'information utilisés par les mandataires pour l'exécution des opérations qui leur sont confiées.

Ils sont également soumis aux vérifications des autorités habilitées à contrôler sur place le comptable public assignataire ou l'ordonnateur.

Paragraphe 2 : Dépenses dont l'attribution et le paiement peuvent être confiés à un organisme doté d'un comptable public**Article D1611-26-1**

En application du cinquième alinéa du II de l'article L. 1611-7, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent confier à un organisme doté d'un comptable public l'attribution et le paiement des dépenses relatives :

- 1° Aux aides allouées aux entreprises en vue de la création ou de l'extension d'activités économiques ;
- 2° Aux programmes européens dont ils assurent la gestion soit en qualité d'autorité nationale, soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion.

Paragraphe 3 : Habilitation des organismes non dotés d'un comptable public pour l'attribution et le paiement des dépenses relatives à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.

:

Article D1611-27

L'habilitation prévue au III de l'article L. 1611-7 destinée à permettre à des organismes non dotés d'un comptable public de se voir confier l'attribution et le paiement des dépenses relatives à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle est délivrée par le préfet dans le ressort duquel se situe la collectivité ou l'établissement mandant, après avis du directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques.

Article D1611-28

L'organisme dépose auprès du préfet une demande d'habilitation indiquant :

le statut juridique de l'organisme ;

- l'identité de ses dirigeants ou administrateurs responsables ;
- les moyens financiers techniques et humains dont il dispose ;
- les titres d'études, titres professionnels et références des personnes chargées de réaliser les opérations couvertes par le mandat et de tenir la comptabilité de l'organisme.

Cette demande est accompagnée :

- 1° Des bilans ou extraits de bilans, concernant les trois derniers exercices clos, pour les organismes pour lesquels l'établissement des bilans est obligatoire en vertu de la loi ;
- 2° Des attestations et certificats mentionnés au 2° du I de l'article 46 du code des marchés publics prouvant qu'il a satisfait à ses obligations fiscales et sociales ;
- 3° De l'engagement ferme et définitif de souscrire l'assurance mentionnée à l'article D. 1611-19 et d'ouvrir le compte prévu à l'article D. 1611-21.

Article D1611-29

Le préfet examine la demande d'habilitation selon les critères d'appréciation suivants :

- la situation financière de l'organisme, notamment sa trésorerie ;
 - la garantie de représentation des fonds ;
 - la qualification des personnels de l'organisme amenés à réaliser les opérations couvertes par le mandat.
- La décision d'habilitation ou le refus d'habilitation est notifié à l'organisme par le préfet.

Article D1611-30

L'habilitation est délivrée pour une durée de trois ans à compter de la date de notification de la décision. Elle est renouvelable par période de trois ans.

Le renouvellement de l'habilitation est accordé ou refusé au terme d'une procédure identique à celle suivie pour une première demande d'habilitation.

L'ensemble des documents prévus à l'article D. 1611-28 est adressé au préfet deux mois au moins avant l'expiration de l'habilitation.

En l'absence de demande de renouvellement, l'habilitation devient caduque à l'expiration de la période de trois ans pour laquelle elle a été délivrée. Dans le cas contraire, elle est prolongée jusqu'à la décision du préfet portant sur le renouvellement.

Article D1611-31

L'habilitation peut être retirée après un préavis de trois mois en raison des résultats des contrôles opérés par les organismes ou services chargés de réaliser les inspections administrative, financière ou technique.

Article D1611-32

L'habilitation devient caduque si l'organisme n'a pas souscrit l'assurance mentionnée à l'article D. 1611-19 et ouvert le compte prévu à l'article D. 1611-21.

Sous-section 2 : Mandats confiés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour l'encaissement de leurs recettes

Paragraphe 1 : Dispositions comptables et financières

Article D1611-32-1

Les dispositions du présent paragraphe fixent les modalités comptables et financières des mandats confiés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics en application de l'article L. 1611-7-1.

Article D1611-32-2

Tout projet de mandat donne lieu à la consultation préalable du comptable public du mandant, auquel sont transmis les projets de documents contractuels. L'avis du comptable sur ces documents est rendu au regard du respect de la nature des opérations sur lesquelles porte le mandat et des dispositions du présent paragraphe.

À l'expiration d'un délai d'un mois, le comptable est réputé avoir rendu un avis conforme. Lorsque le comptable rend un avis non conforme, il motive sa décision et la notifie à l'ordonnateur.

Le mandant lui transmet l'ampliation du mandat dès sa conclusion.

Article D1611-32-3

Le mandat donné en application de l'article L. 1611-7-1 précise notamment :

- 1° La nature des opérations sur lesquelles porte le mandat ;
- 2° La durée du mandat et les conditions de sa résiliation éventuelle ;
- 3° Les pouvoirs de l'organisme mandataire ;
- 4° Lorsque l'organisme mandataire est chargé du remboursement des recettes encaissées à tort, le plafond du fonds de caisse permanent qu'il peut être autorisé à conserver pendant la durée de la convention pour procéder à ces opérations ;
- 5° La rémunération éventuelle de l'organisme mandataire et ses modalités de règlement par le mandant ;
- 6° La périodicité ou le montant à partir duquel les sommes encaissées, déduction faite des sommes éventuellement conservées par le mandataire au titre de la reconstitution du fonds de caisse permanent, doivent être reversées au mandant ;
- 7° Les modalités, la périodicité et la date limite de la reddition des comptes de l'exercice ;
- 8° Les contrôles mis à la charge du mandataire, notamment :
lorsque le mandataire encaisse une recette, les mêmes contrôles que ceux prévus au 1° et, le cas échéant, au 3° de l'article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;
lorsque le mandataire est chargé du remboursement des recettes encaissées à tort, les mêmes contrôles que ceux prévus aux d et e du 2° du même article du décret susmentionné.

Article D1611-32-4

L'organisme mandataire tient une comptabilité séparée retraçant l'intégralité des produits et charges constatés et des mouvements de caisse opérés au titre du mandat.

Article D1611-32-5

Lorsque le mandat prévoit que l'organisme mandataire dispose d'un fonds de caisse permanent, l'ordonnateur du mandant arrête le montant de ce fonds, dans la limite du plafond prévu par le mandat.

Article D1611-32-6

Le remboursement des recettes encaissées à tort comprend :

- 1° Le remboursement des montants encaissés selon les modalités définies pour chaque prestation par le contrat ou la réglementation qui lui est applicable ;
- 2° Le reversement des excédents de versement ;
- 3° La restitution des sommes indûment perçues.

Article D1611-32-7

L'organisme mandataire opère la reddition des comptes prévus à l'article D. 1611-32-4 au moins une fois par an. La date limite de reddition est fixée par le mandat de telle sorte que le comptable public du mandant soit en mesure de produire son compte de gestion ou son compte financier dans les délais réglementaires.

Les comptes produits par le mandataire retracent la totalité des opérations de recettes et de dépenses décrites par nature, sans contraction entre elles, ainsi que la totalité des opérations de trésorerie par nature. Ils comportent, en outre, selon les besoins propres à chaque opération :

- 1° La balance générale des comptes arrêtée à la date de la reddition ;
- 2° Les états de développement des soldes certifiés par l'organisme mandataire conformes à la balance générale des comptes ;
- 3° La situation de trésorerie de la période ;
- 4° L'état des créances demeurent impayées établies par débiteur et par nature de produit ;
- 5° Les pièces justificatives des opérations retracées dans les comptes. Pour les recettes qu'il est chargé d'encaisser, l'organisme mandataire produit les pièces autorisant leur perception par le mandant et établissant la liquidation des droits de ce dernier.

Pour le remboursement des recettes encaissées à tort, il remet respectivement, pour chacune des causes mentionnées à l'article D. 1611-32-6, les pièces justificatives suivantes reconnues exactes par l'organisme mandataire :

- 1° Un état précisant la nature de la recette à rembourser, son montant et la clause du contrat ou le motif tiré de la réglementation l'autorisant ;
- 2° Un état précisant la nature de la recette à reverser, le montant de l'excédent et les motifs du reversement ;
- 3° Un état précisant la nature de la recette à restituer, son montant et la nature de l'erreur commise.

Ne sont remises à l'occasion de la reddition des comptes que les pièces qui n'ont pas été précédemment produites au titre du reversement des sommes encaissées.

Article D1611-32-8

Les articles D. 1611-19, D. 1611-20 et D. 1611-26 sont applicables aux mandats confiés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics en application de l'article L. 1611-7-1.

Paragraphe 2 : Recettes dont l'encaissement peut être confié à un organisme public ou privé

Article D1611-32-9

Outre les recettes mentionnées à l'article L. 1611-7-1, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent confier à un organisme public ou privé l'encaissement de recettes relatives :

1° Aux redevances de stationnement des véhicules sur voirie et aux forfaits de post-stationnement prévus à l'article L. 2333-87 ;

2° Aux revenus tirés d'un projet de financement participatif au profit d'un service public culturel, éducatif, social ou solidaire ;

3° Aux revenus tirés de l'exploitation d'infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables dans les conditions prévues à l'article L. 2224-37.

Annexe n° 3 : Description, dans la comptabilité du mandant, des opérations de dépenses réalisées sous mandat.

Versement d'une avance permanente

515 Compte au Trésor	5428 Disponibilités chez d'autres tiers	
200	200	(Ordre de paiement ordonnateur)

Versement d'une avance de fonds nécessaires aux dépenses déléguées

515 Compte au Trésor	4093 Mandat – Avance de fonds ou remboursement de débours	
10.000	10.000	(Ordre de paiement ordonnateur)

Opérations de reddition des comptes

515 Compte au Trésor	5428 disponibilités chez d'autres tiers	4093 Mandat – Avance de fonds	6xx selon la nature des dépenses	678 Autres charges exceptionnelles.	7788 Autres produits exceptionnels	46721 Débiteurs divers
Prélèvement sur l'avance permanente	150	150				
Intégration des dépenses valides dans la comptabilité du mandant		10.100	10.100			
Dépenses irrégulières non intégrées : constatation d'une charge exceptionnelle régularisant l'avance de fonds correspondante.		50		50		
150	150	Reconstitution de l'avance permanente utilisée				
			Émission d'un titre à l'encontre du mandataire (trop perçu sur avance de fonds à hauteur des dépenses irrégulières).		50	50

Annexe n° 4 : Comptabilisation des opérations sous mandat pour des opérations de dépenses - Exemple d'une convention prévoyant le versement d'une avance permanente, d'une avance des fonds nécessaires aux dépenses et l'externalisation du recouvrement des indus en phase amiable et contentieuse

Exercice N	515	5428	4093	6x	4675	7718
Versement avance permanente						
Ordre paiement (OP) : 1.000	1.000	1.000				
1^{ère} avance de fonds :						
Émission ordre de paiement (OP) : 30.000	30.000		30.000			
1^{ère} reddition (infra annuelle) :						
Dépenses intégrées : 29.000 (mandats)			29.000	29.000		
Indus intégrés : 200 (titre de recettes)					200	200
Encaissement des recouvrements sur indus : 150	150				150	
					(créance SD : 50)	
2^e avance de fonds :						
Émission OP : 30.000	30.000		30.000			
2^e reddition :						
Dépenses intégrées : 31.000 (mandats)			31.000	31.000		
Indus intégrés : 190 (titres de recettes)					190	190
Encaissement des recouvrements sur indus : 180	180				180	
					(créance SD : 60)	
3^e avance de fonds :						
OP : 30.000	30.000		30.000			
Dernière reddition annuelle :						
Dépenses à intégrer : 31.000						
Prélèvement sur l'avance permanente		1.000	1.000			
Intégration des dépenses (mandats)			31.000	31.000		
Indus intégrés : 300 (titres de recettes)					300	300
Encaissement des recouvrements sur indus : 230	230				230	
Reconstitution de l'avance permanente	1.000	1.000				
		(SD : 1.000)	(soldé)	(SD : 91.000)	(SD : 130)	(SC : 690)

Remarque : la part de créances d'indus basculée en phase contentieuse chez le mandataire doit faire l'objet d'une dépréciation de créances dans la comptabilité du mandant au crédit du compte 496.

Annexe n° 4 : (suite et fin)

Exercice N+1	515	5428	4093	6x	4675	7718	4111
BE N+1	X	1.000			130		
1^{ère} avance de fonds :							
Émission ordre de paiement (OP) : 30.000	30.000		30.000				
1^{ère} reddition :							
Dépenses intégrées : 30.000 (mandats)			30.000	30.000			
Indus intégrés : 100 (titre de recettes)					100	100	
Encaissement des recouvrements sur indus : 200	200				200 (SD : 30)		
2^e avance de fonds :							
Émission OP : 30.000	30.000		30.000				
Reddition définitive (clôture du mandat)							
Dépenses intégrées : 30.000 (mandats)			30.000	30.000			
Indu intégrés: 190 (titres de recettes)					190	190	
Encaissement recouvrements : 200	200				200 (SD : 20)		
Encaissement pour solde de l'avance permanente	1.000	1.000					
Annulation-réduction des prises en charges de titres d'indus relatifs aux créances du mandataire constatées en N+1.					20	20	
Émission des titres d'indus au nom des bénéficiaires (titres exécutoires)						20	20
		(soldé)	(soldé)	(SD :60.000)	(soldé)	(SC : 390)	(SD : 20)

Annexe n° 5 : Comptabilisation des opérations sous mandat pour des opérations de dépenses – Exemple d'une convention prévoyant le versement d'une avance permanente, le remboursement de débours et l'externalisation du recouvrement des indus en phase amiable.

	515	5428	4093	6x	4675	7718	4111 ²⁵
Versement avance permanente :							
Ordre paiement (OP) : 5.000	5.000	5.000					
1^{ère} reddition :							
Dépenses intégrées : 30.000 (mandats)			30.000	30.000			
Indus phase amiable intégrés : 300 (titre de recettes)					300	300	
Encaissement des recouvrements sur indus : 200	200				200		
Remboursements de débours	30.000		30.000				
					(SD : 100)		
2^e reddition :							
Dépenses intégrées : 29.000 (mandats)			29.000	29.000			
Indus phase amiable intégrés: 190 (titres de recettes)					190	190	
Encaissement des recouvrements sur indus : 180	180				180		
Indus basculés en phase contentieuse : 50					50	50	
Annulation des titres d'indus correspondants émis au nom du mandataire.							
Émission des titres d'indus au nom des bénéficiaires (titres exécutoires)						50	50
					(SD : 60)		
Remboursements de débours	29.000		29.000				
Dernière reddition annuelle :							
Dépenses intégrées : 31.000 (mandats)			31.000	31.000			
Indus intégrés: 200 (titres de recettes)					200	200	
Encaissement des recouvrements sur indus : 230	230				230		
Remboursements de débours	31.000		31.000				
			(soldé)	(SD : 90.000)	(SD : 30)	(SC : 690)	

25 Basculement au compte 4116 « Redevables – Contentieux » après un acte de poursuite.

Annexe n° 6 : Convention de mandat pour des opérations de recettes – Comptabilisation chez le mandant lorsque le mandataire est chargé du recouvrement amiable

Encaissement de recettes avant une reddition des comptes

515 Compte au Trésor	47138 ²⁶ Autres Recettes perçues avant émission de titres
300	300

Au moment d'une reddition des comptes

515 Compte au Trésor	4675 Mandataire – Opérations déléguées – Recettes	47138 Autres Recettes perçues avant émission de titres	7x selon la nature des recettes	6745 Subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé
500	1 200 Émission des titres à hauteur des recettes intégrées (créances à l'égard du mandataire) 500 300 100 <hr/> SD 300	300 Somme reversée avant la reddition	1 200 Somme reversée au moment de la reddition	100 Remises gracieuses acceptées par le mandant

Reprise d'opérations de recouvrement par le mandant (dans l'exemple, le mandataire reste chargé du recouvrement amiable à hauteur de 100)

673 Titres annulés (sur exercices antérieurs)	4675 Mandataire – Opérations déléguées – Recettes	7x selon la nature des recettes	4111 Redevables – Amiables
100 Émission des titres à hauteur des recettes non recouvrées par le mandataire (créances à l'égard des tiers redevables).	100 100 Annulation de titres (créances constatées à l'égard du mandataire sur un exercice antérieur)	200 100 Annulation de titres (créances constatées à l'égard du mandataire sur le même exercice)	200

26 Compte 4716 « Versements du mandataire » à compter du 1^{er} janvier 2017.

Annexe n° 6 (suite et fin)

Principe du fonds de caisse constitué par le mandataire à partir d'une fraction des recettes encaissées – Comptabilisation chez le mandant lorsque la convention autorise le mandataire à rembourser les recettes encaissées à tort et un fond de caisse

Fond de caisse autorisé : 50

	515	7x	4675	5428
Exercice N				
Reddition annuelle :				
Recettes intégrées et recouvrées pour 1.000				
Reversement du mandataire : 950 (fond de caisse non versé)	950		950	
Constatation du fonds de caisse conservé par le mandataire ²⁷			50	50
Exercice N+1				
Reddition annuelle :				
Recettes intégrées et recouvrées pour 1.100		1.100	1.100	
Recettes annulées et remboursées par le mandataire : 10		10	10	
Reversement du mandataire : 1.090	1.090		1.090	
Exercice N+2				
Reddition annuelle et définitive :				
Recettes intégrées et recouvrées pour 1.000		1.000	1.000	
Recettes annulées et remboursées par le mandataire : 20		20	20	
Reversement du mandataire : 1.030				
980 au titre des recouvrements de l'exercice	1.030		980	
50 au titre du reversement du fonds de caisse ²⁸				50

27 Pièce Hélios : ordre de recettes ordonnateur émargée en débit.

28 Émargement en crédit de l'ordre de recettes ordonnateur.

Annexe n° 7 : Comptabilisation des opérations sous mandat pour des opérations de recettes – Exemple d'une convention prévoyant un fonds de caisse permanent de 100 versé par le mandant et la possibilité de percevoir des encaissements en dehors d'une reddition comptable.

Exercice N	515	5428	47138 ²⁹	7x	4675	4111 ³⁰
Versement fond de caisse permanent :						
Ordre de paiement : 100	100	100				
Versements du mandataire avant reddition comptable : 8.000	8.000		8 000			
Reddition infra-annuelle :						
Recettes intégrées : 15.000 (titres)				15.000	15.000	
Versements du mandataire : 6.500	6.500					6.500
Régularisation des recettes perçues avant émission de titres			8.000			8.000
			(soldé)		(SD 500)	
Versements du mandataire avant reddition comptable : 9.500	9.500		9.500			
Reddition annuelle :						
Recettes intégrées : 16.000 (titres)				16.000	16.000	
Versements du mandataire : 6.400	6.400					6.400
Régularisation des recettes perçues avant émission de titres			9.500			9.500
Créances basculant en contentieux :						
Annulation des titres concernés émis au nom du mandataire (400)				400	400	
Émission des titres relatifs à ces créances au nom des bénéficiaires				400		400
		(SD 100)	(soldé)		(SD 200)	

29 Compte 4716 à compter du 1^{er} janvier 2017

30 Basculement au compte 4116 « Redevables – Contentieux » après un acte de poursuite.

Annexe n° 7 (suite et fin)

Exercice N+1	515	5428	47138	7x	4675	4111 ³¹	47141x ³²
BE	x	100			200	400	
Versements du mandataire avant reddition comptable : 9.000	9.000		9.000				
Reddition infra-annuelle :							
Recettes intégrées : 14.000 (titres)				14.000	14.000		
Versements du mandataire : 4.500	4.500					4.500	
Régularisation des recettes perçues avant émission de titres			9.000			9.000	
						(SD 700)	
Versements du mandataire avant reddition comptable : 12.000	11.000		11.000				
Reddition définitive (clôture du mandat)							
Recettes intégrées : 15.200 (titres)				15.200	15.200		
Versements du mandataire : 4.000	4.000					4.000	
Régularisation des recettes perçues avant émission de titres			11.000			11.000	
Créances basculant en contentieux :							
Annulation des titres concernés émis au nom du mandataire (500)				500	500		
Émission des titres relatifs à ces créances au nom des bénéficiaires				500		500	
Annulation titres générant des excédents de versements (100)				100			100
Régularisation fond de caisse	100	100					
						(SD 900)	

31 Basculement au compte 4116 « Redevables – Contentieux » après un acte de poursuite.

32 471411 si personne physique ; 471412 si personne morale. Transfert au compte 466 si reversement de l'excédent

Annexe n° 8 : Conditions d'ouverture et de fonctionnement du compte Dépôts de Fonds au Trésor (DFT) ouvert pour les organismes mandataires non dotés d'un comptable public, chargés d'opérations de dépenses.

Rappel : Si le mandataire dispose d'un comptable public, les opérations liées à l'exécution de la convention de mandat sont réalisées par l'intermédiaire du compte DFT de l'organisme.

Sont décrites ci-après les modalités d'ouverture et de fonctionnement du compte DFT dont devra être doté tout organisme mandataire en dépenses pour une collectivité qui ne dispose pas d'un comptable public (société, association, ...) :

1. OUVERTURE DU COMPTE

a) Documents d'ouverture de compte

L'ouverture d'un compte de dépôts de fonds au Trésor est réalisée sur production des documents suivants à la DDFiP teneuse du compte :

- l'acte constitutif de l'organisme mandataire ou tout document précisant le statut juridique de l'organisme (K-bis, statuts...);
- la copie de la décision d'habilitation de la Préfecture pour les organismes mandataires non dotés d'un comptable public ;
- la convention de mandat stipulant l'ouverture du compte Dépôts de Fonds au Trésor et précisant l'identité du mandataire principal du compte ;
- le justificatif d'identité (tout document officiel comportant photo et signature) du mandataire principal.

b) Création du compte dans l'application CEP

Ce compte devra être créé dans CEP au type de compte suivant, en fonction de la nature de la collectivité mandante :

- mandats régions : 02 292
- mandats département : 02 293
- mandats communes moins de 10 000 habitants : 02 294
- mandats communes plus de 10 000 habitants : 02 295

2. FONCTIONNEMENT DU COMPTE DFT OUVERT POUR UN ORGANISME NON DOTE D'UN COMPTABLE PUBLIC

Le compte DFT ne devra être utilisé que pour l'exécution de l'ensemble des opérations de trésorerie relatives à l'exécution de ce mandat, *à l'exclusion de toute autre opération* »

Il ne sera délivré ni chéquier ni carte bancaire adossés à ce compte. En conséquence les paiements devront obligatoirement et exclusivement être effectués au moyen de virements au format SEPA.

En outre, les fichiers de virements SEPA transmis par le mandataire pour l'émission de ces virements devront être conformes aux protocoles définie par la DGFIP pour l'ensemble de ses déposants; il appartiendra donc au mandataire d'adapter ses outils informatiques en conséquence.

<p>BOFiP Direction générale des Finances publiques</p>	<p>ISSN 2265-3694</p>
<p>Directeur de publication : Bruno Parent</p>	