

FICHE 6 - L'EXECUTION DU BUDGET

L'exécution des budgets locaux se fait dans le cadre de principes (I), par des agents (II) qui réalisent certaines opérations (III).

I - LES PRINCIPES D'EXECUTION

Comme le droit budgétaire, la comptabilité publique des collectivités territoriales est régie par des principes ; en l'occurrence, il s'agit du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. Bien sûr, ce principe n'est pas toujours respecté.

A - LA SEPARATION DES ORDONNATEURS ET DES COMPTABLES

Grand principe du droit de la comptabilité publique, la séparation des ordonnateurs et des comptables remonte, comme les principes de droit budgétaire, à la Restauration. Le décret du 29 décembre 1962 le réaffirme dans son article 20 : « *Les fonctions d'ordonnateur et de comptable sont incompatibles* ». Ce principe existe aussi bien au niveau de l'Etat qu'au niveau des collectivités territoriales. Sa signification est relativement claire, par contre sa valeur est parfois contestée.

a) La signification du principe

Comme dans tous les principes de séparation qu'affectionne notre droit public (séparation des pouvoirs, séparation des autorités administratives et des juridictions administratives etc.), il s'agit d'une double séparation : celle des organes ou l'indépendance organique, celle des fonctions ou la spécialisation fonctionnelle.

1° La séparation organique

L'exécution du budget est confiée à deux sortes d'agents différents et distincts, et surtout indépendants l'un de l'autre. Les premiers sont les ordonnateurs, les seconds, les comptables. Les ordonnateurs sont des administrateurs qui, en plus de leurs fonctions propres, exercent des fonctions en matière budgétaire. Ils se situent au sommet des hiérarchies administratives. Ce sont les exécutifs locaux.

Les comptables appartiennent à d'autres administrations : des administrations d'Etat, celle du Trésor. Il n'y a donc entre eux aucun lien hiérarchique.

2° La séparation fonctionnelle

Si les ordonnateurs et les comptables sont organiquement indépendants, c'est pour leur confier des fonctions différentes. Les premiers décident des dépenses et des recettes, de là vient leur nom. Les comptables, quant à eux, disposent seuls des fonds nécessaires au paiement des dépenses, eux seuls peuvent encaisser les recettes. Bien sûr, ils ne peuvent intervenir que sur ordre des ordonnateurs, mais après vérification.

b) L'évaluation du principe

Ce principe présente un certain nombre d'inconvénients, mais ils sont compensés par des éléments qui en justifient l'existence.

1° Les inconvénients

Dès lors que deux personnes interviennent dans une même opération, il va de soi que cela demande deux fois plus de temps. Le principe a pour première conséquence de rallonger les procédures, même si des initiatives récentes (conventions de partenariat ordonnateur /comptable) permettent de réduire les délais de paiement.

Mais, c'est sur un terrain plus politique que le principe est souvent contesté. En effet, dans la mesure où les comptables appartiennent à l'administration d'Etat, leur présence peut être comprise comme contraire au principe de la libre administration des collectivités territoriales.

2° La justification

Si, lors de l'examen de la loi du 2 mars 1982, ces arguments ont été discutés, ils ont cependant été écartés. En effet, le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables présente l'avantage considérable de permettre un contrôle efficace de l'exécution du budget. Si l'ordonnateur reste seul compétent pour apprécier l'opportunité de la dépense, le comptable peut, quant à lui, contrôler la régularité sur le plan budgétaire de l'opération.

B - LES ATTEINTES A LA SEPARATION

Certaines sont admises par les textes en vigueur, d'autres au contraire sont interdites.

a) Les atteintes admises

1° La réquisition des comptables

L'article 8 du décret du 29 décembre 1962 prévoit ce droit de réquisition pour tous les ordonnateurs.

• Les conditions de la réquisition

Elle est possible dès lors que la suspension du paiement n'est pas motivée par l'indisponibilité des crédits, l'absence de service fait, l'absence de visa du contrôleur financier ou encore le caractère non libératoire du paiement.

Sur le plan formel, l'ordre de réquisition doit être écrit et signé par l'ordonnateur. De plus, il doit être incontestable, c'est-à-dire « *ne laisser aucune ambiguïté sur l'intention de l'ordonnateur* » (Instruction 84-40 MO du 8 mars 1984). En outre, il doit se présenter comme une pièce justificative s'ajoutant aux autres. Enfin, il est transmis à la chambre régionale des comptes.

• Les effets de la réquisition

Le comptable doit payer ; toutefois, sa responsabilité est alors dérogée. C'est l'ordonnateur qui engage sa propre responsabilité.

2° Les régies

Dans certaines hypothèses, une seule et même personne cumule les fonctions d'ordonnateur et de comptable. Cette personne est un administrateur, c'est-à-dire qu'elle dépend d'un ordonnateur. Le régisseur, puisque tel est son nom, peut intervenir dans des opérations de dépense, on parlera alors de régie d'avances, ou dans des opérations de recettes et il s'agira naturellement de régie de recettes. L'organisation et le fonctionnement de ces deux types de régie sont prévus par le décret 97-1259 du 29 décembre 1997.

- **L'organisation des régies**

- **Création de la régie** : le régisseur est nommé par arrêté de l'ordonnateur de l'organisme auprès duquel la régie est instituée, sur avis conforme du comptable public assignataire.

- **Obligations du régisseur** : avant d'entrer en fonctions, le régisseur est tenu de constituer un cautionnement. Il est constitué par un dépôt en numéraire, de rentes sur l'Etat ou d'autres valeurs du Trésor. Ce dépôt peut être remplacé par l'engagement d'une caution solidaire constituée par l'affiliation du régisseur à une association de cautionnement mutuel agréée par le ministre chargé du budget.

- **Responsabilités** : ils sont responsables personnellement et pécuniairement pour les opérations dont ils ont la charge.

- **Contrôles** : l'ordonnateur et le comptable exercent un contrôle sur les régisseurs.

- **Fonctionnement**

- **La régie d'avances**

Dans la régie d'avances, le comptable remet au régisseur une avance de trésorerie, pour lui permettre de procéder au paiement de dépenses qu'il aura lui-même engagées et liquidées.

Seules certaines dépenses peuvent faire l'objet d'une régie d'avances :

- les dépenses de matériel et de fonctionnement dans la limite d'un montant fixé par arrêté du ministre chargé du budget

- la rémunération des personnels payés sur une base horaire ou à la vacation ainsi que les charges sociales y afférentes

- les secours

- les avances sur frais de mission ou les frais de mission lorsqu'il n'a pas été consenti d'avance

- les traitements ou les salaires au titre du mois au cours duquel les agents entrent au service des collectivités locales et des établissements publics locaux ou le quittent.

Le montant de l'avance est fixé par l'acte constitutif qui précise également les conditions dans lesquelles, à titre exceptionnel et sur avis conforme du comptable public assignataire, l'avance peut dépasser ce maximum. L'avance est versée par le comptable public assignataire sur demande du régisseur, visée par l'ordonnateur.

Le régisseur remet les pièces justificatives des dépenses payées par ses soins, dans les conditions fixées par l'acte constitutif et au minimum à la fin de chaque mois, à l'ordonnateur qui émet, pour le montant des dépenses reconnues régulières, un mandat de régularisation.

- **La régie de recettes**

Dans la régie de recettes, le régisseur constate les droits de la collectivité territoriale, liquide la recette et procède au recouvrement de celle-ci. Seules des recettes non fiscales peuvent faire l'objet d'une régie.

Les régisseurs versent et justifient les recettes encaissées au comptable public assignataire dans les conditions fixées par l'acte constitutif de la régie et au minimum une fois par mois.

Les chèques sont remis à l'encaissement ou au comptable public assignataire si le régisseur ne détient pas de compte de dépôts, au plus tard le lendemain de leur réception.

b) Les atteintes interdites : la gestion de fait

C'est une théorie d'origine jurisprudentielle (Cour des comptes, Ville de Roubaix, 23 août 1834). Mais le législateur va la reprendre à son compte. Le dernier texte étant la loi du 23 février 1963 art 60- XI. Il précise la définition et la sanction de la théorie de la gestion de fait.

1° La définition de la gestion de fait

C'est le fait, pour une personne non habilitée, de s'immiscer dans la gestion d'un poste comptable. Pour un ordonnateur, plusieurs situations peuvent constituer une gestion de fait.

- L'extraction irrégulière de fonds ou valeurs

Il s'agit de « mandats fictifs » c'est-à-dire de mandaterments au vu de fausses pièces ou encore des subventions fallacieuses destinées à des associations dirigées par le maire.

- L'ingérence dans le recouvrement des recettes

Ces hypothèses sont relativement fréquentes. Il s'agit des cas dans lesquels l'élu encaisse lui-même le produit de la vente d'une coupe de bois ou de tout autre produit.

2° La sanction de la gestion de fait

- La réparation

Le comptable de fait doit rendre ses comptes à la chambre régionale des comptes qui déclare ou non la personne, comptable de fait. Celui-ci encourt la même responsabilité que le comptable régulier : il est responsable personnellement et pécuniairement. Il peut donc être mis en débet.

- La répression

Le comptable de fait peut être condamné par le juge pénal pour immixtion dans les fonctions publiques. En l'absence d'une telle condamnation, le juge des comptes peut le condamner à payer une amende qui est plafonnée à la valeur des sommes irrégulièrement maniées.

La loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes a supprimé le caractère automatique de l'inéligibilité du maire, du président du conseil général et du président du conseil régional en cas de déclaration de gestion de fait. Simplement, entre cette déclaration et jusqu'à ce que le quitus de sa gestion lui ait été donné, il est suspendu de sa qualité d'ordonnateur. Enfin, le même texte précise que l'action en déclaration de gestion de fait est prescrite pour les actes constitutifs de gestion de fait commis plus de dix ans avant la date à laquelle la Cour des comptes en est saisie ou s'en saisit d'office.

II - LES MOYENS D'EXECUTION

A - LES AGENTS D'EXECUTION

a) Les ordonnateurs

Ce sont les exécutifs des collectivités territoriales. Le maire pour la commune, le président du conseil général pour le Département, le président du conseil régional pour la Région. Ils peuvent déléguer leur signature.

Les ordonnateurs tiennent une comptabilité de leurs engagements et de leurs mandaterments, ils établissent le compte administratif.

1° La responsabilité pénale des ordonnateurs

Plusieurs délits sont prévus par le nouveau code pénal :

- la concussion (art. 432-10)

C'est le fait, pour une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû. Ce délit est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende.

- la corruption passive (art. 432-11)

Elle consiste pour un élu local, à solliciter ou à accepter, sans droit, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction. Ce délit est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 € d'amende.

- la prise illégale d'intérêt (art. 432-12)

C'est le fait, pour une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement.

Mais, dans les communes de moins de 3 500 habitants, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués peuvent chacun traiter avec la commune dont ils sont élus pour le transfert de biens mobiliers ou immobiliers ou la fourniture de services dans la limite d'un montant annuel fixé à 150 000 €.

De plus, dans ces communes, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués peuvent acquérir une parcelle d'un lotissement communal pour y édifier leur habitation personnelle ou conclure des baux d'habitation avec la commune pour leur propre logement, à condition que ces actes soient entérinés, par le conseil municipal.

2° La responsabilité devant la Cour de discipline budgétaire et financière

La Cour a été créée par la loi du 25 septembre 1948. Elle est composée de membres de la Cour des comptes et de membres du Conseil d'Etat. Elle est présidée par le Premier président de la Cour des comptes.

Elle a été créée pour juger les administrateurs en cas de non-respect des règles de la comptabilité publique. Toutefois, ont été exclus explicitement de sa compétence les ordonnateurs exerçant des fonctions politiques.

Par conséquent les maires, présidents de conseils généraux et présidents de conseils régionaux ne peuvent en principe être jugés par elle. Toutefois, depuis la loi du 29 janvier 1993, ces élus locaux peuvent être poursuivis dans trois cas :

- lorsqu'ils ont utilisé leur droit de réquisition pour procurer un avantage injustifié
- lorsqu'ils sont à l'origine d'une condamnation de leur collectivité à une astreinte
- lorsqu'ils ont manqué à l'obligation d'exécuter une décision de justice condamnant leur collectivité au paiement d'une somme d'argent.

b) Les comptables

Les comptables des budgets locaux sont des fonctionnaires d'Etat nommés par le ministre des Finances après information de l'ordonnateur. Il s'agit, pour la commune, des trésoriers principaux ou des receveurs percepteurs ou des trésoriers. Pour le département, le comptable est le payeur départemental ; pour la région enfin, c'est le payeur régional. Depuis l'arrêt Pelletier du tribunal des conflits de 1873, les fonctionnaires publics ne sont personnellement responsables qu'en cas de faute personnelle et non en cas de faute de service. Pour les comptables, cette distinction ne joue pas : ils sont toujours personnellement et pécuniairement responsables. C'est la loi du 23 février 1963 qui établit cette responsabilité.

1° Le champ d'application de la responsabilité des comptables

Le comptable est personnellement responsable sur ses propres deniers, non seulement pour des faits qui lui sont imputables mais aussi pour des faits imputables à d'autres.

- **Responsabilité pour fait personnel**

La responsabilité pécuniaire prévue se trouve engagée dès lors :

- qu'un déficit ou un manquant en deniers ou en valeurs a été constaté,
- qu'une recette n'a pas été recouvrée,
- qu'une dépense a été irrégulièrement payée,
- que, par la faute du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers.

- **Responsabilité pour fait d'autrui**

Les comptables peuvent voir leur responsabilité engagée par des faits imputables aux :

- agents du poste comptable,
- régisseurs.

2° La mise en œuvre de la responsabilité des comptables

La responsabilité des comptables est mise en œuvre dans le cadre d'une procédure et aboutit généralement à des sanctions.

- **La procédure**

Elle peut être administrative ou juridictionnelle.

- une procédure administrative : c'est le cas pour les comptables des communes de moins de 3 500 habitants. Dans ce cas, c'est le trésorier-payeur général qui opère.
- une procédure juridictionnelle : dans tous les autres cas, c'est la chambre régionale des comptes qui est compétente.

- **Les sanctions**

Elles sont lourdes, puisque le comptable s'expose à payer le débet principal, c'est-à-dire la somme manquante. Mais le comptable s'expose aussi à verser les intérêts du débet : « VIII - Les débetts portent intérêt au taux légal à compter de la date du fait générateur ou, si cette date ne peut être fixée avec précision, à compter de celle de leur découverte. »

– Toutefois, des atténuations sont possibles : la remise gracieuse, le sursis de versement ainsi que des décharges en cas de force majeure. Enfin, les comptables peuvent être exonérés de leur responsabilité par le biais de deux procédures :

- la procédure de l'admission en non-valeur
- la procédure de la réquisition des comptables.

B - LES OPERATIONS D'EXECUTION

Elles varient selon qu'il s'agit de dépenses ou de recettes.

a) Les opérations de dépenses

Les opérations de dépenses se décomposent en deux temps : la phase administrative qui dépend de l'ordonnateur et la phase comptable qui relève bien sûr du comptable.

1° La phase administrative

Elle comprend trois éléments :

- **L'engagement de la dépense**

L'article 29 du décret du 29-12-1962 en donne la définition suivante : « L'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. » Plus concrètement il s'agit d'actes unilatéraux comme une commande de matériel, ou d'actes multilatéraux comme un contrat.

- **La liquidation de la dépense**

Le décret du 29-12-1962 rappelle le double aspect de la liquidation.

– L'aspect **juridique** de la liquidation : elle « *a pour objet de vérifier la réalité de la dette* ». C'est la traduction de la vieille règle du « *service fait* » selon laquelle le paiement des dettes est subordonné à la constatation de l'existence des prestations ou des services commandés.

– L'aspect **technique** de la liquidation : elle a aussi pour objet « *d'arrêter le montant de la dépense* », c'est la liquidation proprement dite, c'est-à-dire le calcul de la dépense elle-même ou encore, la phase technique après la phase juridique.

● **L'ordonnancement de la dépense**

« *L'ordonnancement est l'acte administratif donnant, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre de payer la dette de l'organisme public.* » (décret du 29-12-1962)

L'ordonnancement est donc un acte administratif dont la nature est particulière, ainsi que les formes.

– La **nature** de l'ordonnancement. C'est un acte discrétionnaire. L'ordonnateur n'est jamais obligé d'intervenir, il juge du moment où il prendra sa décision. C'est pour limiter ce caractère discrétionnaire que la loi du 16 juillet 1980 sur les astreintes a prévu que les décisions de justice sont exécutées dans les deux mois. Faute d'ordonnancement dans ce délai, le représentant de l'Etat adresse à la collectivité territoriale ou à l'établissement public local une mise en demeure d'y procéder dans le délai d'un mois ; à défaut, il émet d'office l'état nécessaire au recouvrement correspondant.

– La **forme** de l'ordonnancement. Au niveau local l'ordonnancement est toujours un mandat de paiement.

2° **La phase comptable**

➤ **Le contrôle**

Le comptable exerce un contrôle qui ne peut en aucune manière être un contrôle de l'opportunité. Il s'agit en effet d'un contrôle de la régularité, mais seulement de la légalité externe, c'est-à-dire de la régularité budgétaire.

Le décret du 29 décembre 1962 précise l'objet de ce contrôle, il en fixe également la sanction.

● **L'objet du contrôle**

L'article 12 énonce cinq points sur lesquels porte le contrôle :

– La **qualité de l'ordonnateur** tout d'abord. Il s'agit de vérifier que la personne qui a signé l'ordonnance de paiement ou le mandat est bien l'ordonnateur, et qu'il est compétent pour agir.

– L'**exacte imputation** des dépenses aux chapitres qu'elles concernent. Les chapitres budgétaires inscrits sur le mandat de paiement doivent exister, mais surtout ils doivent correspondre par leur objet à la dépense envisagée.

– La **disponibilité des crédits**. Pour que le paiement ait lieu, il est nécessaire que le chapitre sur lequel s'impute la dépense contienne suffisamment de crédits

– La **validité de la créance**. Cela revient à vérifier l'existence du service fait à partir des différents documents accompagnant l'ordonnance de paiement, mais cela revient aussi à vérifier les calculs de liquidation.

De plus, l'article 13 du décret du 29 décembre 1962 rappelle que le comptable contrôle l'application des règles de la prescription quadriennale. En effet, selon la loi du 31 décembre 1968 (art. 1^{er}) : « *sont prescrites au profit de l'Etat, des départements et des communes ... toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis* ».

Enfin, la validité de la créance dépend de l'existence du visa des contrôleurs financiers sur les engagements et les ordonnancements émis par les ordonnateurs principaux.

– Le **caractère libératoire du paiement**. Le comptable s'assure que la personne désignée est bien le créancier.

- **La sanction du contrôle**

- Le plus souvent, aucune irrégularité n'est constatée. La procédure pourra donc suivre son cours, c'est-à-dire que le comptable procédera au paiement.

- Mais parfois, telle ou telle irrégularité est détectée, alors le comptable suspend le paiement. Ce qui revient à dire qu'il informe l'ordonnateur de sa décision et qu'il la motive.

- L'ordonnateur peut alors, soit renoncer à l'opération, soit la régulariser si cela est possible. Enfin, il peut user de son droit de réquisition.

- **Le paiement**

Le comptable procède au règlement de la dette en payant. D'autres modes d'extinction de la dette peuvent être utilisés.

- **Les modalités du paiement**

- Le bénéficiaire du paiement : pour que le paiement ait bien un caractère libératoire, il faut que ce soit le créancier lui-même. En outre pour les mêmes raisons, le comptable doit s'assurer qu'il n'existe pas d'opposition au paiement.

- Les modes de paiement : au-dessus de 380 €, le paiement intervient par virement. En dessous de ce seuil, il peut se faire par chèque, voire en espèces.

- **Les autres modes d'extinction de la dette : la compensation**

Les organismes publics peuvent opposer la compensation à leurs créanciers, dès lors que ceux-ci sont également leurs débiteurs. L'inverse n'est pas vrai.

b) Les opérations de recettes

Ici encore, on retrouve les deux phases administrative et comptable.

1° La phase administrative

- **L'établissement des recettes**

Le décret du 29 décembre 1962 prévoit deux temps :

- La constatation des droits : elle permet de vérifier la réalité des faits générateurs de la recette.

- La liquidation : elle a pour finalité de calculer le montant de la recette.

- **La mise en recouvrement**

Elle se traduit par l'émission d'un ordre de recettes. Il peut prendre plusieurs formes.

2° La phase comptable

- **La prise en charge**

Dès réception de l'ordre de recettes, le comptable doit inscrire la recette dans ses écritures.

- **Le contrôle**

Il est effectué dans l'intérêt du comptable. Il porte sur l'existence de l'autorisation de percevoir la recette. Eventuellement, le comptable vérifiera les réductions ou les annulations d'ordre de recettes.

- **Le recouvrement**

Le recouvrement se déroule en premier lieu de manière amiable. Généralement cela suffit, mais si le paiement n'intervient pas, le recouvrement devient forcé. Après l'envoi d'un commandement de payer, des saisies sont opérées.