



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**L'exécution des budgets locaux
(cours)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - Les agents d'exécution du budget local	4
A - Les ordonnateurs locaux.....	4
1 - Les missions des ordonnateurs	4
2 - Les catégories d'ordonnateurs.....	4
B - Les comptables locaux	6
1 - Les missions des comptables.....	6
2 - Les catégories de comptables	6
II - L'exécution des opérations de dépenses et de recettes locales.....	7
A - L'exécution des opérations de recettes.....	7
1 - La réalisation des recettes fiscales	7
2 - La réalisation des recettes non fiscales.....	7
B - L'exécution des opérations de dépenses.....	9

INTRODUCTION

L'exécution des budgets locaux rappelle étroitement celle du budget national. Ainsi, celle-ci fait intervenir tant des ordonnateurs que des comptables publics, dont les fonctions sont, ici aussi, séparées (I). Les premiers décident des opérations de recettes et de dépenses, tandis que les seconds sont les seules personnes habilitées à manier les deniers publics. Plus concrètement, et pour simplifier, les fonctions d'ordonnateur sont confiées aux exécutifs locaux, quand celles de comptable relèvent d'agents de la Direction générale des finances publiques.

L'exécution concrète des opérations de recettes et de dépenses suit, elle-aussi, un processus proche de celui existant au niveau des finances de l'Etat (II). Ainsi, s'agissant des secondes, l'on retrouve la traditionnelle distinction entre les phases relevant de l'ordonnateur, en l'occurrence l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement, et la phase incombant au comptable, à savoir le contrôle de la régularité de l'ordre de dépense et le paiement proprement dit. En revanche, si le processus relatif aux recettes locales suit les mêmes étapes qu'au niveau national, il existe une particularité : ainsi, si la réalisation des recettes non fiscales relève des collectivités territoriales elles-mêmes, celle des recettes fiscales incombe aux services de l'Etat.

I - LES AGENTS D'EXECUTION DU BUDGET LOCAL

Il s'agit, comme en matière de finances de l'Etat, des ordonnateurs et des comptables dont les fonctions, définies tant par le décret du 07 Novembre 2012 que par le Code général des collectivités territoriales, sont, ici aussi, séparées.

A - Les ordonnateurs locaux

Il importe d'examiner les missions des ordonnateurs, puis les catégories qui structurent cette catégorie d'agents d'exécution du budget.

1 - Les missions des ordonnateurs

Les ordonnateurs détiennent essentiellement un pouvoir de décision : en d'autres termes, ce sont eux qui décident d'effectuer ou non une opération prévue au budget. Ainsi, en matière de dépenses, on retrouve les trois étapes existant au niveau national : engagement (création ou constatation d'une obligation), liquidation, mandatement. Toutefois, si l'ordonnateur local dispose d'une liberté dans le choix du moment de la dépense et de la faculté de dépenser moins que le plafond fixé par l'autorisation budgétaire, sa marge de manœuvre est, cependant, réduite par l'existence de dépenses obligatoires pour lesquelles celui-ci a compétence liée. En matière de recettes, l'ordonnateur émet un titre de perception pour toutes les recettes relatives aux produits du domaine, aux services rendus, ... En revanche, s'agissant des impôts locaux, l'ordre de recette n'est pas établi par le président de la collectivité, mais par les services fiscaux.

Il faut, toutefois, noter que, comme au niveau national, les ordonnateurs locaux disposent, parfois, d'un pouvoir d'exécution lorsqu'ils interviennent dans le cadre d'une régie de recettes ou d'avances. Concrètement, en pareille hypothèse, le régisseur est autorisé à percevoir certaines ressources (limitativement énumérées dans l'acte constitutif de la régie) ou à payer certaines dépenses afférentes à des opérations simples et répétitives. Ce système, qui permet de sa passer de l'intervention d'un comptable, vise à faciliter le fonctionnement des services publics.

2 - Les catégories d'ordonnateurs

L'état du droit amène à distinguer deux grandes catégories d'ordonnateurs. L'on trouve d'abord les ordonnateurs principaux qui sont les autorités auxquelles sont accordées les crédits et les autorisations de recettes : il s'agit des exécutifs locaux, à savoir les maires, présidents de conseils général et régional (depuis 1982, pour ces deux dernières autorités). Comme au niveau national, ces pouvoirs peuvent être délégués soit à d'autres élus locaux, soit à des agents publics territoriaux, la délégation étant simplement de signature dans cette dernière hypothèse. Par ailleurs, en cas d'absence ou d'empêchement, l'exécutif local peut se faire suppléer par un autre élu

Il existe, ensuite, des ordonnateurs spéciaux qui exercent ces fonctions à titre exceptionnel. Le premier d'entre eux est le préfet : celui-ci peut, en effet, mandater d'office une dépense obligatoire si l'exécutif local n'y a pas procédé dans le mois suivant la mise en demeure adressée par le représentant de l'Etat. En matière de recettes, cette possibilité n'existe qu'en cas de recouvrement de créances résultant d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée. Ensuite, si l'exécutif local a été déclaré comptable de fait par le juge des comptes, il est suspendu de sa qualité d'ordonnateur : par suite, l'assemblée délibérante doit confier cette mission à l'adjoint au maire ou au vice-président du conseil général ou régional dans les limites fixées par la loi. Enfin, lorsque le conseil municipal ne peut exercer ses fonctions du fait, par exemple, d'une dissolution ou d'une annulation de l'élection de

ses membres, l'Etat doit nommer une délégation spéciale chargée de remplir temporairement certaines fonctions exercées par le conseil municipal : son président devient, alors, ordonnateur de la commune. Cette procédure n'existe pas pour les départements et les régions.

B - Les comptables locaux

Il importe d'examiner les missions des comptables, puis les catégories qui structurent cette catégorie d'agents d'exécution du budget, tout en se rappelant que, comme en matière de finances de l'Etat, les comptables sont responsables pécuniairement et personnellement des opérations qu'ils prennent en charge.

1 - Les missions des comptables

Comme au niveau national, les comptables ont un rôle, à la fois, d'exécution financière et de contrôle. Les comptables locaux peuvent, cependant, en plus, être amenés à exercer une mission d'assistance auprès des exécutifs locaux.

Ainsi, s'agissant du premier point, leur fonction porte sur le maniement des fonds publics et la tenue de la comptabilité, ce qui englobe la prise en charge et le recouvrement des recettes ou créances, le paiement des dépenses, la garde et la conservation des fonds des organismes publics ou encore la conservation des pièces justificatives.

Parallèlement à ces missions, les comptables publics sont chargés de contrôler personnellement la régularité des opérations financières prescrites par les ordonnateurs et de refuser, le cas échéant, d'exécuter l'ordre de l'ordonnateur. Ainsi, ceux-ci contrôlent en matière de recettes la régularité de l'autorisation de percevoir la recette, ou encore la régularité des réductions ou annulations d'ordres de recouvrer. En ce qui concerne les dépenses, ils s'assurent de la qualité de l'ordonnateur, de l'exacte imputation des dépenses au regard du principe de spécialité des crédits, de la disponibilité des crédits, de la validité de la dette (notamment au regard de la règle du service fait), ou encore du caractère libératoire du paiement.

En plus de ces deux fonctions, les comptables locaux peuvent être amenés à exercer des missions d'assistance et de conseil, notamment pour aider l'exécutif des communes de petite taille à préparer le budget communal. Cette dérogation au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables est parfaitement admise par les textes.

2 - Les catégories de comptables

Les comptables publics locaux sont des agents de la Direction générale des finances publiques nommés par le ministre du budget. Plusieurs classifications existent. L'on distingue, ainsi, en premier lieu, les comptables principaux des comptables secondaires. Si les premiers rendent directement leurs comptes à la Cour des comptes, les seconds voient leurs comptes contrôlés tant par les Chambres régionales des comptes que par les comptables principaux dont ils relèvent. L'autre distinction concerne les comptables à compétence générale et les comptables à compétence spécifique. Les premiers sont les comptables de droit commun : il s'agit de comptables directs du Trésor, étant précisé que si, pour les départements et les régions, le comptable a uniquement la fonction de comptable principal de la collectivité en cause, pour les communes, à l'inverse, le comptable est, à la fois, comptable principal de la ville et comptable secondaire de l'Etat. A l'inverse, il existe, au niveau des communes uniquement, des comptables à compétence spéciale, leurs pouvoirs se limitant, alors, à des opérations particulières ou à des budgets annexes.

II - L'EXECUTION DES OPERATIONS DE DEPENSES ET DE RECETTES LOCALES

Il importe d'examiner l'exécution des opérations de recettes, puis celle des opérations de dépenses.

A - L'exécution des opérations de recettes

Il faut distinguer la réalisation des recettes fiscales qui relève de l'Etat de celle des recettes non fiscales qui incombe aux collectivités elles-mêmes.

1 - La réalisation des recettes fiscales

La réalisation des recettes fiscales, qu'il s'agisse des impôts directs ou indirects, relève de l'Etat. Si l'on se concentre sur les premiers, l'on retrouve la distinction entre la phase relevant de l'ordonnateur et celle relevant du comptable.

✕ L'ordonnateur est chargé de trois opérations :

- Il doit d'abord constater les droits au profit de la collectivité locale, c'est-à-dire vérifier l'existence d'une créance au profit de cette dernière. Précisons ici que l'ordonnateur ne crée pas la recette, dans la mesure où celle-ci résulte de l'application du droit. Ainsi, s'explique que, préalablement au constat de la créance, l'ordonnateur doit vérifier que l'imposition en cause est bien prévue par les lois fiscales et de finances. L'ordonnateur doit, par ailleurs, s'assurer que le fait générateur de l'impôt s'est bien produit. Une fois, ces vérifications faites, il peut déterminer l'assiette de l'impôt, c'est-à-dire le montant de la matière imposable, comme, par exemple, la valeur locative des logements pour la taxe d'habitation.
- L'ordonnateur doit, ensuite, liquider la créance, c'est-à-dire en arrêter le montant.
- Enfin, intervient l'ordonnancement proprement dit, c'est-à-dire l'émission de l'ordre de recettes en vertu duquel le comptable pourra recouvrer la créance. Cet ordre doit indiquer les bases de la liquidation.

✕ Le comptable est, ensuite, chargé de la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui lui sont remis par les ordonnateurs. Concrètement, le comptable informe, par un avis d'imposition, chaque contribuable du montant de l'impôt, de la date de mise en recouvrement et du délai de paiement.

2 - La réalisation des recettes non fiscales

Les recettes non fiscales, telles que celles résultant des services publics locaux par exemple, sont réalisées par les collectivités territoriales elles-mêmes ; la procédure fait intervenir, là encore, tant les ordonnateurs que les comptables. Concrètement, l'ordre de recouvrement, contenant l'identification du débiteur et celle de la collectivité bénéficiaire, ainsi que le montant de la créance, prend la forme d'un état exécutoire émis par l'ordonnateur, lequel constate qu'un administré doit s'acquitter d'une certaine somme auprès de la collectivité. Cet état est, ensuite, transmis au comptable qui doit, alors, exécuter le recouvrement de la recette après avoir, notamment, contrôlé l'autorisation de la percevoir, la qualité de l'ordonnateur ou encore l'imputation budgétaire et comptable du titre de recette. A cette fin, le comptable doit exercer des diligences adéquates, rapides et complètes, ce

qui ne lui impose, alors, qu'une simple obligation de moyens. En cas d'irrégularité, il est obligé de refuser la prise en charge du titre de recette. Si aucune irrégularité n'est constatée, l'état exécutoire est notifié au débiteur sous forme d'avis des sommes à payer.

B - L'exécution des opérations de dépenses

Cette procédure suit quatre étapes : les trois premières relèvent de l'ordonnateur, la quatrième du comptable public. Quelques mots devront être dits, pour conclure, sur l'immunité d'exécution dont jouissent, comme l'Etat, les collectivités locales.

✕ Trois opérations incombent à l'ordonnateur :

- Il doit d'abord procéder à l'engagement de la dépense, c'est-à-dire créer ou constater une obligation pesant sur la collectivité de laquelle découlera une charge. En d'autres termes, il peut s'agir du fait générateur de la dette ou de la simple constatation de l'existence d'une dette née par ailleurs. Cette phase se subdivise en deux moments. Il y a d'abord l'engagement juridique qui résulte de l'acte juridique, tel qu'un contrat de marché public, par lequel une obligation est mise à la charge la collectivité locale. Puis, vient l'engagement comptable par lequel l'ordonnateur affecte des crédits budgétaires à la réalisation d'une dépense particulière, ce qui suppose que celui-ci s'assure des disponibilités budgétaires et reste, par conséquent, dans la limite des autorisations accordées par l'assemblée délibérante. Si l'engagement juridique peut être le fait de personnes autres que l'ordonnateur, en revanche, l'engagement comptable relève du seul ordonnateur.
- Seconde étape : la liquidation. Il s'agit ici de vérifier la réalité de la dette, notamment en contrôlant que le service a bien été effectué en vertu de la règle du service fait, et d'en arrêter le montant. Ces opérations peuvent être réalisées matériellement par des fonctionnaires.
- Dernière étape, l'ordonnancement : il s'agit là de l'acte administratif donnant au comptable l'ordre de payer la dette. Il relève du seul ordonnateur.

✕ La phase relevant du comptable commence par le contrôle de la régularité de l'ordre de dépense et de la présence des pièces justificatives. Plusieurs éléments sont, ainsi, examinés : qualité de l'ordonnateur, bonne imputation budgétaire de la dépense, disponibilité des crédits, validité de la créance (notamment, au regard de la règle du service fait). En cas d'irrégularités, le comptable doit suspendre le paiement et en informer l'ordonnateur qui peut, alors, procéder à une réquisition de du comptable, cette réquisition ayant pour effet de transférer la responsabilité de la dépense du premier au second. Le comptable doit, cependant, outrepasser cette ordre de réquisition dans certains cas, tels que l'indisponibilité des crédits, l'absence de service fait ou encore le caractère non libératoire du règlement. Le comptable doit, par ailleurs, vérifier la non application de la prescription quadriennale des dettes des personnes publiques : en d'autres termes, lorsque l'Etat n'a pas payé une dépense dans un délai de quatre ans à compter du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis par le créancier, la dette est prescrite et le comptable doit refuser de payer la dépense. Si toutes ces étapes ont été franchies avec succès, a lieu le paiement proprement dit par lequel la collectivité locale se libère de sa dette.

✕ L'immunité d'exécution dont jouissent tant les collectivités locales que l'Etat implique que les créanciers, qui n'auraient pas obtenu de paiement, ne peuvent se tourner vers le juge pour obtenir un titre exécutoire : en d'autres termes, la possibilité de procéder à l'exécution forcée à l'encontre d'une collectivité publique est exclue. Cette règle connaît, cependant, deux limites qui la vident, alors, pour une large part, de sa portée. La première porte sur la possibilité d'obtenir du juge le prononcé d'astreintes. Surtout, l'obligation de mandater une dépense dans les deux mois peut résulter d'une décision de justice, ce qui équivaut, au niveau local, à une forme d'exécution forcée assez stricte dans la mesure où, à défaut de mandatement dans ce délai, le préfet procédera d'office à celui-ci.