DOSSIER D'EXPERTS

8e édition

COMMANDE PUBLIQUE

Aspects financiers et comptables des marchés publics

Corinne Cantat
Directrice territoriale, directrice de la commande publique

Andrée-Françoise Robert
Auteur des précédentes éditions,
Ancien cadre supérieur de la Direction générale des finances publiques

territorial éditions

Aspects financiers et comptables des marchés publics

Les ordonnateurs se trouvent très souvent confrontés à de grandes difficultés au moment de procéder à l'exécution administrative et financière des marchés publics, en raison de la technicité et de la complexité des procédures à suivre. Ces difficultés sont d'autant plus importantes que la réglementation en la matière est très fournie et en perpétuelle évolution. Tel est le cas, par exemple, des nouvelles dispositions relatives au délai global de paiement.

Ce Dossier d'Experts est destiné à aider les utilisateurs à mieux appréhender les marchés publics et, surtout, leurs aspects financiers.

Après un rappel des textes en vigueur, des fiches techniques pouvant être utilisées comme aide-mémoire mettent en exergue les points les plus caractéristiques des thèmes abordés, et l'exposé de cas pratiques présente les différentes phases du déroulement d'un marché public, de la notification au paiement pour solde.

L'ouvrage est à jour des derniers textes publiés.

Corinne Cantat est fonctionnaire territoriale depuis 1984. Après des études à l'IEP d'Aix-en-Provence, elle a intégré les services financiers d'une ville de plus de 100 000 habitants, puis la direction des Finances d'un conseil départemental où elle fut adjointe au chef du service de la Comptabilité et cheffe du service Marchés dans une direction opérationnelle. De 2002 à juin 2019, elle a exercé les fonctions de directrice de la commande publique d'une ville moyenne. Elle est actuellement directrice de la commande publique d'un EPCI. Auteure d'ouvrages et d'articles pour *La Lettre du cadre territorial*, elle est également chargée d'enseignement vacataire à l'université et formatrice pour divers organismes, dont le CNFPT.

boutique.territorial.fr

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2137-0

territorial éditions

Illustration de couverture © Adobe Stock – 4th Life Photography

DOSSIER D'EXPERTS

8e édition

COMMANDE PUBLIQUE

Aspects financiers et comptables des marchés publics

Corinne Cantat
Directrice territoriale, directrice de la commande publique

Andrée-Françoise Robert
Auteur des précédentes éditions,
Ancien cadre supérieur de la Direction générale des finances publiques

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 87 17 - Référence TDE 515B
Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

Vous souhaitez nous contacter à propos de votre ouvrage ?

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
www.boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur :
La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur de recourir à un professionnel du droit.
Nous sommes vigilants concernant les autorisations de reproduction et indiquons systématiquement les sources des schémas, images, tableaux, etc.
Pour toute demande de modification, mise à jour ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage, merci de contacter les éditions Territorial.

Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie.
CFC
20, rue des Grands-Augustins
75006 Paris.
Tél. : 01 44 07 47 70

© Territorial, Voiron

ISBN : 978-2-8186-2137-0
ISBN version numérique : 978-2-8186-2138-7
Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Octobre 2023
Dépôt légal à parution

Sommaire

Préface ... p.9

Avant-propos ... p.11

Introduction
Les marchés publics et les principes de comptabilité publique ... p.13

A - Les grands principes de comptabilité publique ... p.13
1. Principe fondamental la séparation de l'ordonnateur et du comptable ... p.13
2. Les opérations de dépenses et le paiement après service fait ... p.15

B - Les pièces justificatives de paiement ... p.18
1. Les pièces à fournir lors du premier paiement ... p.18
2. Pièces particulières ... p.19

C - Les nouvelles missions des acteurs de la commande publique ... p.19

D - Le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics ... p.20

Partie 1
Les modalités de règlement du marché

Chapitre I
Le délai global de paiement ... p.27

A - Généralités ... p.27

B - Le calcul des intérêts moratoires ... p.28

C - Le calcul du délai global de paiement ... p.29

Chapitre II
Les modes de règlement dans les marchés publics ... p.31

Chapitre III
La réduction des délais de paiement ... p.35

A - Le délai de règlement conventionné (DRC) ... p.35
1. Description de la procédure ... p.35
2. Présélection du domaine d'application ... p.36
3. Différences au regard du traitement classique ... p.36

B - Les dispositions relatives à ce procédé énoncées par le décret nº 2013-269 du 29 mars 2013 (article 12) p.36
C - L'échange des données informatisées p.37
D - L'exécution des marchés publics par carte d'achat p.37
1. Les caractéristiques de ce type de paiement p.37
2. Le fonctionnement p.38

Partie 2
Les marchés à procédure adaptée (MAPA)

Chapitre I
Les seuils de la commande publique p.45

Chapitre II
Les règles comptables relatives aux marchés à procédure adaptée p.49

Partie 3
Les garanties exigées des titulaires des marchés

Chapitre I
Le champ d'application p.55

Chapitre II
La retenue de garantie p.57
A - Définition p.57
B - Procédure comptable p.57

Chapitre III
La caution personnelle et solidaire p.61

Chapitre IV
La garantie à première demande p.63

Chapitre V
Les garanties afférentes à l'avance p.65

Partie 4
Les avances consenties au titulaire

Chapitre I
L'avance p.81

Chapitre II
Les dispositions relatives au versement de l'avance p.83

Chapitre III
Les dispositions relatives au remboursement de l'avance p.85

Chapitre IV
Les dispositions relatives à l'avance des sous-traitants p.87

Chapitre V
Les dispositions relatives à l'avance des cotraitants p.89

Partie 5
Mesures facilitant le financement bancaire des marchés

Chapitre I
La cession ou le nantissement des créances p.95

A - La cession de créance p.95
B - Le nantissement p.96
C - La procédure commune à la cession et au nantissement p.96

Chapitre II
Le financement par la Banque publique d'investissement p.99

Chapitre III
La subrogation de créance : différences au regard de la cession de créance ou du nantissement p.101

Partie 6
Les groupements d'opérateurs économiques et les sous-traitants

Chapitre I
Les groupements d'opérateurs économiques (articles R.2142-19 à R.2142-27 du CCP) p.115

A - Le groupement solidaire p.115
B - Le groupement conjoint p.115

Chapitre II
Les sous-traitants p.117

A - L'acceptation du sous-traitant p.118
B - Le paiement du sous-traitant p.119
1. Les pièces de paiement exigées p.120
2. Les litiges avec le titulaire ou action directe p.121
3. Les avances et acomptes p.121
4. Acte spécial modificatif p.121

Partie 7
Les acomptes et le solde des marchés

Chapitre I
Les acomptes ... p.141

A - Le paiement de l'acompte ... p.142
1. Le montant de l'acompte ... p.142
2. Le paiement des acomptes ... p.142

B - Le décompte ... p.142

C - Les règlements partiels définitifs ... p.143

Chapitre II
Le solde et le décompte général définitif ... p.145

Chapitre III
Les dispositions relatives aux prix concernant les acomptes et le solde des marchés ... p.147

Partie 8
Les prix

Chapitre I
Généralités ... p.153

Chapitre II
Les modalités d'établissement du prix ... p.155

A - Le principe de mise en concurrence ... p.155

B - La détermination du prix ... p.155

C - L'intangibilité du prix et ses exceptions ... p.156
1. Les sujétions imprévues ... p.156
2. L'imprévision ... p.156
3. Le fait du prince ... p.156
4. Autres dérogations ... p.157
5. Les marchés publics confrontés à la flambée des prix et au risque de pénurie des matières premières ... p.157

Chapitre III
Les formes de prix ... p.159

A - Généralités ... p.159

B - Le prix unitaire ... p.159
1. Définition ... p.159
2. Son application ... p.160

C - Le prix forfaitaire ... p.160
1. Définition ... p.160
2. Son application ... p.160

Chapitre IV
Les formes de variation de prix (articles R.2112-7 à R.2112-18 du CCP) p.161

A - Généralités p.161
B - Le prix ferme p.161
1. Définition p.161
2. Le prix ferme actualisable p.162
C - Le prix révisable p.162
1. L'ajustement p.163
2. La révision par application d'une formule paramétrique p.164
3. Combinaison des deux premières modalités p.164
4. Prix affecté par les fluctuations des cours mondiaux p.165

Chapitre V
Les prix provisoires (articles R.2112-15 à R.2112-18 du CCP) p.167

Partie 9
Les avenants et le contrôle de l'exécution des marchés
La modification du marché

Chapitre I
Augmentation du montant des travaux p.173

Chapitre II
Les modifications du marché
(Articles L.2194-1, L.2194-2 et R.2194-1 à R.2194-9 du CCP) p.175

Chapitre III
Accès aux données essentielles des marchés publics (article R.2196-1 du CCP) p.179

Partie 10
L'exécution financière des marchés fractionnés

Chapitre I
Les marchés à tranches p.185

Chapitre II
Les accords-cadres exécutés par émission de bons de commande p.187

Partie 11
La dématérialisation et la facturation électronique

Partie 12
Le règlement des litiges

Chapitre I
Les sanctions applicables au titulaire du marché ... p.197

A - La résiliation du marché ... p.197
B - Les autres sanctions ... p.198
1. La réfaction ... p.198
2. Mise en jeu des garanties ... p.199
3. Application des pénalités ... p.199
C - La résiliation du marché et son décompte de résiliation ... p.199

Chapitre II
Les règlements amiables entre le titulaire et l'administration ... p.201

A - L'intervention du Comité consultatif de règlement amiable des litiges ... p.201
B - Le protocole transactionnel ... p.201
1. Formalisme à respecter en matière de transaction dans le cadre des marchés publics ... p.202
2. Contenu de la transaction ... p.202
3. Les effets de la transaction ... p.202

Chapitre III
Les sanctions à l'encontre de l'administration ... p.203

A - Le tribunal administratif ... p.203
B - La Cour de discipline budgétaire et financière ... p.203
C - La chambre du contentieux de la Cour des comptes ... p.204
D - Le contrôle de légalité ... p.204
1. Liste des pièces à transmettre au contrôle de légalité ... p.204
2. Le fonctionnement du contrôle de légalité ... p.205
3. La vérification des actes soumis au contrôle ... p.205
4. La saisine du juge administratif ... p.206
E - Les chambres régionales et territoriales des comptes ... p.206
1. Le contrôle juridictionnel : contrôle des comptables, jugement des comptes et instances connexes ... p.206
2. Le contrôle de la gestion ... p.207
F - La Cour des comptes ... p.207

Partie 13
Cas pratique

Annexes

Glossaire ... p.261

Préface

Le présent ouvrage est dû à une heureuse rencontre, et sans doute également à une amitié fidèle, de deux agents publics également préoccupés par la préservation des intérêts publics. Depuis de nombreuses années, Corinne Cantat et Andrée-Françoise Robert suivent les évolutions du régime financier des marchés publics. Et l'on tient ici une nouvelle originalité de leur démarche : elles ont uni leur expérience du domaine, la première du côté de l'ordonnateur, la seconde du point de vue du comptable (même s'il y a quelque injustice à ne pas rappeler mieux que cette dernière a également exercé les fonctions de directrice financière de collectivités locales). Et de cette complémentarité a résulté un ouvrage désormais classique, mais qui n'en demeure pas moins unique lorsqu'il s'agit de décrire les deux côtés de la dimension financière du marché public.

Sans doute parce qu'ils ont été longtemps réservés aux juristes spécialistes des procédures de mise en concurrence, les développements consacrés aux marchés publics ont trop souvent délaissé la dimension financière des contrats de commande publique, et spécialement ces marchés publics. Or l'accord de volonté ne se noue pas uniquement sur les obligations de faire ou de donner stipulées dans les cahiers des charges ; en face de chacun des engagements contractés par le titulaire, il existe un engagement financier, direct ou indirect. Le prix à payer, cause principale de l'engagement du futur titulaire du marché, mérite une attention particulière, et l'on verra alors qu'il ne se réduit pas à une seule somme d'argent à verser. Les conditions de son calcul (de sa liquidation) pourraient être comparées à une horloge délicate dont les mécanismes doivent être détaillés, parfaitement ciselés, synchronisés. Loin de se résumer à une simple arithmétique, le prix nécessite un travail juridique plein et entier. Les pages que l'on va lire rappellent que le cadre normatif demeure finalement assez réduit (les délais de paiement, l'évaluation nécessaire à la détermination de la procédure, la règle du service fait) ; pour l'essentiel c'est aux spécialistes de la rédaction contractuelle qu'il appartient de déterminer le régime financier des marchés publics. Car si le droit de la commande publique énonce des règles, il le fait un peu à la manière du Code civil, en ne se limitant qu'aux seules règles d'ordre public, comme telles impératives ; mais pour le reste, il se présente comme une succession de possibilités entre lesquelles le pouvoir adjudicateur est libre d'opter, ou même de les négliger.

Il n'existe hélas pas d'obligation légale de passer un bon contrat, telle est la loi de l'autonomie de la volonté. Or le régime des garanties, des avances, des acomptes, de la révision constitue une réserve d'outils juridiques dans laquelle l'administration doit savoir se repérer, pour attirer le maximum de candidats à l'obtention du marché, mais également préparer une exécution apaisée et protectrice des intérêts des deux parties. Le bon achat est à ce prix.

On ne dira jamais assez l'importance d'une bonne écriture financière du contrat si l'on veut convaincre les opérateurs économiques de répondre à ses consultations, ou garder le titulaire du marché dans les prévisions de son marché.

Enfin, on lira avec intérêt la position de nos auteures sur les questions très sensibles des avenants et du contrôle de l'exécution des marchés, de l'exécution financière des marchés fractionnés, ainsi que de la dématérialisation et la facturation électronique.

Une grande modestie, doublée de la rigueur dans l'approche des questions trop souvent présentées comme purement techniques, feront de cette étude un incontournable pour tous ceux qu'intéresse la commande publique.

Florian LINDITCH
Agrégé des Facultés de droit
Professeur Aix-Marseille Université

Avant-propos

Très souvent, les ordonnateurs se trouvent confrontés à de grandes difficultés au moment de procéder à l'exécution administrative et financière des marchés publics, compte tenu de la technicité et de la complexité des procédures à suivre.

Ces dispositions sont d'autant plus réelles que la réglementation en la matière est très fournie et en perpétuelle évolution. Tel est le cas par exemple des nouvelles dispositions relatives au délai global de paiement, aux pièces justificatives de paiement et, plus récemment, à celles relatives au nouveau Code de la commande publique.

Aussi, ce modeste recueil est destiné à aider les utilisateurs, à mieux appréhender les marchés publics et, surtout, leurs aspects financiers.

Dans un premier temps, un rappel des textes en vigueur est fait, suivi d'une fiche technique mettant en exergue les points essentiels et les plus caractéristiques des thèmes abordés, et pouvant être utilisée en tant qu'aide-mémoire.

Par la suite, il est proposé un cas pratique présentant les différentes phases du déroulement d'un marché public, de la notification au paiement pour solde.

En annexe, figureront quelques textes de référence qui étayeront notre propos.

Enfin, un glossaire reprenant les principaux termes utilisés dans les marchés publics terminera l'ouvrage.

Depuis le 1er avril 2019, la réglementation en vigueur depuis le 1er avril 2016 est abrogée par l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 et par le décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018. Ces 2 textes sont fondateurs du Code de la commande publique.

À ces textes nous devons aussi faire référence aux rectificatifs de l'ordonnance concernant l'article L.2171-2, le décret n° 2018-1225 du 24 décembre 2018 et le décret n° 2019-259 du 29 mars 2019.

Pour une facilité de lecture nous ne ferons référence qu'aux articles (partie législative et réglementaire) du Code de la commande publique sans pour autant rappeler les références de l'ordonnance et du décret.

Les nouvelles dispositions s'appliquent aux marchés publics pour lesquels une consultation est engagée ou un avis d'appel public à la concurrence est transmis à la publication à compter du 1er avril 2019.

Les marchés dont la consultation a été lancée antérieurement au 1er avril 2019 et ceux dont l'exécution demeure régie par les dispositions de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et du décret n° 2016-360 du 23 mars 2016 pour les marchés les plus anciens.

Le Code de la commande publique (CCP), régi par l'ordonnance et le décret de 2018, traite chacun en ce qui le concerne de l'exécution du marché dans le titre IX du livre Ier de la 2e partie.

L'exécution du marché est donc traitée pour l'essentiel pour sa partie législative de l'article L.2191-1 à L 2197-7 et pour sa partie réglementaire de l'article R.2191-1 à l'article R.2197-25.

Introduction

Les marchés publics et les principes de comptabilité publique

Le décret nº 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (RGBCP) a abrogé « le texte de référence » en matière de règlement de la comptabilité publique : le décret nº 62-1587 du 29 décembre 1962.

Ce nouveau décret tient compte des évolutions constitutionnelles, budgétaires, comptables depuis cinquante ans.

L'étude dans ce chapitre se limitera à celle des dépenses publiques, compte tenu du fait que les marchés publics constituent par essence des dépenses.

A - Les grands principes de comptabilité publique

1. Principe fondamental la séparation de l'ordonnateur et du comptable

Ce principe est énoncé au titre II du décret. Cette distinction remonte à l'ordonnance du 14 septembre 1822 pour l'exécution des dépenses publiques, généralisée par le décret du 31 mai 1862 en son article 14 qui portait règlement de la comptabilité publique, pour être repris par le décret du 29 décembre 1962 et enfin par le décret de novembre 2012.

L'article 9 du décret de 2012 dispose :

Article 9, décret nº 2012-1246 du 7 novembre 2012 (RGBCP)
« Les fonctions d'ordonnateur et de comptable public sont incompatibles.
Les conjoints des ordonnateurs, ou les partenaires avec lesquels ils sont liés par un pacte civil de solidarité, ne peuvent être comptables des personnes morales auprès desquelles ces ordonnateurs exercent leurs fonctions. »

Le manquement à ces règles est sanctionné par la gestion de fait.

Il y a gestion de fait quand trois conditions sont réunies :
- maniement de fonds ;
- maniement portant sur des deniers publics ou privés réglementés ;
- maniement sans autorisation légale.

De ce fait, l'ordonnateur déclaré « comptable de fait » est soumis aux mêmes obligations et responsabilités que le comptable public (reddition des comptes et responsabilité financière depuis l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics et son décret d'application n° 2022-1605 du 22 décembre 2022).

L'ordonnance du 23 mars 2022 et le décret n° 2022-1604 du 22 décembre 2022 prévoient que la gestion de fait constitue une infraction relevant de la chambre du contentieux de la Cour des comptes.

Seul le régisseur d'avances ou de recettes désigné par l'ordonnateur et agréé par le comptable, dans le cadre de son arrêté de régie, est autorisé à manipuler des fonds.

a) Les ordonnateurs

Décret nº 2012-1246 du 7 novembre 2012 (RGBCP)
Article 10
« Les ordonnateurs constatent les droits et les obligations, liquident les recettes et émettent les ordres de recouvrer. Ils engagent, liquident et ordonnancent les dépenses. »
Article 11
« Le cas échéant, ils assument la programmation, la répartition et la mise à disposition des crédits.
Ils transmettent au comptable public compétent les ordres de recouvrer et de payer, assortis des pièces justificatives requises, ainsi que les certifications qu'ils délivrent.
Ils établissent les documents nécessaires à la tenue, par les comptables publics, des comptabilités dont la charge incombe à ces derniers. »
Article 12
« À raison de l'exercice de leurs attributions et en particulier des certifications qu'ils délivrent, les ordonnateurs encourent une responsabilité dans les conditions fixées par la loi. »

Le maire, le président du conseil départemental, le président du conseil régional sont les ordonnateurs des collectivités locales. Conformément aux dispositions prévues aux articles 10 à 12 du décret de 2012, ils peuvent déléguer une partie de leurs fonctions à des élus ou des fonctionnaires, qui deviennent alors des ordonnateurs délégués, responsables des certifications qu'ils délivrent.

Un ordonnateur qui atteste à tort sur la facture « un service fait » encourt une sanction pénalisable par la chambre du contentieux de la Cour des comptes (décret n° 2022-1604 du 22 décembre 2022).

b) Les comptables

Les comptables publics sont des agents de droit public ayant, dans les conditions définies par le décret de 2012, la charge exclusive de manier les fonds et de tenir les comptes des personnes morales mentionnées à l'article 1er dudit décret (art. 13 du RGBCP).

Dans le poste qu'il dirige, le comptable public est seul chargé :
- du paiement des dépenses, soit sur ordre émanant des ordonnateurs (par le biais de l'ordonnancement ou du mandatement), soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative ;
- de la suite à donner aux oppositions et autres significations (exemple : cession de créance) ;

- de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux personnes morales mentionnées à l'article 1er ;
- de la conservation des pièces justificatives des opérations transmises par les ordonnateurs et des documents de comptabilité (art. 18 du RGBCP).

Le comptable est tenu d'exercer le contrôle, en ce qui concerne les ordres de payer :
- de la qualité de l'ordonnateur ;
- de l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits ;
- de la disponibilité des crédits ;
- de la validité de la dette dans les conditions prévues à l'article 20 du RGBCP (l'article 20 a été modifié par l'article 2 du décret n°2018-803 du 24 septembre 2018) ;
- du caractère libératoire du paiement.

La suppression de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public n'a pas modifié le rôle de ce dernier ni les contrôles relevant de son champ de compétence. L'article 17 du RGBCP précise qu'« *à raison de l'exercice de leurs attributions, les comptables publics encourent une responsabilité dans les conditions fixées par la loi* ».

2. Les opérations de dépenses et le paiement après service fait

Les opérations de dépenses sont traditionnellement regroupées en deux phases : la phase administrative et la phase comptable (articles 29 à 42 du RGBCP).

a) La phase administrative

Elle incombe à l'ordonnateur ; elle se décompose en trois étapes : l'engagement, la liquidation, le mandatement (ou ordonnancement).

> L'engagement

L'engagement est l'acte juridique par lequel une personne morale constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire (art. 30).

L'engagement revêt deux formes :

- **l'engagement comptable**, préalable ou concomitant à l'engagement juridique, acte par lequel la collectivité réserve les crédits nécessaires à l'acquittement de ses dépenses. Dans le cadre des marchés publics, cet engagement comptable intervient au moment de la délibération de l'assemblée délibérante autorisant le maire, le président du conseil général ou régional à passer un marché ;

- **l'engagement juridique**, acte par lequel la collectivité crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Pour les marchés publics, la contractualisation de l'engagement comptable intervient au moment de la signature du marché par le représentant légal de la collectivité.

Tout fonctionnaire qui signe un engagement – donc qui engage la collectivité sans que les crédits soient inscrits – est passible de la Chambre du contentieux de la cour des comptes.

> La liquidation

La liquidation consiste à vérifier la réalité de la dette et à arrêter le montant de la dépense. Elle comporte :
- la certification du service fait, par laquelle l'ordonnateur atteste la conformité à l'engagement de la livraison ou de la prestation ;
- la détermination du montant de la dépense au vu des titres ou décisions établissant les droits acquis par les créanciers.

> L'ordonnancement ou le mandatement

Cette dernière étape est définie à l'article 32 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 :

Article 32, RGBCP
« L'ordonnancement est l'ordre, quelle qu'en soit la forme, donné par l'ordonnateur au comptable de payer une dépense. »

Par dérogation à l'article 11, certaines dépenses peuvent, eu égard à leur nature ou à leur montant, selon les besoins propres à chaque catégorie de personnes morales, être payées sans ordonnancement ou avec ordonnancement sans que celui-ci soit préalable au paiement. Le ministre chargé du Budget arrête la liste de ces dépenses.

Cette étape est ainsi appelée parce que l'ordre de payer s'effectue à l'appui d'une ordonnance de paiement ou d'un mandat de paiement.

Le rôle de l'ordonnateur est donc de garantir l'authenticité et la réalité de la dépense.

b) La phase de paiement

Cette phase est de la compétence exclusive du comptable public.

Le paiement est l'acte par lequel une personne morale mentionnée à l'article 1er se libère de sa dette.

Sous réserve des exceptions prévues par les lois et règlements, le paiement ne peut intervenir avant l'échéance de la dette, l'exécution du service, la décision individuelle d'attribution d'allocations ou la décision individuelle de subvention. Toutefois, des avances et acomptes peuvent être consentis aux personnels, aux entrepreneurs et fournisseurs ainsi qu'aux bénéficiaires de subventions.

En ce qui concerne le paiement par acompte, la possibilité est prévue à l'article R.2191-21 du CCP qui précise que « *le montant des acomptes correspond à la valeur des prestations auxquelles ils se rapportent* ».

Pour les marchés publics, le paiement de l'avance entre bien dans la dérogation au principe de paiement après service fait.

> Les vérifications opérées par le comptable

Le comptable doit effectuer, avant de payer une dépense, un certain nombre de vérifications importantes telles que la validité du paiement (absence de déchéance quadriennale, mandatement dans les délais, exactitude des opérations de liquidation, justification du service fait, etc.), la validité et la régularité des pièces justificatives, la qualité de l'ordonnateur (factures liquidées par l'ordonnateur ou personne ayant délégation à cet effet), l'exacte imputation de la dépense.

Le paiement ne doit être effectué qu'aux véritables créanciers ou à leurs représentants judiciaires (administrateurs judiciaires). Les oppositions formulées par des tiers au moment du paiement ne peuvent intervenir qu'après un jugement de l'autorité judiciaire. Le paiement pourra se faire alors à l'opposant.

Les créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre années (déchéance quadriennale) sont prescrites au profit de la collectivité. Ce délai commence à courir à compter du 1er janvier suivant la date à laquelle les droits ont été acquis (réception de la facture ou dernière manifestation du fournisseur).

Cependant, des motifs d'interruption (réclamation du créancier, recours devant une juridiction…) ou de suspension (opposition de paiement effectuée entre les mains du comptable…) sont susceptibles d'écarter la prescription

Enfin, la collectivité peut toutefois renoncer à opposer la prescription par délibération dûment motivée.

Le comptable ne peut payer que si le dossier est régulier, et peut refuser le paiement dans le cas contraire (la suspension de paiement est prévue à l'article 38 du RGBCP).

Lorsque le comptable suspend un paiement, il en informe l'ordonnateur, qui a la faculté de requérir, par écrit, le comptable de payer.

> La réquisition du comptable

Le droit de réquisition est exercé par l'ordonnateur (l'article 39 du décret RGBCP permet à celui-ci de passer outre le refus de payer d'un comptable). Il endosse alors la responsabilité personnelle et pécuniaire de ce dernier.

L'ordre de réquisition est obligatoirement donné et signé **uniquement** par l'ordonnateur (le maire, le président du conseil général ou régional) et transmis au comptable. Cet ordre doit être clair et ne doit jamais laisser subsister la moindre ambiguïté sur la volonté de l'ordonnateur de passer outre la suspension de paiement faite par le comptable public.

À réception de cet ordre, le comptable transmet des copies de celui-ci au préfet, au directeur départemental et régional des finances et à la chambre régionale et territoriale des comptes.

Le comptable public doit refuser obligatoirement la réquisition si l'une des conditions suivantes n'est pas remplie :
1/ Insuffisance de fonds ;
2/ Dépense ordonnancée sur crédits irrégulièrement ouverts ;
3/ Dépense imputée sur des crédits autres que ceux sur lesquels elle devait être imputée ;
4/ Absence totale de justification de service fait ;
5/ Pas de défaut du caractère libératoire de règlement.

La direction générale des fiances publiques, direction du budget dans sa documentation à destination des gestionnaires publics, a rappelé que l'ordonnance relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics :
- réaffirme la portée de la procédure de réquisition d'un comptable par l'ordonnateur. Le comptable peut ainsi pleinement jouer son rôle de gardien des deniers publics. Cela met en place un mécanisme de résolution des blocages ;
- rappelle le principe selon lequel un comptable ne peut être tenu pour responsable des opérations réalisées sur réquisition régulière d'un ordonnateur ;

- introduit une possibilité pour le comptable de signaler à l'ordonnateur toute opération susceptible de relever d'une infraction, sanctionnée par le juge financier, aux règles d'exécution des recettes et des dépenses.

B - Les pièces justificatives de paiement

Leur production incombe à l'ordonnateur. Elles sont transmises au comptable à l'appui du mandat en une pièce originale. Dans l'éventualité où cette pièce aurait été égarée ou détruite, la collectivité devra établir un certificat administratif signé de l'ordonnateur, précisant clairement que le duplicata transmis au comptable est destiné au mandatement, et que cette dépense n'a jamais fait l'objet d'un paiement.

Le décret n° 2022-505 du 23 mars 2022 modifiant le Code général des collectivités territoriales énonce les pièces justificatives à produire à l'appui des mandats de paiement.

1. Les pièces à fournir lors du premier paiement

Le décret distingue dans un premier temps les pièces à fournir pour les procédures adaptées et celles à fournir pour les procédures formalisées.

La liste distingue les pièces justificatives à joindre au premier paiement et celles à joindre aux paiements suivants. « *Sur la pièce justificative jointe aux mandats postérieurs au premier paiement – et/ou sur le mandat lui-même –, il est fait référence aux pièces justificatives produites une fois pour toutes au premier mandat. Les références à porter sont : numéro de mandat de référence, millésime de l'année d'imputation de la dépense initiale, imputation budgétaire de la dépense lors du premier paiement.* »

Les pièces à fournir lors du premier paiement sont énumérées au paragraphe 4 du décret n° 2022-505 cité *supra*. Il s'agit de pièces administratives, notamment de la copie en deux exemplaires de l'ensemble des pièces du marché, à l'exclusion du :
- cahier des clauses techniques générales ;
- cahier des clauses techniques particulières ;
- cahier des clauses administratives générales lorsque le marché se réfère à l'un des CCAG ayant fait l'objet d'une approbation par décret.

Par « ensemble des pièces du marché », on entend : l'acte d'engagement, le cahier des clauses administratives particulières, la notification et l'ordre de service de démarrage si prévu au marché. On joindra bien évidemment la décision ou la délibération autorisant l'ordonnateur à signer le cas échéant.

En outre, aux pièces du marché peuvent être joints :
- la liste des prix ou des tarifs ou des barèmes ;
- les garanties financières (caution personnelle et solidaire ou garantie à première demande) ;
- modification de marché, ordre de service, bon de commande, ayant des incidences financières.

Ces pièces devant faire l'objet d'un envoi obligatoire lors de l'émission du premier mandat de paiement, elles sont très souvent sollicitées par le comptable public dès leur retour du contrôle de légalité. Cet envoi lui permettra de procéder à la vérification de ces documents, avant mandatement, et de réduire ainsi le délai de visa.