

Le maire et la réquisition du comptable public

I. Propos introductifs

A. Contextualisation et rappels d'ordre général

En matière de finances publiques et d'exécution budgétaire, la règle fondamentale est celle de la séparation des ordonnateurs et des comptables. Il s'agit du « *seul grand principe financier public spécifiquement comptable* » (voir la fiche thématique [Qu'est-ce que la séparation des ordonnateurs et des comptables ?](#) publiée sur le site Internet www.vie-publique.fr).

La distinction entre les ordonnateurs et les comptables répond au « *principe de spécialisation et de séparation des tâches : chacun a un rôle précisément défini par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique* » (cf. site Internet www.collectivites-locales.gouv.fr, [La distinction ordonnateur-comptable](#) – voir également sur le même site les pages intitulées [Les principaux acteurs : l'ordonnateur et le comptable](#) et [Le partenariat ordonnateur-comptable : la DGFIP au service des collectivités locales](#)).

Concrètement, l'ordonnateur ne doit pas manipuler l'argent public. Seul le comptable public peut le faire, ce dernier encaissant ou décaissant sur ordre de l'ordonnateur.



Dans les faits, un double objectif fonde cette séparation :

- d'une part la possibilité d'assurer le contrôle en permettant d'identifier et de repérer les erreurs et autres irrégularités en amont (c'est-à-dire avant même que l'argent n'ait quitté la caisse publique) ;
- d'autre part la nécessité de répondre à l'exigence de probité, en partant du principe qu'il est plus difficile pour deux agents de s'écarter simultanément des règles.

Pour rappel : les fonctions de l'ordonnateur sont détaillées aux articles 10 à 12 du [décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique](#) et celles du comptable aux articles 13 à 22-1 du même texte.

Lorsque le comptable de la commune notifie sa décision de suspendre le paiement d'une dépense, le maire peut lui adresser un ordre de réquisition. Le comptable est alors tenu de s'y conformer, sauf dans certains cas limitativement prévus par l'article L. 1617-3 du CGCT. Procédure exceptionnelle, la réquisition décharge le comptable de sa responsabilité.

Le maire et la réquisition du comptable public

Comme l'indique la page précitée du site www.vie-publique.fr, « Il est nécessaire que cette incompatibilité fonctionnelle se prolonge en une séparation organique », la même autorité ne pouvant cumuler toutes les fonctions entre ses mains. « C'est ce qui explique, d'une part, que le comptable ne soit pas placé en situation de subordination par rapport à l'ordonnateur et, d'autre part, que le comptable soit soumis par le code électoral à un strict régime d'inéligibilité pour les élections locales » (voir l'[article 231 du code électoral](#)).

C'est donc dans ce contexte que l'article 9 du décret n° 2012-1246 dispose expressément que : « Les fonctions d'ordonnateur et de comptable public sont incompatibles ». Il va même plus loin en ajoutant que « 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 ».

Ces différences de fonctions sont également mentionnées par le code général des collectivités territoriales (CGCT) qui prévoit en son [article L. 2342-1](#) que « Le maire peut seul émettre des mandats » (voir également les articles 29 et suivants du décret n° 2012-1246 qui évoquent l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement).



L'[article L. 2343-1 du CGCT](#) précise quant à lui que « Sous réserve des dispositions de l'article 201 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, le comptable de la commune est chargé seul et sous sa responsabilité d'exécuter les recettes et les dépenses, de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui sont dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le maire jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés.

Précision : en matière comptable, « Le contrôle est double : avant la réalisation de la dépense et une fois la dépense réalisée. En effet, les recettes et les dépenses d'un exercice doivent être prévues et autorisées par l'assemblée délibérante de la collectivité locale dans le budget. De plus, la dépense ne peut être payée qu'à l'issue de la chaîne de la dépense qui fait intervenir le comptable public » ([voir réponse ministérielle à QE n° 50026 publiée au JOAN du 10 novembre 2009, page 10683](#)).

B. La réforme de la responsabilité des gestionnaires publics de 2022

Dans le cadre du programme « Action publique 2022 », le Gouvernement a pris l'engagement de rénover le régime de responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics (voir l'[ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022](#) relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics et la [page dédiée du site Internet vie-publique.fr](#)).

Pour l'application de cette ordonnance, le [décret n° 2022-1605 du 22 décembre 2022](#) a précisé les modalités du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics (hors volet juridictionnel) et adapté les procédures dans le cadre de ce changement de régime de responsabilité. Le principe essentiel de séparation entre l'ordonnateur et le comptable ainsi que les missions de contrôle qui incombent aux comptables sont réaffirmés (pour en savoir plus, voir la page [Responsabilité des gestionnaires publics : comprendre les effets de la réforme sur votre quotidien](#) - voir également les réponses ministérielles à [QE n° 01540 publiée au JO du sénat du 15 septembre 2022, page 4462](#) et à [QE n° 26529 publiée au JO du sénat du 19 mai 2022, page 2701](#)).

Par ailleurs, la procédure de réquisition d'un comptable par l'ordonnateur (désormais portée au niveau législatif par l'[article L. 1617-3 du CGCT](#)) a été maintenue. Elle permet à la fois au comptable de jouer pleinement son rôle de gardien des deniers publics et de proposer un mécanisme de résolution des blocages. Aussi, il ne peut être tenu responsable des opérations réalisées sur réquisition régulière d'un ordonnateur.

Le maire et la réquisition du comptable public

II. En amont de la procédure de réquisition : la communication des pièces justificatives et le contrôle du comptable**A. L'obligation de joindre les pièces justificatives permettant le contrôle**

En sa qualité d'ordonnateur, il revient au maire d'annexer aux dépenses ainsi qu'aux recettes ordonnées toutes les pièces justificatives nécessaires aux vérifications auxquelles doit se prêter le comptable public.

Ainsi, l'article 50 du décret n° 2012-1246 prévoit que les opérations de recettes, de dépenses et de trésorerie doivent être justifiées par des pièces prévues dans des nomenclatures établies, pour chaque catégorie de personnes morales mentionnées à l'article 1^{er}.

Aussi, lorsqu'une opération de dépense n'a pas été prévue par l'une des nomenclatures mentionnées, doivent être produites les pièces justificatives permettant au comptable d'opérer les contrôles mentionnés aux articles 19 et 20.

L'article 11 du même décret précise que les ordonnateurs transmettent au comptable public compétent les ordres de recouvrer et de payer assortis des pièces justificatives requises, ainsi que les certifications qu'ils délivrent.

Par ailleurs, le [décret n° 2022-505 du 23 mars 2022 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé](#) précise que lors du mandatement d'une dépense, les ordonnateurs doivent produire aux comptables publics assignataires les pièces justificatives prévues, afin que ceux-ci puissent valablement effectuer les contrôles prévus aux articles 19 et 20 du décret n° 2012-1246.

A savoir

L'[instruction NOR : FCPE1610506J du 15 avril 2016](#) (Section gestion comptable publique n° 16-0008) de la DGFIP évoque et commente la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités locales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé.

B. Les modalités du contrôle exercé par le comptable***Quels sont les contrôles du comptable prévus aux articles 19 et 20 du décret n° 2012-1246 ?***

Le comptable public est tenu d'exercer le contrôle :

1° S'agissant des ordres de recouvrer :

a) De la régularité de l'autorisation de percevoir la recette ;

b) Dans la limite des éléments dont il dispose, de la mise en recouvrement des créances et de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recouvrer ;

2° S'agissant des ordres de payer :

a) De la qualité de l'ordonnateur ;

b) De l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits ;

c) De la disponibilité des crédits ;

d) De la validité de la dette dans les conditions prévues à l'article 20 ;

e) Du caractère libératoire du paiement ;

3° S'agissant du patrimoine :

a) De la conservation des valeurs inactives ;

b) Des droits, privilèges et hypothèques.



Le contrôle des comptes publics sur la validité de la dette porte sur :

1° La certification du service fait ;

2° L'exactitude de la liquidation ;

3° La production des pièces justificatives ;

4° L'application des règles de prescription et de déchéance.

Le « comptable vérifie la régularité formelle de l'acte fondant la recette, avant sa prise en charge. En d'autres termes, il s'assure que l'autorisation de perception de la recette est justifiée, en la forme, par une pièce (une délibération, une convention ou un jugement selon les cas) fournie à l'appui du titre. Au terme de ce contrôle, si le comptable n'a relevé aucune anomalie, le titre de recettes est pris en charge dans sa comptabilité.

Le maire et la réquisition du comptable public

À défaut, ce dernier refuse la prise en charge, notamment dans les cas énumérés par [l'instruction codificatrice relative au recouvrement des recettes des collectivités locales et des établissements publics locaux n° 11-022-M0 du 16 décembre 2011](#) (Titre 3 – chapitre 1- paragraphe 1 p. 37).

Le comptable peut donc refuser la prise en charge, « dès lors qu'il constate une absence totale de pièce autorisant la recette, des éléments de liquidation du titre absents ou erronés, une imputation budgétaire inexacte ou des modalités et références de règlement erronées » ([réponse ministérielle à QE n° 03025 publiée au JO du sénat du 11 octobre 2018, page 5147](#)).

A partir du moment où les éléments fournis par l'ordonnateur ne répondent pas aux exigences d'une suffisante justification, le comptable suspend le paiement et en informe, par décision motivée, l'ordonnateur ([article L. 1617-2 du CGCT](#)).

Il convient de préciser que le comptable d'une commune ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur.

Aussi et comme l'a rappelé la haute juridiction administrative « .../... pour contrôler l'exacte imputation des dépenses, les comptables doivent être en mesure de déterminer la nature et l'objet de la dépense ; que, d'autre part, pour apprécier la validité des créances, ils doivent notamment exercer leur contrôle sur la production des justifications ; qu'à ce titre, il leur revient d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée ; que pour établir ce caractère suffisant, il leur appartient de vérifier, en premier lieu, si l'ensemble des pièces requises au titre de la nomenclature comptable applicable leur ont été fournies et, en deuxième lieu, si ces pièces sont, d'une part, complètes et précises, d'autre part, cohérentes au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable et de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée ;

que si ce contrôle peut conduire les comptables à porter une appréciation juridique sur les actes administratifs à l'origine de la créance et s'il leur appartient alors d'en donner une interprétation conforme à la réglementation en vigueur, ils n'ont pas le pouvoir de se faire juges de leur légalité ; qu'enfin, lorsque les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir l'exacte imputation de la dépense ou la validité de la créance, il appartient aux comptables de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur leur ait produit les justifications nécessaires » ([arrêt du conseil d'État du 23 décembre 2015, n° 376324](#) - voir également [arrêt du CE 13 novembre 2019, n° 421299](#)).

Le nouveau régime de responsabilité des comptables publics

Jusqu'à la réforme de 2022, l'article 17 du décret de 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) prévoyait que « les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des actes et contrôles qui leur incombent ». Autrement dit, ils étaient tenus sur leurs deniers personnels de toute irrégularité constatée. Ce régime a été modifié depuis le 1^{er} janvier 2023, avec :

- la suppression du cautionnement obligatoire,
- la disparition des débits,
- la révision de l'examen annuel des états de restes à recouvrer via une démarche de contrôle interne et de maîtrise de l'activité des services.

Pour autant, et comme l'indique la page dédiée du site [vie-publique.fr](#) intitulée [Quelle est la responsabilité des comptables publics ?](#), l'ordonnance de 2022 « ne modifie ni le rôle du comptable, ni les contrôles relevant de son champ de compétences prévus par les articles 19 et 20 du décret de 2012. Le rôle du comptable est non pas de payer mais de réaliser des contrôles, dont la négligence entraînerait une faute sanctionnable, typiquement en cas de préjudice financier significatif. La version en vigueur au 1^{er} janvier 2023 de l'article 17 du GBCP dispose désormais que, 'à raison de l'exercice de leurs attributions, les comptables publics encourent une responsabilité dans les conditions fixées par la loi' ».

III. La procédure de réquisition prévue par l'article L. 1617-3 du CGCT

Conformément à l'article 38 du décret n° 2012-1246, lorsque le comptable public a constaté des irrégularités ou des inexactitudes dans les certifications de l'ordonnateur, il suspend le paiement et en informe l'ordonnateur. Ce dernier a alors la faculté d'opérer une régularisation ou de requérir par écrit le comptable public de payer (voir également [l'article L. 131-7 du code des juridictions financières](#)).

Lorsque le comptable a reçu un ordre de réquisition régulier dans la forme et quant au fond, il lui appartient d'y déférer et de procéder au paiement dans les meilleurs délais. Cet ordre signé, annexé au mandat, constitue une pièce justificative.

Le droit de réquisition vise donc à limiter les conséquences préjudiciables du non-paiement d'une dépense pour la collectivité. Cette situation de blocage peut donner lieu à un litige opposant le créancier impayé et l'ordonnateur. Afin de remédier à ce risque contentieux, l'ordonnateur utilise la faculté de réquisition (cf. réponse ministérielle à QE n° 03025 précitée, voir lien en page 4).



A. Modalités et formes de la réquisition

1/ *L'existence d'une suspension de paiement*

Avant que l'ordonnateur n'engage la procédure de réquisition, il est impératif que le comptable ait suspendu un ou plusieurs paiements. Autrement dit, il n'est pas envisageable de réquisitionner le comptable public de manière anticipée, préventivement.

2/ *Conditions de validité de la réquisition*

Il est rappelé que, pour être un acte juridiquement valable, la réquisition doit être :

- écrite et signée par l'ordonnateur ;
- incontestable, c'est-à-dire, comme le mentionnait l'instruction n° 84-040-M0 du 8 mars 1984, « *ne laisser aucune ambiguïté sur l'intention de l'ordonnateur de passer outre la suspension* » ; le terme réquisition doit être expressément cité et la demande clairement exposée sans formulation incertaine ou susceptible d'interprétation ;
- présentée sous la forme d'une pièce justificative. Une simple annotation sur le mandat ne répond pas à ces exigences, et ne saurait être assimilée à un ordre de réquisition.



3/ *La réquisition ne peut être permanente*

Elle ne vaut que pour une dépense et pour le paiement concerné même si celui-ci présente un caractère répétitif ou récurrent. Dès lors, il appartient à l'ordonnateur d'engager la procédure de réquisition à chaque reprise. Ainsi et conformément à l'instruction du 15 avril 2016 (voir lien en page 3) « *pour les dépenses répétitives ou donnant lieu à plusieurs paiements, si la réquisition est régulière pour le premier paiement, elle est dénuée de toute valeur juridique pour les paiements ultérieurs. En effet conformément à l'article L. 1617-3 du CGCT, chaque mandat doit donner lieu éventuellement à une suspension de paiement de la part du comptable et à un ordre de réquisition particulier de l'ordonnateur* ».

Le maire et la réquisition du comptable public

B. Les effets de la réquisition

En cas de réquisition, l'ordonnateur engage sa responsabilité propre et décharge ainsi celle du comptable.

En effet, les comptables ne sont pas responsables des opérations qu'ils ont effectuées sur réquisition régulière des ordonnateurs (article L. 131-7 précité du code des juridictions financières).

C'est donc le maire qui supporte les risques (pour un exemple, voir l'[arrêt de la cour de discipline budgétaire et financière du 30 septembre 2021 n° 252-852](#)).

A noter : depuis l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023 de l'[article L. 131-4 du code des juridictions financières](#), les personnes mentionnées aux 2° à 15° de l'article L. 131-2 (parmi lesquels figurent les maires) sont justiciables de la cour des comptes, à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions lorsqu'elles ont engagé leur responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition, conformément à l'article L. 233-1 du même code.

Comme indiqué précédemment, une fois confronté à l'usage de l'article L. 1617-3 du CGCT, le comptable doit y déférer (alinéa 1^{er} de l'article 38 du décret du 7 novembre 2012). D'ailleurs, la décision du comptable de refuser de donner suite à une décision du maire portant réquisition de payer est susceptible de recours devant le juge administratif (voir en ce sens l'[arrêt de la CAA de Nantes, 12 janvier 2016, n° 14NT00583](#)).

Aussi, « *Il importe, afin que la responsabilité du comptable se trouve dégagée, que la réquisition (qui constitue à la fois le support fondant juridiquement la dépense et la pièce justificative) soit elle-même régulière, à savoir qu'elle réponde aux conditions de forme préalablement rappelées et qu'elle comporte tous les éléments de liquidation de la dépense afin de permettre au comptable de s'assurer qu'il ne se trouve pas dans l'un des cas de refus de déférer à la réquisition* » (cf. instruction du 15 avril 2016, lien en page 3).

C. La notification de la réquisition

L'ordre de réquisition notifié au comptable public est transmis sans délai à la chambre régionale des comptes qui le communique à la cour des comptes (voir l'[article L. 233-1 du code des juridictions financières](#)).

Par ailleurs, en application du [7° de l'article L. 2131-2 du CGCT](#), les ordres de réquisition du comptable pris par le maire sont transmis au représentant de l'Etat dans le département.

D. Les exceptions au droit de réquisition

La procédure de réquisition doit rester exceptionnelle dans la mesure où elle déroge au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. C'est pourquoi l'article L. 1617-3 prévoit de multiples exceptions (réponse ministérielle à QE n° 03025 précitée, voir lien en page 4). Concrètement, dans les hypothèses suivantes, le comptable se trouve dans l'obligation de ne pas donner suite à l'ordre de réquisition transmis par le maire :

- ✓ insuffisance de fonds disponibles,
- ✓ dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants ou sur des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée,
- ✓ absence totale de justification du service fait, hormis lorsque l'ordonnateur établit, sous sa responsabilité, une attestation certifiant que le service a été fait et justifiant le droit au paiement correspondant,
- ✓ défaut de caractère libératoire du règlement,
- ✓ absence de caractère exécutoire des actes pris selon les cas par les autorités communales.

Sources : - [Légifrance](#) - code général des collectivités territoriales, code électoral, code des juridictions financières ; arrêts du conseil d'Etat et des cours administratives d'appel ; textes consolidés (décrets), circulaires et instructions, ordonnances
 - Site Internet du Sénat, Journal officiel des questions – [Questions des sénateurs](#) ;
 - Site Internet de l'Assemblée Nationale – [Recherche avancée des questions](#) ;
 - Sites Internet [www.vie-publique.fr](#), [www.collectivites-locales.gouv.fr](#), [www.economie.gouv.fr](#), [www.ccomptes.fr](#) ;
 Académie Aix-Marseille - [Le bulletin académique spécial n°432S du 9 novembre 2020](#) - Guide : agent comptable ou régisseur en EPLE
 - [La vie communale et départementale](#) - Revues n° 1007, 1051 et 1052.

Rédaction : Ludwig AUDOIN, juriste