

Les dépenses obligatoires des communes : inscription et mandatement

Sauf mention contraire, les articles cités dans la présente fiche sont ceux du code général des collectivités territoriales (CGCT)

I. La notion de « dépense obligatoire »

Selon le premier alinéa de l'[article L. 1612-15](#) « *Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé* ». Dans le même sens, l'[article L. 2321-1](#) ajoute que « *Sont obligatoires pour la commune les dépenses mises à sa charge par la loi* ».

En pratique, l'[article L. 2321-2](#) (voir l'unique **Annexe** en page 6) propose une liste non exhaustive des dépenses obligatoires des communes. Cette énumération purement indicative concerne de multiples domaines d'intervention de l'action communale (ces dispositions sont applicables aux EPCI par renvoi de l'[article L. 5211-36](#)).

En guise d'illustration, figurent parmi celles-ci les dépenses liées au fonctionnement même de la collectivité (rémunération des agents, indemnités des élus, frais de bureau et d'impression), à l'entretien des voies communales et des cimetières, à l'assainissement collectif ou encore aux intérêts de la dette. Il convient de noter que le 32° de cet article fait référence à « *L'acquittement des dettes exigibles* ». Cela renvoie notamment au remboursement des emprunts qui ont été contractés par la commune, au paiement des frais de justice à laquelle elle a pu être condamnée, mais aussi au règlement des sommes liées à l'exécution des marchés publics.

Dans la partie réglementaire du code, les [articles R. 2321-1 à R. 2321-7](#) détaillent les modalités d'application de certaines de ces dépenses obligatoires, notamment pour les cas suivants :

- ✓ les dotations aux amortissements des immobilisations pour les communes de plus de 3 500 habitants,
- ✓ les dotations aux amortissements des subventions d'équipement versées pour les communes de moins de 3 500 habitants,
- ✓ les dotations aux provisions notamment pour risques liés à la souscription de produits financiers,
- ✓ les provisions prises en application du 8° de l'[article L. 2331-8](#),
- ✓ les dotations aux amortissements des immobilisations, prévues et liquidées dans les conditions fixées à l'[article R. 2321-1](#) pour les caisses des écoles des communes de 3 500 habitants et plus ainsi que les dotations aux provisions effectuées dans les conditions définies aux articles [R. 2321-2](#) et [R. 2321-3](#).

« Le comptable public d'une collectivité publique créancière ou le préfet ont également la possibilité de saisir la chambre régionale des comptes quand une collectivité territoriale refuse de payer une dépense obligatoire. (...) Le contrôle que les chambres régionales des comptes exercent ainsi sur les dépenses obligatoires des organismes décentralisés de leur ressort est un aspect de la mission légale de contrôle des actes budgétaires qui leur a été confiée dès leur création » (cf. lien en page 2, colonne de droite).

II. L'engagement des dépenses

Sur le plan comptable, en matière d'engagement des dépenses, l'[article L. 2342-1](#) prévoit que « *Le maire peut seul émettre des mandats* ».



Pour rappel, les articles 29 et suivants du [décret n° 2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique](#) évoquent et distinguent les opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement. Aussi, 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 (voir la **Fiche du mois de mars 2023** éditée par l'AMF 83 intitulée « **Le maire et la réquisition du comptable public** »).

En pratique, les recettes et les dépenses des communes ne peuvent être faites que conformément au budget de chaque exercice ou aux décisions modificatives. Les dépenses ne peuvent être acquittées que sur les crédits ouverts à chacune d'elles ; ces crédits ne peuvent être employés par le maire à d'autres dépenses. Aucune dépense ne peut être acquittée si elle n'a été préalablement mandatée par le maire sur un crédit régulièrement ouvert (cf. [articles R. 2342-1 à D. 2342-12](#)).

Aussi, une dépense ne peut être regardée comme obligatoire « *que si elle correspond à une dette échue, certaine, liquide, non sérieusement contestée dans son principe et dans son montant et découlant de la loi, d'un contrat, d'un délit, d'un quasi-délit ou de toute autre source d'obligations* » (cf. [CE, 17 décembre 2003, n° 249089](#)). Seulement dans ce cas la chambre régionale des comptes peut mettre la commune en demeure de l'inscrire à son budget ([CE, 18 septembre 1998, n° 171087](#)).

III. Inscription et mandatement des dépenses

A. Deux notions à distinguer

Selon la Cour des Comptes, « *Il est un cas où les particuliers et les entreprises peuvent saisir directement, sans formalisme, une chambre régionale des comptes. C'est celui où ils sont créanciers d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local qui refuse d'honorer sa dette. Ils peuvent alors demander à la chambre territorialement compétente de déclarer cette dépense obligatoire et de mettre en demeure, s'il y a lieu, leur débiteur d'inscrire les crédits nécessaires, à son budget.*

Dès lors, de deux choses l'une : ou bien la mise en demeure est suivie d'effet et la procédure est close ; ou bien le débiteur persiste à ne pas inscrire les crédits nécessaires au paiement de sa dette et la chambre demande au préfet de le faire à sa place. En effet, si c'est l'absence ou l'insuffisance des crédits budgétaires qui fait obstacle au paiement de la dépense litigieuse, le préfet a le pouvoir de se substituer à l'autorité budgétaire et d'inscrire au budget les crédits nécessaires au mandatement de la dépense obligatoire.

Mais il se peut aussi que l'ordonnateur refuse de mandater alors que des crédits existent. Dans ce cas le préfet a le pouvoir de prendre une décision de mandatement d'office à la place de l'ordonnateur. L'intervention de la chambre régionale des comptes n'est requise qu'en cas de recours à la procédure d'inscription d'office. Le mandatement d'office est une attribution que le préfet exerce seul, sans avis préalable de la chambre ».

- Cf. [rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises, 2000, Deuxième Partie, Chapitre VI, 2. Le contrôle des dépenses obligatoires \(pages 714 à 725\)](#).

La Cour des Comptes ajoute qu' « *Il faut effectivement bien distinguer la procédure prévue par l'article L. 1612-15, de celle prévue par l'article L. 1612-16 du code général des collectivités territoriales (C.G.C.T.)*.

La première a pour objectif de permettre l'inscription d'office d'une dépense obligatoire au budget de la collectivité débitrice, la seconde autorise le représentant de l'État à procéder au mandatement d'office d'une dépense obligatoire, au lieu et place de la collectivité débitrice défaillante. Par ailleurs, deux cas de figures doivent être distingués :

- celui où la collectivité locale n'a pas inscrit les crédits ou un montant de crédits insuffisant ;
- celui où la collectivité a prévu à son budget un niveau de crédits suffisant, ce qui entraîne l'application de la seule procédure de l'article L. 1612-16 du C.G.C.T ».



Précision : les procédures des articles L. 1612-15 et L. 1612-16 décrites ci-après, ne sont pas applicables à l'inscription et au mandatement des dépenses obligatoires résultant, pour les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, d'une décision juridictionnelle passée en la force de la chose jugée. Ces opérations demeurent régies par l'article 1^{er} de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public et les articles L. 911-1, L. 911-2, L. 911-5 à L. 911-8 du code de justice administrative (cf. [article L. 1612-17](#)).

Selon le site Internet de la Préfecture de l'Oise [Dépenses obligatoires et mandatement / inscription d'office](#), « Dans ce cas de figure [celui de l'article L. 1612-17], une procédure spécifique s'applique :

- Une fois la décision de justice - mentionnant obligatoirement le montant que la collectivité ou l'établissement est condamné à payer - passée en force de chose jugée, le comptable assignataire de la dépense en informe l'ordonnateur et le représentant de l'État dans le département.

- L'ordonnateur dispose alors d'un délai de 2 mois à compter de cette notification de décision de justice pour mandater ce montant.
- À défaut de mandatement dans ce délai, le préfet vérifie l'existence de crédits suffisants et procède au mandement d'office.
- En cas d'insuffisance de crédit constatée, le préfet adresse à la collectivité ou à l'établissement une mise en demeure de créer des ressources nécessaires ».

Par ailleurs, une procédure spécifique s'applique également pour les sommes dues au titre des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement mentionnés aux articles L. 2192-8 et L. 3133-8 du code de la commande publique ([article L. 1612-18](#)).

B. L'inscription d'office

1. Saisine de la chambre régionale des comptes (CRC)

En matière de dépenses obligatoires, une procédure d'inscription d'office des crédits est prévue par l'article L. 1612-15 du CGCT. Cet article prévoit en ses alinéas 2 et 3 que « La chambre régionale des comptes saisie, soit par le représentant de l'Etat dans le département, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante. Elle opère cette constatation dans le délai d'un mois à partir de sa saisine et adresse une mise en demeure à la collectivité territoriale concernée ».



Les dépenses obligatoires des communes : inscription et mandatement

Lorsque les crédits nécessaires ne sont pas inscrits au budget, la qualification de dépense obligatoire relève de la CRC et non du préfet. Ce dernier intervient éventuellement, en amont, comme auteur de la saisine et en aval, lorsqu'il procède à l'inscription de la dépense au budget de la collectivité conformément à l'avis rendu par la chambre. Dans ce cas de figure, la procédure de l'article L. 1612-15 constitue un préalable obligatoire à la mise en œuvre de la procédure de mandatement d'office prévue par l'article L. 1612-16.



2. Pouvoir de substitution du préfet

Procéduralement, « Si, dans un délai d'un mois, cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la chambre régionale des comptes demande au représentant de l'Etat d'inscrire cette dépense au budget et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Le représentant de l'Etat dans le département règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite » (voir [réponse ministérielle à QE n° 20628 publiée au JOAN le 10 mars 2020, page 1928](#)).

La saisine de la CRC prévue à l'article L. 1612-15 doit être motivée, chiffrée et appuyée de toutes justifications utiles, et notamment du budget voté et, le cas échéant, des décisions qui l'ont modifié.

Le président de la chambre communique la demande au ministère public. Il en informe le représentant de la collectivité ou de l'établissement public ([article R. 1612-32](#)).

Il convient de noter que « lorsqu'une chambre régionale des comptes est saisie d'une demande d'inscription d'office, au budget d'une collectivité territoriale, d'une somme correspondant à une dette qui fait l'objet, de la part de la collectivité, d'une contestation sérieuse dans son principe ou dans son montant, elle ne peut que rejeter cette demande, sans qu'il y ait lieu pour elle de s'interroger sur le bien-fondé de la contestation » ([CE, 21 mars 2007, n° 275167](#)).

C. Le mandatement d'office

Comme le rappelle le rapport annuel de la Cour des comptes édité en l'an 2000 (lien en page 2), « Lorsque les crédits nécessaires sont inscrits au budget, l'ordonnateur peut refuser de mandater la dépense. Dans ce cas, le préfet a le pouvoir de se substituer à l'ordonnateur défaillant. Il lui appartient de prendre par arrêté une décision de mandatement d'office ». Concrètement, le préfet met en demeure l'ordonnateur de mandater les crédits en cause.

A défaut de mandatement d'une dépense obligatoire par le maire dans le mois suivant la mise en demeure qui lui en a été faite par le représentant de l'Etat dans le département, celui-ci y procède d'office. Ce délai est porté à deux mois si la dépense est égale ou supérieure à 5 % de la section de fonctionnement du budget primitif ([article L. 1612-16](#)).



En pratique, le représentant de l'État procède au mandatement d'office lorsque deux conditions sont satisfaites :

- la dépense doit être inscrite au budget de la collectivité,
- la dépense doit revêtir un caractère obligatoire.

IV. En guise de conclusion : focus sur les autres dépenses des communes

Les dépenses facultatives sont librement prévues par l'organe délibérant en application de l'[article L. 2121-29](#) (« *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* »). Cette faculté résulte de la clause de compétence générale dont les collectivités sont titulaires et s'articule avec le principe de libre administration des collectivités territoriales (prévu notamment à l'[article 72](#) de la Constitution Française de 1958 selon lequel les collectivités « *s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* » - voir également l'[article L. 1111-1 du CGCT](#)). Toutefois, ces dépenses facultatives restent encadrées et doivent nécessairement s'inscrire dans le respect des grands principes du droit sous réserve, de surcroît, d'être financièrement soutenables pour la commune.

Selon le [manuel à destination des élu\(e\)s des communes de moins de 3500 habitants](#) du Groupe Caisse des Dépôts (avril 2014, page 106), « *Les dépenses autres que celles qui sont obligatoires par l'effet de la loi constituent des dépenses facultatives librement prévues par le conseil municipal. Il peut s'agir, par exemple, d'une aide pour favoriser l'insertion sociale de personnes en difficulté dès lors qu'elle répond à un intérêt communal, ou bien des dépenses nécessaires à l'entretien et à la conservation des chemins ruraux appartenant à la commune. Toutefois, certaines dépenses sont encadrées par des textes, en matière d'interventionnisme économique de la commune, par exemple, voire interdites telles que le financement d'un parti ou groupement politique. Attention! Dès lors que des dépenses facultatives sont légalement engagées par la commune, elles deviennent des dettes exigibles (dettes liquides et non sérieusement contestées) dont le règlement devient obligatoire* ».

Il existe par ailleurs des dépenses interdites qui, bien que non listées, renvoient à des dépenses expressément prohibées par un texte et à celles qui ne poursuivent pas l'intérêt général.

Enfin, il convient d'évoquer les [articles L. 2322-1 et L. 2322-2](#) qui permettent au conseil municipal de « *porter au budget tant en section d'investissement qu'en section de fonctionnement un crédit pour dépenses imprévues. Pour chacune des deux sections du budget, ce crédit ne peut être supérieur à 7,5 % des crédits correspondant aux dépenses réelles prévisionnelles de la section. Les dépenses inscrites à la section d'investissement en application de l'alinéa précédent ne peuvent être financées par l'emprunt. Le crédit pour dépenses imprévues est employé par le maire. A la première séance qui suit l'ordonnancement de chaque dépense, le maire rend compte au conseil municipal, avec pièces justificatives à l'appui, de l'emploi de ce crédit. Ces pièces demeurent annexées à la délibération. Ce crédit ne peut être employé que pour faire face à des dépenses en vue desquelles aucune dotation n'est inscrite au budget* ».

Sources : - Site Internet [Légifrance](#) - code général des collectivités territoriales ; arrêts du conseil d'Etat ; textes consolidés (décrets) ;
- Site Internet de l'Assemblée Nationale – [Recherche avancée des questions](#) ;
- Site Internet de la [Cour des Comptes](#), [Le rapport public annuel 2001](#), Publications, 1^{er} février 2001 ;
- Site Internet Vie Publique Au cœur du débat, [Rapport au Président de la République, suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises](#), Ressources, Rapports, Remis le : 1er janvier 2001, Auteur(s) moral(aux) : Cour des Comptes ;
- Site Internet de la [Préfecture de l'Oise](#), Actions de l'Etat, Collectivités territoriales, Budgets des collectivités locales ;
- Site Internet de la Banque des Territoire, [Les 101 questions que vous allez vous poser et leurs réponses](#), Ressources, Guides et supports pédagogiques, Publié le 18 avril 2014, mis à jour le 28 février 2017, par Juristes du service de renseignements téléphoniques de Mairie-conseils : A.Perrin, A.Geiger, M.Hammani, B.Rougeron, C.Vogin, D.Legros et Y.Delaire, avocat ;
- Site Internet Lexis 360 Intelligence, Fasc. 125-16 : [Dépenses obligatoires, facultatives et interdites](#), Feuillet mobile Litec Le dirigeant territorial, Première publication : 14 juillet 2022 ;
- Site Internet [La vie communale et départementale](#) - Revue n° 840, Dépenses budgétaires obligatoires, Dernière mise à jour : 26/01/2023 (Finances communales, Dépenses, Dépenses obligatoires) – Revues n° 1009, Dépenses communales obligatoires, facultatives, interdites ou imprévues, Dernière mise à jour : 23/11/2022 (Finances communales, Dépenses, Dépenses imprévues) ;
- *Pour plus de précisions sur le sujet, voir le site Internet de la Préfecture de la Haute-Savoie, Guide pratique du contrôle budgétaire et financier (Chapitre 4., pages 21 à 26), DGCL, Mis à jour en Août 2014.*

Rédaction : Ludwig AUDOIN, juriste

Annexe – Article L. 2321-2 du CGCT

Les dépenses obligatoires comprennent notamment :

- 1° L'entretien de l'hôtel de ville ou, si la commune n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu ;
- 2° Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune et les frais de conservation des archives communales et du recueil des actes administratifs du département ;
- 3° Les indemnités de fonction prévues à l'article L. 2123-20, les cotisations au régime général de la sécurité sociale en application de l'article L. 2123-25-2, les cotisations aux régimes de retraites en application des articles L. 2123-27 et L. 2123-28, les cotisations au fonds institué par l'article L. 1621-2 ainsi que les frais de formation des élus mentionnés à l'article L. 2123-14 ;
- 4° La rémunération des agents communaux, les contributions et les cotisations sociales afférentes ;
- 4° bis Dans les conditions prévues à l'article 88-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les dépenses afférentes aux prestations mentionnées à l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;
- 5° La cotisation au budget du Centre national de la fonction publique territoriale ;
- 6° Les traitements et autres frais du personnel de la police municipale et rurale ;
- 7° Les dépenses de personnel et de matériel relatives au service d'incendie et de secours.
- 8° Les pensions à la charge de la commune lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées ;
- 9° Les dépenses dont elle a la charge en matière d'éducation nationale ;
- 10° Les dépenses d'entretien et de construction des ports maritimes de commerce et de pêche qui lui sont transférés ;
- 11° Abrogé ;
- 12° Les dépenses des services communaux de désinfection et des services communaux d'hygiène et de santé dans les conditions prévues par l'article L. 1422-1 du code de la santé publique ;
- 13° Les frais de livrets de famille ;
- 14° La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par le chapitre III du titre II du livre II de la présente partie ;
- 15° Les dépenses de prospections, traitements, travaux et contrôles nécessaires à l'action de lutte contre les moustiques conformément à l'article 1er de la loi n° 64-1246 du 16 décembre 1964 relative à la lutte contre les moustiques et à l'article 65 de la loi de finances pour 1975 (n° 74-1129 du 30 décembre 1974) ;
- 16° Les dépenses relatives au système d'assainissement collectif mentionnées au II de l'article L. 2224-8 ;
- 17° Les dépenses liées à la police de la salubrité visées à l'article L. 2213-30 ;
- 18° Les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement, sous la réserve prévue par les articles L. 132-5 et L. 132-15 du code de l'urbanisme ;
- 19° La part contributive de la commune aux dépenses de la rénovation du cadastre au cas d'exécution à la demande du conseil municipal ;
- 20° Les dépenses d'entretien des voies communales ;
- 21° Les dépenses d'entretien et de conservation en bon état d'ouvrages, mentionnées à l'article L. 151-40 du code rural et de la pêche maritime ;
- 22° Les dépenses résultant de l'entretien des biens autres que ceux mentionnés au 20°, transférés à la commune par application de l'article L. 318-2 du code de l'urbanisme ;
- 23° Les prélèvements et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux ;
- 24° Les dépenses occasionnées par l'application de l'article L. 2122-34 ;
- 25° Abrogé ;
- 26° Les dépenses résultant de l'application de l'article L. 622-9 du code du patrimoine ;
- 27° Pour les communes ou les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements publics, les dotations aux amortissements des immobilisations ;
- 28° Pour les communes de moins de 3 500 habitants et les groupements de communes dont la population est inférieure à 3 500 habitants et pour leurs établissements, les dotations aux amortissements des subventions d'équipement versées ;
- 29° Les dotations aux provisions, notamment pour risques liés à la souscription de produits financiers, dont les modalités de constitution, d'ajustement et d'emploi sont déterminées par décret en Conseil d'Etat ;
- 30° Les intérêts de la dette et les dépenses de remboursement de la dette en capital ;
- 31° Les dépenses occasionnées par l'application des dispositions des articles 2 et 3 de la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ;
- 32° L'acquittement des dettes exigibles ;
- 33° La contribution prévue à l'article 6 quater de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 précitée ;
- 34° La retenue à la source prévue au 1° du 2 de l'article 204 A du code général des impôts.

NOTA :

Aux termes de l'article 60 I G de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 les présentes dispositions s'appliquent aux revenus perçus ou réalisés à compter du 1er janvier 2018.

Conformément à l'article 1er de l'ordonnance n° 2017-1390 du 22 septembre 2017, les dispositions du présent article s'appliquent aux revenus perçus ou réalisés à compter du 1er janvier 2019.