

**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DU BUDGET**

Classement
M0

**DIRECTION
DE LA
COMPTABILITÉ PUBLIQUE**

**Sous-direction D
BUREAU D3**

INSTRUCTION N° 84-40-M0

du 8 mars 1984

(Texte publié au Bulletin officiel de la Comptabilité publique)

Cette instruction a été modifiée par les instructions suivantes :

n° du
n° du
n° du
n° du

Cette instruction a été abrogée par l'instruction :

n° du

**LA SUSPENSION DE PAIEMENT ET LA RÉQUISITION DE PAIEMENT
DANS LE SECTEUR PUBLIC LOCAL**

ANALYSE

Procédures de suspension de paiement et de réquisition de paiement applicables au secteur public local à la suite de l'intervention des textes législatifs et réglementaires ayant mis en œuvre la réforme de la décentralisation.

DOCUMENT A ANNOTER

Néant

PRÉAMBULE

Les textes législatifs ayant mis en œuvre la réforme de la décentralisation ont introduit notamment une innovation importante en matière de comptabilité publique, en reconnaissant à l'ensemble des ordonnateurs des collectivités locales et de leurs établissements publics le droit de réquisitionner les comptables de ces collectivités et organismes.

Cette innovation, tout en tenant compte de la spécificité des collectivités et organismes locaux, s'est largement inspirée des dispositions en la matière applicables aux ordonnateurs et aux comptables de l'État et résultant du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

L'exercice de ce droit de réquisition est assorti de conditions particulières quant à sa mise en œuvre par l'ordonnateur et quant à l'obligation qui est faite au comptable de déférer à la réquisition, et dans certains cas de la refuser.

DIFFUSION

GT

19

DESTINATAIRES POUR APPLICATION

RGP	TPGR	TPG	DOM	TGAP	RF	P	ASR	OHLM	ASA
-----	------	-----	-----	------	----	---	-----	------	-----

La présente instruction a pour objet de préciser aux comptables, après un rappel du champ d'application de cette réforme, les modalités d'exercice de ce droit de réquisition compte tenu des enseignements tirés de l'application des dispositions en la matière de la loi du 2 mars 1982 et du décret n° 83-16 du 13 janvier 1983 portant fixation de la liste des pièces justificatives des dépenses dans le secteur local.

Il est précisé qu'en application de l'article 7 de la loi n° 84-5 du 3 janvier 1984 portant diverses mesures relatives à l'organisation du service hospitalier, les dispositions des titres II et III de la présente instruction sont applicables aux établissements publics hospitaliers locaux sous réserve des particularités exposées au titre IV ci-après.

♦♦

I. Ordonnateurs habilités à exercer le droit de réquisition

Les articles 15, 55 et 82 de la loi du 2 mars 1982 relatifs au paiement des dépenses décidées respectivement par le maire, le président du conseil général, le président du conseil régional, disposent que lorsque le comptable d'une collectivité locale suspend le paiement d'une dépense, l'ordonnateur peut lui adresser un ordre de réquisition.

En vertu de ce même texte législatif (art. 16 et 56) et de l'article 68 de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 modifiant l'article 60 de la loi du 2 mars 1982, ces dispositions sont également applicables aux établissements publics locaux.

En outre, la loi n° 84-5 du 3 janvier 1984 a, en son article 7, reconnu ce pouvoir aux ordonnateurs des établissements publics hospitaliers locaux.

Le droit de réquisition peut, en conséquence, être mis en œuvre par les ordonnateurs :

- des communes;
- des établissements publics communaux et intercommunaux;
- des départements;
- des établissements publics départementaux et interdépartementaux;
- des établissements publics communs aux communes et aux départements;
- des régions et de leurs établissements publics;
- des établissements publics hospitaliers locaux.

Conformément aux articles 15, 55 et 82 précités de la loi du 2 mars 1982 et de l'article 7 de la loi du 3 janvier 1984, ce droit de réquisition ne peut être exercé par l'ordonnateur qu'après que le comptable a suspendu le paiement de la dépense.

♦♦

II. La suspension de paiement

La suspension de paiement est effectuée à la seule initiative du comptable.

Elle ne peut intervenir que dans des cas précis, lesquels résultent du contrôle de la dépense confié à celui-ci.

Elle doit respecter une procédure particulière.

A. — LES CAS DE SUSPENSION DE PAIEMENT

En vertu des dispositions combinées de la loi du 2 mars 1982 (art. 15, 55 et 82) et du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique (art. 7, 11, 12, 13 et 37), les comptables publics suspendent le paiement des dépenses lorsque les contrôles leur incombant à ce titre ont révélé des irrégularités ou lorsqu'ils ont pu établir que les certifications délivrées par l'ordonnateur sont inexactes.

S'il n'est pas possible d'établir une liste exhaustive des cas de suspension de paiement, il convient de rappeler ci-après les contrôles qui incombent au comptable et à l'occasion desquels il peut constater une irrégularité justifiant cette suspension.

Ces contrôles portent nécessairement sur :

- la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué;
- la disponibilité des fonds;
- l'existence et la disponibilité des crédits;
- l'imputation budgétaire de la dépense;
- le caractère libératoire du règlement;
- la validité de la créance : justification du service fait — exactitude des calculs de liquidation — production des justifications;
- l'application des règles de prescription et de déchéance.

S'agissant de la production des justifications, le comptable, conformément à la loi du 2 mars 1982 et au décret précité du 13 janvier 1983, suspend le paiement dès lors qu'il constate l'absence, l'insuffisance ou le caractère irrégulier en la forme des pièces justificatives prévues à la nomenclature établie par ce texte réglementaire.

A cet égard les comptables pourront se reporter utilement aux dispositions de l'instruction n° 83-156-M0 du 5 août 1983.

B. — LA PORTÉE DU CONTRÔLE EXERCÉ PAR LE COMPTABLE

Elle est précisée par la loi du 2 mars 1982 qui dispose : « Le comptable ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut soumettre les mêmes actes qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. »

Ces dispositions réaffirment la réglementation relative aux contrôles qui incombent au comptable ainsi que les limites qui s'attachent à ceux-ci, limites rappelées à diverses reprises par la Cour des comptes et par le Conseil d'État.

Le comptable doit donc seulement soumettre les décisions de l'ordonnateur aux contrôles qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire en application de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 qui dispose que « le comptable est personnellement et pécuniairement responsable des contrôles qu'il est tenu d'assurer dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique ».

Il s'agit en l'occurrence des contrôles rappelés ci-dessus et prévus par le décret du 29 décembre 1962 précité.

L'attention des comptables est particulièrement attirée sur la nature et la portée de ces contrôles.

En ce qui concerne le contrôle portant sur la validité de la créance, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État (arrêt Balme, 5 février 1971) « les comptables doivent exercer leur contrôle sur la production des justifications mais n'ont pas le pouvoir de se faire juges de la légalité des décisions administratives ».

En conséquence, s'agissant en premier lieu du contrôle des pièces justificatives il appartient au comptable, ainsi qu'il a été indiqué dans l'instruction précitée du 5 août 1983 diffusant la circulaire interministérielle du 7 juillet 1983, de vérifier que les pièces justificatives prévues à la nomenclature annexée au décret précité du 13 janvier 1983 lui sont produites et qu'elles sont régulières en la forme, dans le cas où la dépense est répertoriée à cette nomenclature, et d'exiger, dans le cas contraire, les pièces qui lui paraissent nécessaires pour dégager sa responsabilité vis-à-vis du juge des comptes.

En second lieu, les comptables n'ont donc pas à apprécier l'intérêt local d'une dépense ou sa légalité dès lors que le mandatement est intervenu en application des dispositions d'une décision exécutoire.

Ce contrôle de la légalité des actes, en application des lois du 2 mars et du 20 juillet 1982 fait exclusivement intervenir le commissaire de la République et le juge administratif; ce dernier est seul compétent pour prononcer, le cas échéant, l'annulation des actes des autorités locales.

En revanche, il appartient au comptable de vérifier que la liquidation de la dépense est conforme à la décision exécutoire de l'organe délibérant ou de l'ordonnateur. Lorsque cette dernière n'est pas obligatoire, le comptable doit contrôler que la liquidation a été effectuée dans le respect de la réglementation applicable à la dépense concernée.

Si la vérification, ou le contrôle, opéré par le comptable aboutit à la constatation d'une erreur de liquidation, celui-ci se trouve placé dans l'un des cas de suspension de paiement rappelés ci-dessus.

C. — LA PROCÉDURE DE LA SUSPENSION DE PAIEMENT

La procédure de suspension de paiement doit respecter des principes de fond et de forme.

En premier lieu, il convient de ne pas perdre de vue qu'elle est avant tout destinée à permettre à l'ordonnateur soit de rectifier une erreur, soit de compléter les pièces fournies à l'appui de la dépense, soit enfin d'éviter une irrégularité.

Il ne saurait donc être accepté que la suspension de paiement puisse constituer pour le comptable, par le biais de la réquisition qu'elle solliciterait implicitement, un moyen de se soustraire à sa responsabilité de payeur et de gestionnaire de fonds publics.

Toute suspension de paiement doit donc être *justifiée et fondée*.

Il va de soi que, dans le cas où un dossier de dépense présenté au paiement révélerait des difficultés d'appréciation particulières, le comptable pourra, le cas échéant, consulter à ce sujet le trésorier-payeur général ou le receveur des Finances avant d'arrêter sa décision, laquelle doit en toute hypothèse intervenir rapidement.

En outre, conformément aux dispositions en la matière de la loi du 2 mars 1982, la suspension de paiement doit obligatoirement être *notifiée par écrit* à l'ordonnateur.

Elle ne saurait être rédigée de telle manière que l'ordonnateur s'estime obligé d'émettre une réquisition.

En revanche, il est impératif qu'elle soit *motivée*.

En effet, conformément aux dispositions de la loi du 2 mars 1982, le comptable « est tenu de motiver la suspension du paiement ».

Les motifs invoqués ne peuvent se fonder que sur les cas de suspension définis précédemment, lesquels résultent des seuls contrôles qui incombent au comptable.

Lorsque les cas, et par conséquent les motifs de la suspension de paiement sont multiples, *le comptable devra faire état de l'ensemble de ceux-ci*.

En tout état de cause, les motifs doivent être exposés de façon suffisamment claire, précise et exhaustive pour, d'une part, éclairer parfaitement l'ordonnateur qui procédera alors aux rectifications nécessaires ou décidera de réquisitionner le comptable et, d'autre part, dans ce dernier cas, permettre au juge des comptes d'apprécier sur quelle base la responsabilité du comptable se trouve dégagée par la réquisition.

III. La réquisition de paiement

Si l'ordonnateur ne régularise pas le dossier de dépense conformément aux observations formulées explicitement par le comptable dans la notification de la suspension de paiement et s'il maintient sa demande de paiement de la dépense considérée, il lui appartient de réquisitionner le comptable.

L'exercice de ce pouvoir, conféré à l'ordonnateur par la loi du 2 mars 1982 et qui comporte des conséquences importantes, doit s'effectuer selon une procédure précise, laquelle ne conduit pas toujours le comptable à déférer à la réquisition.

Par ailleurs, tout ordre de réquisition fait l'objet d'une notification.

A. — LES CONSÉQUENCES DE LA RÉQUISITION

Conformément aux dispositions de la loi du 2 mars 1982 « en cas de réquisition, l'ordonnateur engage sa responsabilité propre ».

La réquisition dégage donc la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable.

Toutefois, le comptable n'est exonéré de sa responsabilité qu'en cas de réquisition *régulière*, en application de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 qui dispose que « les comptables publics ne sont pas personnellement et pécuniairement responsables des opérations qu'ils ont effectuées sur réquisition régulière ».

Pour être régulière, toute réquisition doit respecter la procédure rappelée ci-dessous et ne pas avoir été acceptée si l'on se trouve dans un cas de refus prévu par le texte législatif du 2 mars 1982.

B. — LA PROCÉDURE DE LA RÉQUISITION

L'ordre de réquisition pris par l'ordonnateur compétent doit être *écrit*. Le comptable ne saurait en conséquence déférer à un ordre verbal de l'ordonnateur.

Si le législateur n'a pas posé de conditions formelles en la matière, ni créé de « modèle » d'acte, il est indispensable que l'ordre de réquisition ne laisse aucune ambiguïté sur l'intention de l'ordonnateur de passer outre à la suspension de paiement et d'exiger celui-ci de la part du comptable.

La réquisition doit donc être *incontestable*.

Par ailleurs, une réquisition ne saurait présenter un *caractère permanent*.

Même si la dépense considérée a un caractère répétitif, une réquisition « pour l'avenir » ne peut être admise. Régulière pour le premier paiement, elle est dénuée de toute valeur juridique pour les paiements ultérieurs.

Pour ceux-ci, le comptable devra donc être obligatoirement requis à chaque fois pour procéder au paiement du mandat qui lui est transmis.

Enfin, il est précisé que 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.

C. — LES CAS DE REFUS DE DÉFÉRER A LA RÉQUISITION

En vertu des dispositions de la loi du 2 mars 1982, le comptable qui a reçu un ordre de réquisition de l'ordonnateur doit s'y conformer sauf dans les quatre cas suivants :

- 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;
- défaut de caractère libératoire du règlement.

Ainsi, lorsque l'exécution de l'ordre de réquisition se heurte à l'un des cas cités ci-dessus, le comptable, sauf à engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire, est dans l'obligation de refuser d'y déférer.

Il doit, dans cette hypothèse, avertir immédiatement par écrit et de façon motivée, l'ordonnateur de son refus de déférer à la réquisition et de la nécessité de régulariser le dossier de dépense si celui-ci veut en obtenir le règlement.

L'attention des comptables est particulièrement attirée sur deux des cas de refus de déférer à la réquisition.

En ce qui concerne l'absence totale de justification du service fait, le refus du comptable est fondé sur le principe traditionnel selon lequel aucun paiement ne peut avoir lieu que pour l'acquittement d'un service fait.

Il est cependant indiqué aux comptables que, conformément aux dispositions de l'article 2 du décret précité du 13 janvier 1983, « il n'y a pas absence totale de justification du service fait... lorsque l'ordonnateur établit sous sa responsabilité, une attestation certifiant que le service a été fait et justifiant le droit au paiement correspondant ».

En ce qui concerne le contrôle des crédits, il est précisé que pour être considérés comme « régulièrement ouverts », les crédits doivent avoir été *préalablement prévus par un acte budgétaire pris par l'autorité compétente* (1).

En d'autres termes, et à titre d'exemples :

- N'est pas « régulièrement ouvert » un crédit qui procède d'une décision de la collectivité prise en début d'exercice *avant* l'adoption du budget primitif de ce même exercice;
- N'est pas « régulièrement ouvert » un crédit qui proviendrait d'un report de l'exercice antérieur effectué en dehors des règles applicables en la matière;
- N'est pas « régulièrement ouvert » (avant l'adoption du budget primitif lorsque celle-ci n'est pas intervenue avant le 1^{er} janvier de l'exercice) un crédit sur lequel serait engagée une dépense de la section de fonctionnement en dépassement de la limite fixée à l'article 7 de la loi du 2 mars 1982;
- N'est pas « régulièrement ouvert » un crédit qui aurait été ouvert par une décision de virement prise par l'ordonnateur lorsque pour des raisons tenant notamment au montant des crédits en cause le virement ne peut résulter que d'une délibération de l'assemblée délibérante.

D. — NOTIFICATION DES ORDRES DE RÉQUISITION

Tous les ordres de réquisition (y compris ceux auxquels le comptable n'a pas déféré) doivent, conformément aux dispositions de la loi du 2 mars 1982, être notifiés à la chambre régionale des comptes compétente.

Les comptables locaux doivent donc transmettre immédiatement les dossiers de réquisition au trésorier-payeur général qui les notifie, dans les meilleurs délais, à la chambre régionale des comptes.

Ce comptable supérieur du Trésor doit également adresser une copie du dossier à la direction, sous le timbre du bureau D3. Cette dernière transmission pourra être utilement accompagnée de commentaires de la part du comptable supérieur.

(1) Il convient de considérer que l'acte budgétaire préalable est celui de l'exercice précédent :

- lorsque les dépenses sont effectuées sur la base d'un état des reports de crédits (dépenses d'investissement) ou d'un état des dépenses engagées non mandatées (dépenses de fonctionnement) de l'exercice précédent;
- lorsque les dépenses de fonctionnement sont effectuées, avant l'adoption du budget, dans les conditions prévues aux articles 7, 51 et 83 de la loi du 2 mars 1982.

Les dossiers considérés établis par le comptable de la collectivité ou de l'établissement public concerné devront en toute hypothèse contenir :

- l'ordre de réquisition;
- le mandat afférent à la dépense considérée;
- la notification de la suspension de paiement;
- la décision de l'ordonnateur ou la délibération de l'organe délibérant ayant arrêté la dépense (le cas échéant);
- tous éléments d'informations susceptibles d'éclairer le juge des comptes et le département.

IV. Cas particulier des établissements hospitaliers locaux

Les dispositions de la présente instruction sont applicables aux opérations de dépenses réalisées par les comptables des établissements hospitaliers locaux, sous réserve des particularités exposées ci-après et résultant de la loi n° 84-5 du 3 janvier 1984 portant diverses mesures relatives à l'organisation du service public hospitalier et plus précisément de son article 7.

Ce texte législatif n'ayant pas prévu de nomenclature des pièces justificatives des dépenses de ces organismes, le comptable doit exiger de l'ordonnateur les pièces qui lui paraissent nécessaires pour dégager sa responsabilité vis-à-vis du juge des comptes.

D'une manière générale, il paraît possible d'admettre que les comptables s'inspirent, en tant que de besoin, de la nomenclature des pièces justificatives établie par le décret du 13 janvier 1983 précité.

En toute hypothèse, lorsque les pièces justificatives nécessaires ne lui sont pas produites, il appartient au comptable de suspendre le paiement et d'appliquer la procédure exposée précédemment (II, C).

A cet égard, s'agissant du troisième cas de refus de déférer à la réquisition de paiement prévu par la loi précitée du 3 janvier 1984, à savoir « absence de justification du service fait » et compte tenu de la non-applicabilité du décret n° 83-16 du 13 janvier 1983 aux « paiements des établissements et services publics sanitaires et sociaux » (art. 3 de ce texte réglementaire), la justification considérée ne peut résulter valablement d'une simple attestation de l'ordonnateur certifiant la réalisation du service.

En outre, en ce qui concerne la notification du dossier de réquisition de paiement, le comptable en adressera un exemplaire à l'ordonnateur afin que celui-ci le porte à la connaissance du conseil d'administration de l'établissement conformément aux dispositions de l'article 7 du texte précité du 3 janvier 1984.



Toutes difficultés que pourraient rencontrer les comptables dans l'application de la présente instruction devront être portées à la connaissance de la direction sous le timbre du bureau D3.

Le directeur de la Comptabilité publique,
Michel PRADA.