

COURS
SUR L'EXÉCUTION DES DÉPENSES
DE L'ÉTAT

M. Jean BAYLE-LESPITAU

Trésorier-payeur général

Mise à jour de M. Jacques BESSON

Directeur adjoint des services départementaux du Trésor

ÉCOLE NATIONALE DES SERVICES DU TRÉSOR

COURS
SUR L'EXÉCUTION DES DÉPENSES
DE L'ÉTAT

M. Jean BAYLE-LESPITAU

Trésorier-payeur général

Mise à jour de M. Jacques BESSON

Directeur adjoint des services départementaux du Trésor

ÉCOLE NATIONALE DES SERVICES DU TRÉSOR

COURS
SUR L'EXÉCUTION DES DÉPENSES
DE L'ÉTAT

M. Jean BAYLE-LESPITAU

Trésorier-payeur général

Mise à jour de M. Jacques BESSON

Directeur adjoint des services départementaux du Trésor

31 janvier 1982

SOMMAIRE

	Pages
PRÉAMBULE.....	15
INTRODUCTION. — <i>L'exécution des dépenses publiques</i>	21
A. La procédure d'exécution : les quatre phases de la dépense	21
B. Les agents d'exécution : ordonnateurs et comptables.....	23
C. La période d'exécution : exercice et gestion.....	26

PREMIÈRE PARTIE

LES RÈGLES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES

LIVRE PREMIER

La procédure normale d'exécution des dépenses publiques

TITRE PREMIER

LE RÔLE DE L'ORDONNATEUR

CHAPITRE PREMIER. — LA FONCTION ADMINISTRATIVE DE L'ORDONNATEUR.....	36
SECTION I. — <i>L'engagement</i>	37
§ 1. La définition : engagement juridique et engagement comptable..	37
§ 2. Les limites de l'engagement.....	39
§ 3. Les autorités qualifiées pour engager les dépenses.....	42
A. Dépenses d'investissement.....	42
B. Dépenses ordinaires.....	45
§ 4. Le contrôle des engagements.....	45
SECTION II. — <i>La liquidation</i>	49
SECTION III. — <i>L'ordonnancement</i>	51
§ 1. Les autorités compétentes.....	52
§ 2. Le contrôle de l'ordonnancement.....	54
§ 3. La période d'ordonnancement.....	54
A. L'application du système de la gestion.....	55
B. La prescription des créances sur l'État.....	56
§ 4. La forme de l'ordonnancement.....	58

	Pages
CHAPITRE II. — LA COMPTABILITÉ ADMINISTRATIVE.....	62
SECTION I. — <i>La comptabilité administrative à l'échelon central</i>	63
§ 1. La comptabilité des engagements.....	63
§ 2. La comptabilité administrative.....	64
SECTION II. — <i>La comptabilité administrative à l'échelon local</i>	65
SECTION III. — <i>La comptabilité des engagements de dépenses afférentes à des opérations d'investissement</i>	66
TITRE II	
LE RÔLE DU COMPTABLE	
CHAPITRE PREMIER. — LE RÔLE DE PAYEUR DU TRÉSORIER-PAYEUR GÉNÉRAL.....	72
SECTION I. — <i>Les contrôles exercés par le trésorier-payeur général</i>	73
§ 1. La régularité de l'assignation de la dépense.....	74
§ 2. L'existence de crédits disponibles.....	75
§ 3. L'imputation de la dépense.....	77
§ 4. La validité de la créance.....	79
§ 5. La régularité en la forme des pièces produites.....	80
§ 6. L'observation des dispositions particulières à certaines dépenses..	81
§ 7. L'absence d'opposition au paiement.....	81
SECTION II. — <i>La sanction des contrôles</i>	83
§ 1. Le visa des titres de paiement.....	83
§ 2. Le refus de visa.....	84
§ 3. Le droit de réquisition.....	85
CHAPITRE II. — LA COMPTABILITÉ ET LA JUSTIFICATION DES DÉPENSES.....	86
SECTION I. — <i>L'évolution de la comptabilité des dépenses</i>	87
§ 1. Le système du décret de 1862.....	87
§ 2. La réforme de 1936.....	87
§ 3. Le système actuel.....	88
SECTION II. — <i>Le régime actuel de la comptabilité des dépenses</i>	89
§ 1. Les écritures normales.....	89
§ 2. Les écritures spéciales de fin de trimestre.....	94
§ 3. Les écritures spéciales de fin d'année.....	95
§ 4. Les écritures d'ordre de fin de gestion.....	96
SECTION III. — <i>La comptabilité auxiliaire des dépenses de l'État</i>	96
SECTION IV. — <i>La centralisation et la justification des dépenses</i>	97
SECTION V. — <i>La participation des comptables du Trésor à la comptabilité économique nationale</i>	100
CHAPITRE III. — LE RÔLE DE CAISSIER DU TRÉSORIER-PAYEUR GÉNÉRAL...	102
SECTION I. — <i>Le paiement par virement</i>	103
§ 1. Les conditions générales du paiement par virement.....	103
§ 2. Les modalités pratiques d'exécution des virements.....	106

	Pages
SECTION II. — <i>Le paiement par chèque sur le Trésor</i>	108
§ 1. La procédure d'émission des chèques.....	108
§ 2. Le paiement des chèques sur le Trésor.....	109
§ 3. Perte ou vol des chèques.....	112
§ 4. Les dispositions d'ordre comptable.....	113
SECTION III. — <i>Le paiement par ordre de paiement</i>	117
§ 1. Les dépenses payables par ordre de paiement.....	117
§ 2. L'émission des ordres de paiement.....	117
§ 3. Le règlement des ordres de paiement.....	118
§ 4. Perte ou vol des ordres de paiement.....	119
SECTION IV. — <i>Le paiement par mandat-carte</i>	120
SECTION V. — <i>Les règlements au profit des collectivités et établissements publics</i>	121

TITRE III

LES ATTRIBUTIONS NOUVELLES DE CONTRÔLE FINANCIER DÉVOLUES AUX TRÉSORIER-PAYEURS GÉNÉRAUX

CHAPITRE PREMIER. — LE CONTRÔLE EXERCÉ PAR LES TRÉSORIER-PAYEURS GÉNÉRAUX DE RÉGION.....	125
SECTION I. — <i>L'objet et les modalités du contrôle</i>	125
SECTION II. — <i>La comptabilité des subdélégations d'autorisations de programme</i> ..	127
CHAPITRE II. — LE CONTRÔLE FINANCIER LOCAL.....	128
SOUS-CHAPITRE PREMIER. — <i>Le contrôle financier proprement dit</i>	129
SECTION I. — <i>La procédure de l'avis préalable</i>	130
§ 1. La présentation du dossier d'engagement et le délai d'examen accordé au trésorier-payeur général.....	130
A. Le contenu du dossier.....	130
B. Le délai d'examen.....	131
§ 2. Les contrôles exercés par le trésorier-payeur général, contrôleur financier local.....	131
A. Les contrôles d'ordre budgétaire.....	131
B. Les contrôles de l'exécution de la dépense.....	132
§ 3. L'avis donné par le trésorier-payeur général, contrôleur financier local.....	133
A. L'avis favorable.....	133
B. L'avis favorable avec observations.....	133
C. L'avis défavorable.....	134
SECTION II. — <i>Le contrôle a posteriori</i>	135
§ 1. Le champ d'application du contrôle <i>a posteriori</i>	135
§ 2. Les caractères de l'examen <i>a posteriori</i>	135
§ 3. Les modalités du contrôle <i>a posteriori</i>	136
SECTION III. — <i>La sanction des irrégularités commises par les ordonnateurs secondaires</i>	137

	Pages
SOUS-CHAPITRE II. — <i>La comptabilité du contrôle financier</i>	138
SECTION I. — <i>La comptabilité des dépenses d'investissement</i>	138
SECTION II. — <i>La comptabilité des dépenses de fonctionnement</i>	139
SECTION III. — <i>Les liaisons entre le service du contrôle financier et le service de la dépense</i>	140

TITRE IV

LE CONTRÔLE A POSTERIORI DES OPÉRATIONS DE DÉPENSES

CHAPITRE PREMIER. — LE CONTRÔLE DE LA COUR DES COMPTES	145
SECTION I. — <i>L'intervention de la direction de la Comptabilité publique</i>	146
SECTION II. — <i>Le contrôle juridictionnel</i>	147
§ 1. <i>Le contrôle des mandatements</i>	148
§ 2. <i>Le contrôle des paiements</i>	148
§ 3. <i>La sanction des contrôles</i>	149
SECTION III. — <i>Le contrôle administratif</i>	150
CHAPITRE II. — LA RESPONSABILITÉ DES ORDONNATEURS ET DES COMPTABLES	152
SECTION I. — <i>La responsabilité des ordonnateurs</i>	152
§ 1. <i>La responsabilité des ministres</i>	153
§ 2. <i>La responsabilité des fonctionnaires ordonnateurs</i>	153
SECTION II. — <i>La responsabilité des comptables</i>	156

LIVRE II

Les procédures exceptionnelles

TITRE PREMIER

LES DÉPENSES PAYÉES SANS ORDONNANCEMENT PRÉALABLE

CHAPITRE PREMIER. — LES DÉPENSES PAYABLES SANS ORDONNANCEMENT	161
SECTION I. — <i>La nature des dépenses payables sans ordonnancement</i>	162
SECTION II. — <i>Le règlement des dépenses</i>	162
SECTION III. — <i>La comptabilité auxiliaire des dépenses sans ordonnancement</i>	163
SECTION IV. — <i>La centralisation et la justification des dépenses</i>	164
CHAPITRE II. — LES DÉPENSES PAYÉES SANS ORDONNANCEMENT, PUIS RÉGULARISÉES PAR L'ÉMISSION D'UN MANDAT	166
SECTION I. — <i>Les conditions du paiement</i>	166
SECTION II. — <i>La régularisation des paiements</i>	167

TITRE II
LES REGIES D'AVANCES

	Pages
SECTION I. — <i>L'institution des régies d'avances</i>	170
SECTION II. — <i>Le versement des avances</i>	170
SECTION III. — <i>Le paiement des dépenses par les régisseurs</i>	171
SECTION IV. — <i>Le remboursement des dépenses payées par les régisseurs</i>	174
SECTION V. — <i>La comptabilité des régisseurs</i>	175
SECTION VI. — <i>La comptabilité des avances à la Trésorerie générale</i>	176
SECTION VII. — <i>La responsabilité et le contrôle des régisseurs</i>	177
APPENDICE. — L'UTILISATION DU COMPTE « IMPUTATION PROVISOIRE DE DÉPENSES DIVERSES ».....	181

DEUXIÈME PARTIE
LES RÈGLES PARTICULIÈRES A CERTAINES DÉPENSES

TITRE PREMIER

LES DÉPENSES DE PERSONNEL

CHAPITRE PREMIER. — LES RÉMUNÉRATIONS DES FONCTIONNAIRES.....	185
SECTION I. — <i>La procédure traditionnelle de la paie</i>	186
§ 1. L'engagement.....	186
§ 2. La liquidation.....	186
A. Les règles de liquidation.....	186
B. L'établissement des pièces justificatives.....	188
§ 3. Le mandatement.....	190
§ 4. Le paiement.....	191
SECTION II. — <i>La procédure nouvelle de paiement des rémunérations sans ordonnancement préalable</i>	194
CHAPITRE II. — LES PENSIONS DE L'ÉTAT.....	196

TITRE II

LES MARCHÉS PUBLICS

CHAPITRE PREMIER. — LE CHOIX DE L'ENTREPRENEUR OU DU FOURNISSEUR.....	204
SECTION I. — <i>L'évolution de la réglementation</i>	204
SECTION II. — <i>Le régime actuel</i>	207
§ 1. L'adjudication.....	209
§ 2. L'appel d'offres.....	212
§ 3. Les marchés négociés.....	214
§ 4. Les travaux sur mémoires et achats sur factures.....	216
§ 5. L'organisation de la coordination des commandes sur le plan local.....	218

	Pages
	—
CHAPITRE II. — LES DOCUMENTS CONSTITUTIFS DU CONTRAT.....	220
SECTION I. — <i>Les cahiers des charges</i>	220
SECTION II. — <i>L'acte d'engagement</i>	222
§ 1. La forme du contrat.....	222
§ 2. La signature du marché.....	224
§ 3. Le contenu du contrat.....	226
A. L'objet des marchés.....	226
B. Le prix des marchés.....	229
SECTION III. — <i>Les avenants</i>	233
§ 1. Les modifications concernant les clauses d'obligations réciproques.	233
§ 2. Les modifications affectant les caractéristiques de l'un des contractants.....	234
CHAPITRE III. — LE CONTRÔLE DES MARCHÉS.....	236
SECTION I. — <i>Le contrôle général</i>	236
§ 1. Le contrôle <i>a priori</i>	236
§ 2. Le contrôle <i>a posteriori</i>	241
SECTION II. — <i>Les contrôles particuliers</i>	241
CHAPITRE IV. — LES OBLIGATIONS DES ENTREPRENEURS OU FOURNISSEURS..	242
SECTION I. — <i>Les obligations des candidats aux marchés de l'État</i>	242
§ 1. La déclaration à souscrire.....	243
§ 2. Les renseignements à fournir.....	245
SECTION II. — <i>Les obligations des titulaires des marchés</i>	245
§ 1. Les garanties pécuniaires.....	245
§ 2. Les obligations relatives à l'exécution du contrat.....	250
CHAPITRE V. — LE RÈGLEMENT DES MARCHÉS.....	255
SECTION I. — <i>Le financement administratif des marchés</i>	256
§ 1. Les acomptes.....	258
§ 2. Les avances.....	260
SECTION II. — <i>Le règlement définitif du marché</i>	265
§ 1. Les délais de règlement.....	266
§ 2. Le prix de règlement.....	267
SECTION III. — <i>Le règlement des sommes dues aux sous-traitants</i>	274
§ 1. Le paiement direct des sous-traitants.....	275
§ 2. L'action directe des sous-traitants.....	277
CHAPITRE VI. — LE NANTISSEMENT DES MARCHÉS.....	278
SECTION I. — <i>Les conditions de réalisation du nantissement</i>	280
§ 1. Les indications qui doivent figurer dans le marché.....	280
§ 2. Les conditions de forme du nantissement.....	281

	Pages
SECTION II. — <i>Les droits du bénéficiaire du nantissement</i>	282
§ 1. Le droit d'obtenir des renseignements.....	282
§ 2. Le droit à l'encaissement direct.....	283
§ 3. Le droit de céder sa créance.....	284
SECTION III. — <i>Le règlement des sommes dues au titre des marchés nantis</i>	285
§ 1. Les vérifications à effectuer.....	285
§ 2. Les modalités de paiement.....	287
§ 3. Les oppositions au paiement.....	288
SECTION IV. — <i>L'intervention du crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises</i>	288
CHAPITRE VII. — LES PIÈCES JUSTIFICATIVES DES MARCHÉS.....	292

TITRE III

LES ACQUISITIONS IMMOBILIÈRES

CHAPITRE PREMIER. — LE CONTRÔLE DES OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES...	295
SECTION I. — <i>L'intervention de l'administration des Domaines</i>	295
SECTION II. — <i>L'intervention des commissions</i>	296
§ 1. La compétence des commissions.....	296
§ 2. Les avis donnés par les commissions.....	297
CHAPITRE II. — LES ACQUISITIONS AMIABLES.....	298
SECTION I. — <i>La procédure normale</i>	298
SECTION II. — <i>Les cas particuliers</i>	300
CHAPITRE III. — L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE.....	302
SECTION I. — <i>Les conditions de l'expropriation</i>	303
SECTION II. — <i>La procédure d'expropriation</i>	305
§ 1. La procédure normale.....	305
A. La phase administrative.....	305
B. La phase judiciaire.....	310
§ 2. L'interruption de la procédure normale.....	317
§ 3. Les procédures spéciales.....	318
SECTION III. — <i>Les pièces à produire au comptable assignataire</i>	320

TROISIÈME PARTIE
LE CONTENTIEUX DES PAIEMENTS

TITRE PREMIER

LA VALIDITÉ JURIDIQUE DES PAIEMENTS

	Pages
CHAPITRE PREMIER. — LA SIMPLIFICATION DES FORMALITÉS ADMINISTRATIVES.....	325
SECTION I. — <i>Les justifications d'état civil</i>	326
SECTION II. — <i>La vérification de l'authenticité des signatures</i>	326
CHAPITRE II. — LE PAIEMENT DES SOMMES DUES A DES CRÉANCIERS NE SACHANT OU NE POUVANT SIGNER.....	327
CHAPITRE III. — LE PAIEMENT DES SOMMES DUES A DES INCAPABLES.....	328
SECTION I. — <i>Mineurs</i>	328
§ 1. Administration générale.....	328
§ 2. Tutelle.....	330
§ 3. Émancipation.....	331
SECTION II. — <i>Incapables majeurs</i>	332
§ 1. Les majeurs sous la sauvegarde de justice.....	332
§ 2. Les majeurs en tutelle.....	333
§ 3. Les majeurs en curatelle.....	334
CHAPITRE IV. — LE PAIEMENT DES SOMMES DUES A DES FEMMES MARIÉES...	336
CHAPITRE V. — LE PAIEMENT DES SOMMES DUES A DES CRÉANCIERS EN RÈGLEMENT JUDICIAIRE OU LIQUIDATION DES BIENS.....	339
CHAPITRE VI. — LE PAIEMENT DES SOMMES DUES AUX CRÉANCIERS DÉCÉDÉS..	340
SECTION I. — <i>Les ayants droit</i>	340
SECTION II. — <i>Les conditions du paiement</i>	342
CHAPITRE VII. — LE PAIEMENT DES SOMMES DUES AUX CRÉANCIERS ABSENTS	343
CHAPITRE VIII. — LE PAIEMENT A DES MANDATAIRES.....	344
CHAPITRE IX. — LE PAIEMENT DANS LE CADRE D'UN CONTRAT DE FACTORING.	344
CHAPITRE X. — LE PAIEMENT DES SOMMES DUES A DES SOCIÉTÉS.....	346
SECTION I. — <i>La justification de l'existence légale de la société</i>	346
SECTION II. — <i>La justification des pouvoirs des représentants de la société</i>	347
SECTION III. — <i>Prorogation, dissolution et liquidation des sociétés</i>	349

	Pages
CHAPITRE XI. — LE PAIEMENT DES SOMMES DUES EN VERTU DE JUGEMENTS..	350
SECTION I. — <i>Jugements rendus sans l'intervention de l'État</i>	350
SECTION II. — <i>Jugements rendus contre l'État</i>	351
CHAPITRE XII. — LES OFFRES RÉELLES	352
TITRE II LES SAISIES-ARRÊTS ET CESSIONS	
CHAPITRE PREMIER. — LA RÈGLE GÉNÉRALE (OPPOSITIONS PRATIQUÉES EN VERTU DE CRÉANCES DE DROIT COMMUN ET NE PORTANT PAS SUR DES TRAITEMENTS OU SALAIRES. — CESSIONS DE CRÉANCES AUTRES QUE DES TRAITEMENTS OU SALAIRES)	356
SECTION I. — <i>Les procédures</i>	357
§ 1. La saisie-arrêt	357
§ 2. La cession de créance	358
SECTION II. — <i>La réception des significations</i>	359
§ 1. Le comptable compétent	359
§ 2. La forme des significations	360
§ 3. Le visa de l'exploit	361
§ 4. Le registre des oppositions	363
SECTION III. — <i>L'application par les comptables des saisies-arrêts et des cessions</i> ..	363
§ 1. La créance est grevée exclusivement de transports	364
§ 2. La créance est grevée exclusivement de saisies-arrêts	365
§ 3. La créance est grevée à la fois de transports et de saisies-arrêts ..	367
SECTION IV. — <i>La radiation des significations</i>	368
§ 1. La radiation des significations périmées	369
§ 2. La radiation après mainlevée	369
§ 3. La radiation par suite d'exécution	370
CHAPITRE II. — LES SAISIES-ARRÊTS ET CESSIONS DE TRAITEMENTS ET SALAIRES	370
SECTION I. — <i>La saisissabilité des traitements et salaires</i>	370
SECTION II. — <i>Les cessions et saisies-arrêts pratiquées en vertu de créances de droit commun</i>	372
§ 1. Les procédures	372
§ 2. Le rôle du comptable	373
SECTION III. — <i>Les oppositions pratiquées en vertu de créances alimentaires</i> ...	376
§ 1. Les conditions d'exercice des oppositions	376
§ 2. Les conditions de règlement des sommes retenues	378
SECTION IV. — <i>Les oppositions pratiquées en vertu de l'article 864 du Code de procédure civile</i>	380
CHAPITRE III. — LES OPPOSITIONS PRATIQUÉES A LA REQUÊTE DES COMPTABLES PUBLICS	381
APPENDICE. — L'ORGANISATION DU SERVICE DE LA DÉPENSE DANS LES TRÉSORERIES GÉNÉRALES	383

PRÉAMBULE

Les services du Trésor sont chargés de six fonctions essentielles :

- le recouvrement;
- la dépense;
- le service financier des collectivités locales;
- les opérations de caractère bancaire;
- le contrôle financier;
- la comptabilité.

C'est la deuxième de ces fonctions qui constitue l'objet de ce cours. Il s'agit d'une mission importante : c'est même celle au titre de laquelle les services du Trésor interviennent de la façon la plus générale dans la vie administrative de l'État. Ils ont, en ce domaine, une véritable exclusivité; toutes les dépenses publiques sont en effet payées par les comptables du Trésor.

Ce cours est donc consacré à l'étude des procédures d'exécution des dépenses publiques.

Par dépenses publiques, il faudra seulement entendre les dépenses imputées au budget de l'État, dont l'exécution est prévue et autorisée par la loi de finances annuelle.

* * *

Le budget de l'État comprend :

- des opérations à caractère définitif;
 - des opérations à caractère temporaire;
 - des budgets annexes.
- *Les opérations à caractère définitif* sont retracées dans :
- le budget général : budgets des divers ministères et budget des « Charges communes » rattaché au ministère de l'Économie et des Finances;
 - les comptes d'affectation spéciale pour leurs opérations à caractère définitif : tels que la Loterie nationale, le Fonds national pour le développement des adductions d'eau, le Fonds forestier national, etc.
- *Les opérations à caractère temporaire* concernent des dépenses qui font l'objet de remboursements à plus ou moins brève échéance. Elles sont décrites dans la plus grande partie des comptes spéciaux :
- les comptes d'affectation spéciale, pour leurs prêts;