

# L'engagement de la dépense : l'essentiel

## L'essentiel.

L'ordonnateur a le monopole de l'engagement des dépenses. Première étape de la dépense, l'engagement de la dépense est une règle structurante de la comptabilité publique et de l'ordre public financier, protégée par le comptable, qui doit s'assurer de la qualité d'ordonnateur et vérifier que la personne qui lui donne l'ordre de payer est bien celle qui a compétence pour ce faire ; l'engagement est aussi protégé par l'infraction budgétaire et comptable de l'engagement de dépenses sans y être habilité, ainsi que par l'infraction générique de la faute grave ayant causé un préjudice financier significatif.

Secondant le chef d'établissement, le secrétaire général d'EPL est en charge de la tenue et du suivi de la comptabilité des engagements. Pour prévenir toute difficulté, plus particulièrement de responsabilité financière ou de rejet du comptable (voir L'essentiel " La suspension du paiement"), la connaissance des contrôles effectués par le comptable et la maîtrise des risques inhérents à l'engagement de la dépense sont indispensables.

L'engagement est l'acte juridique à l'origine de la dette. L'engagement est un acte administratif. Il peut s'agir :

- d'un acte administratif unilatéral (ordre de mission pour frais de déplacement, aide sociale, attribution d'une subvention à une association)
- d'un contrat passé avec un opérateur économique (marché public).

L'engagement de la dépense relève, en application de l'[article 11](#) du décret [n° 2012-1246](#), de la compétence de l'ordonnateur ou de celui à qui une délégation a été accordée à cet effet.


### L'engagement

[Article 30](#) du décret [n° 2012-1246](#) du 7 novembre 2012

L'engagement est l'acte juridique par lequel une personne morale mentionnée à l'[article 1er](#) crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense.

L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire.

L'ordonnateur est responsable de la comptabilité des engagements. Avant d'engager, il doit s'assurer de la disponibilité des crédits, de l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits et de la réglementation applicable au regard de la nature des dépenses.

 *C'est le secrétaire général d'EPL, en tant qu'adjoint du chef d'établissement, qui tiendra cette comptabilité des engagements. Pour satisfaire les besoins de l'établissement en matière de fournitures et de services, il consultera les entreprises, demandera l'établissement de devis et préparera les marchés publics en se conformant à la réglementation du code de la commande publique (confer les fiches "L'essentiel sur les marchés publics"). Il rédigera, de façon détaillée et précise, les bons de commande (GFC) ou engagements juridiques (EJ et EJM dans OP@LE) et assurera le suivi des contrats, des marchés et des obligations de l'EPL.*


## I- La tenue de la comptabilité des engagements

Le secrétaire général d'EPL, sous le contrôle du chef d'établissement, doit enregistrer, au fur à mesure de la notification aux tiers, les engagements, en précisant leur montant, la nature des fournitures, des services ou des prestations commandés. Cet enregistrement permet le suivi de la consommation des crédits ouverts, facilite la constatation du service ainsi que le lien entre les factures et le service fait et simplifie, en fin d'exercice, le rattachement du service fait à l'exercice.

Le numéro unique d'enregistrement d'un engagement juridique proposé par la comptabilité budgétaire d'OP@LE est transmis au fournisseur qui le reportera sur les factures concernées afin de faciliter le traitement automatisé de ces dernières.

La comptabilité des engagements a donc pour objet de permettre le pilotage et le suivi de l'exécution du budget, en respectant l'affectation des dotations qui y sont inscrites. Le secrétaire général d'EPL, responsable de la gestion matérielle et financière de l'EPL, doit ainsi mettre en place une organisation et un suivi efficaces permettant une


remontée et un enregistrement rapides des actes d'engagement. La tenue régulière et exhaustive d'une comptabilité d'engagement permet de recenser les droits et obligations de l'établissement, en temps réel et à la clôture de l'exercice.

 *La tenue de la comptabilité des engagements est de la responsabilité du secrétaire général d'EPLÉ, qui seconde le chef d'établissement dans ses fonctions de gestion financière.*


L'absence ou le défaut d'organisation au niveau de l'engagement constitue un manquement, qui sera souvent à l'origine de la violation de règles d'exécution des dépenses, rendant possible la survenance d'infractions.

## II- La distinction engagement juridique - engagement comptable

La nature de l'engagement n'est pas toujours la même ; pour certaines dépenses, l'ordonnateur est lui-même tenu par son assemblée délibérante, laquelle lui donne, en ces hypothèses, délégation pour agir. Chaque fois que l'engagement juridique résulte d'une décision d'une autre autorité, notamment du conseil d'administration, l'engagement comptable « constate » l'existence de l'obligation. C'est notamment le cas d'une remise gracieuse de dette, d'une transaction, d'une remise de prix ou de gratifications, pécules, d'un relevé de prescription ou de versement de primes et indemnités.

 *Dans un EPLÉ, l'ordonnateur est le chef d'établissement et l'engagement peut juridiquement relever du conseil d'administration.*

	Caractéristiques
<b>L'engagement juridique</b>	
	Ne relève pas toujours de l'ordonnateur
	Peut en effet relever du conseil d'administration
<b>L'engagement comptable</b>	
	Consiste en l'affectation en comptabilité des crédits à la réalisation de la dépense qui résulte de l'engagement juridique
	S'agissant de l'ordonnateur, il se confond avec le contrôle de la qualité de la personne qui a signé l'ordre de payer
	Aucun formalisme n'est prévu par la réglementation à l'engagement comptable

 *Pour les EPLÉ, l'ordonnateur de l'établissement et ses délégués ont seuls qualité pour procéder à l'engagement des dépenses de l'établissement ([article R.421-71](#) du code de l'éducation).*

La reconnaissance de la dette à l'encontre de l'établissement se traduit par la signature du bon de commande (GFC) et par l'étape validation de l'EJ ou EJM (OP@LE) par le chef d'établissement ou son délégué.

## III- Le contrôle du comptable

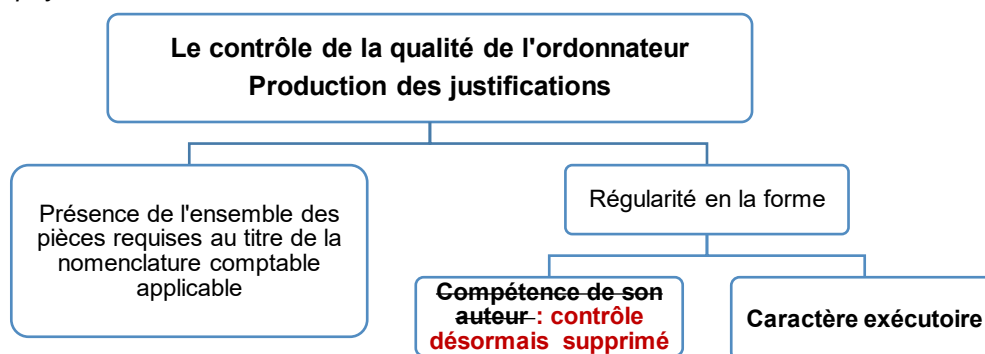
Pour prévenir toute difficulté, la connaissance des contrôles du comptable par le secrétaire général d'EPLÉ est indispensable. Le comptable public doit s'assurer de cette qualité d'ordonnateur et vérifier que la personne qui lui donne l'ordre de payer est bien celle qui a compétence pour ce faire.

La portée du contrôle de l' <a href="#">article 19</a> du décret n° <a href="#">2012-1246</a> du 7 novembre 2012 sur la qualité de l'ordonnateur
① Vérifier que le mandat est signé et par qui
② Vérifier si le signataire a bien été nommé ordonnateur de l'établissement
③ Si ce n'est pas le cas, vérifier si le signataire a reçu délégation de l'ordonnateur et si le mandat entre dans le champ de sa délégation. Il s'agit d'une délégation pour signer les ordres de payer.

Le secrétaire général d'EPLÉ doit anticiper ce contrôle et vérifier la portée du contrôle de l'agent comptable selon la nature de l'engagement en veillant au respect des exigences de la nomenclature des pièces justificatives en vigueur pour les EPLÉ actuellement fixées par le [décret n° 2022-505 du 23 mars 2022](#) fixant la liste des pièces justificatives des dépenses pour les EPLÉ (confer L'essentiel "les pièces justificatives de la dépense").

Le contrôle du comptable	L'engagement juridique	L'engagement comptable
<b>Vérification de la compétence de l'autorité qui a pris l'engagement</b>	Pas d'obligation de vérifier la compétence de l'autorité ayant pris la décision qui constitue le fondement juridique de la dépense	Obligation de vérifier la compétence de l'autorité ayant demandé l'ordre de payer
<b>Si la nomenclature des pièces justificatives demande au comptable de s'assurer qu'il dispose d'une autorisation spéciale du conseil d'administration</b>	Vérification au titre de la complétude des justificatifs exigés par la nomenclature.	
<b>Si la nomenclature des pièces justificatives ne prévoit que la production du contrat</b>	Le comptable n'a pas à se faire juge de la légalité du contrat, y compris s'agissant de la compétence du signataire	

👉 Le contrôle du comptable sur l'ordonnateur se limite désormais au contrôle de la compétence du signataire de l'ordre de payer.



Le contrôle du comptable sur la qualité de l'ordonnateur ([article 19](#) du décret n°[2012-1246](#) du 7 novembre 2012) consiste donc à s'assurer que la personne qui a signé un bordereau de mandats a bien été accréditée en qualité d'ordonnateur et non pas à vérifier que les conditions d'exercice de la qualité d'ordonnateur sont remplies.

👉 Le comptable doit veiller à ce que les demandes de paiement soient émises par des personnes dûment habilitées à cette fin.

La méconnaissance de cette obligation engage la responsabilité du comptable sur la base de l'infraction générique de l'[article L131-9](#) du code des juridictions financières. Il y a là violation de règles. Le comptable ne sera sanctionné qu'en présence d'une faute grave ayant entraîné un préjudice financier significatif.

#### IV- L'engagement de dépenses sans y être habilité

Cette infraction, prévue au 3° alinéa de l'[article L131-13](#) du code des juridictions financières, vise celui qui engage, c'est-à-dire l'auteur ou le signataire d'un engagement, et non pas le bénéficiaire de l'engagement ; ce dernier ne peut pas être appréhendé. L'auteur ou le signataire d'un engagement est responsable de la commission de l'infraction. Aucun préjudice n'est requis. Le signataire doit en effet vérifier l'acte d'engagement qu'on lui présente et qu'il signe.

👉 Le comptable, qui paye la dépense par exemple, ne peut pas être appréhendé sur le fondement de cette infraction.

Si le signataire effectue l'engagement sur instruction préalable du supérieur hiérarchique, la responsabilité du supérieur hiérarchique se substitue à celle du subordonné ayant signé l'engagement litigieux conformément à l'[article L131-5](#) du code des juridictions financières.

#### Le cas de l'ordonnateur de fait

Cette infraction vise très souvent la personne qui agit comme ordonnateur sans l'être et qui devient ordonnateur de fait. Une personne n'ayant pas la qualité d'ordonnateur s'immisce irrégulièrement dans les fonctions d'ordonnateur.

Ceci pourrait concerner l'ordonnateur lui-même, s'il agit à une date au-delà de laquelle il n'est plus habilité : limite d'âge, mutation, fin de la délégation, ...

Ce pourrait être le cas d'un secrétaire général d'EPLÉ, également agent comptable de l'établissement, qui, contrairement au principe de séparation entre ordonnateur et comptable, empiète sur le domaine de compétences de l'ordonnateur, alors qu'il ne peut recevoir de délégation de signature pour les actes relevant de l'ordonnateur (confer jurisprudence de la cour de discipline budgétaire ([CDBF, 4 avril 2011, lycée professionnel Vauvenargues et GRETA du pays d'Aix](#)) s'agissant de signature de contrats sans y être habilité, de remboursement de frais de mission ou d'avances sur indemnités de formation continue des adultes).

Ce pourrait être également le cas en EPLÉ du gestionnaire délégué ou d'un agent de l'EPLÉ (enseignant, chef de cuisine, ...) qui, ne pouvant recevoir de délégation, engagerait sans habilitation.

Ces différents cas sont également susceptibles d'être appréhendés par le biais de l'infraction sanctionnant la gestion de fait.

### **L'engagement en dépassement d'une délégation accordée ou sans autorisation du conseil d'administration**

L'infraction concerne aussi les cas où la personne habilitée outrepassé les limites de son habilitation : dépassement du seuil autorisé, signature d'un contrat en dehors du champ de la délégation, délégation viciée si le délégant n'avait pas compétence pour déléguer, signature d'une convention ou d'un marché qui aurait exigé une délibération du conseil d'administration.

Elle concerne aussi des marchés signés par l'ordonnateur s'agissant de marchés passés sans autorisation du conseil d'administration, alors qu'il s'agissait d'un marché pluriannuel ou que ces marchés étaient supérieurs au seuil des marchés formalisés ou ne rentraient pas dans l'autorisation donnée par l'[article R421-20](#) 4° d du code de l'éducation :

d) La passation des marchés, contrats et conventions dont l'établissement est signataire, à l'exception :

- des marchés qui s'inscrivent dans le cadre d'une décision modificative adoptée conformément au 2° de l'article [R. 421-60](#) ;
- en cas d'urgence, des marchés qui se rattachent à des opérations de gestion courante dont le montant est inférieur à 5 000 euros hors taxes pour les services et 15 000 euros hors taxes pour les travaux et équipements;
- des marchés dont l'incidence financière est annuelle et pour lesquels il a donné délégation au chef d'établissement.

*Pour certaines dépenses, l'ordonnateur est lui-même tenu par son assemblée délibérante, laquelle lui donne, en ces hypothèses, délégation pour agir (confer infra la distinction engagement juridique, engagement comptable).*

### **V- La violation de règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses**

Définie à l'[article L131-9](#) du code des juridictions financières, l'infraction générale sanctionne la violation de règles relatives à l'exécution des dépenses de l'EPLÉ, par faute grave ayant causé un préjudice financier significatif. Contrairement à l'infraction de l'engagement de dépenses sans y être habilité, un préjudice est requis. Il doit être financier et significatif. Un lien de causalité doit exister entre la faute grave commise par violation de règles et la survenance du préjudice financier significatif. Mais, avec les nouveaux éléments constitutifs de l'infraction, toute irrégularité ne signifiera pas systématiquement infraction. Ce sera le cas si une irrégularité est commise, mais ne présente pas un caractère de gravité suffisant. De même, s'il n'existe pas de préjudice significatif ou s'il n'y a pas de lien de causalité entre la faute grave commise par violation de règles et la survenance du préjudice financier. De simples irrégularités, qui constituent des fautes, sont commises, mais ne seront pas sanctionnées par le juge financier. Ce peut être le cas en matière de commande publique où le fait d'avoir commencé l'exécution du marché avant sa notification constitue une méconnaissance des règles fixées par le code de la commande publique, sans que cette irrégularité ne crée de préjudice.

Pour prévenir d'éventuelles irrégularités et pallier aux risques résultant de ces infractions, la mise en place d'un contrôle interne financier de l'engagement est un moyen efficace pour éviter un défaut d'organisation du service engagement, un défaut de surveillance et un défaut de vigilance.

---

### **Références réglementaires et documentations.**

#### Textes.

- [Code de l'éducation](#)
- [Code des juridictions financières](#)
- Décret [n° 2012-1246](#) du 7 novembre 2012
- Instruction M9-6

Documentations et liens internet.

- Jurisprudence : Conseil d'État arrêt n° [410880](#) du vendredi 4 mai 2018
- Jurisprudence : Cour des comptes - chambres réunies - Arrêt - 15/02/2019 - Ecole nationale de formation agronomique (ENFA) - Exercices 2010 à 2013 - [Arrêt n°S-2019-811](#)
- Tribu [MF<sup>2</sup> - Espace documentaire OP@LE et OPER@](#) les PowerPoint du [Processus nominal](#)