



L'ORDONNATEUR : FICHE ZOOM

ATTRIBUTIONS, DÉLÉGATIONS, RESPONSABILITÉ

L'ordonnateur a un rôle de prescripteur



VERSION
MARS 2016

1 — Présentation générale

En application du code de l'éducation, les EPSCP sont dirigés par un président ou par un directeur. En ce qui concerne les EPSCP constituant les écoles normales supérieures, les grands établissements et les écoles françaises à l'étranger, c'est l'autorité désignée dans les décrets portant statuts de ces établissements qui assure leur direction.

Les textes concernés confèrent également la qualité d'ordonnateur au président ou directeur de l'EPSCP¹. Quant au décret n° 2008-618 du 27 juin 2008, son article 26 prévoit que « Le président ou le directeur de l'établissement est ordonnateur du budget ».

L'article 10 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, qui définit le rôle des ordonnateurs, énonce que « Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses ».

2 — Les attributions des ordonnateurs

En matière de recettes, l'ordonnateur constate les droits de l'établissement à l'égard des tiers (usagers, clients, financeurs) et rend l'établissement créancier à leur égard. C'est notamment lui qui émet les factures à l'encontre des tiers.

Il constate la nature et l'exigibilité du droit, détermine le montant de la recette (liquidation²) et en ordonne le recouvrement. Pour ce faire, il émet et rend exécutoire l'ordre de recouvrement qui sera ensuite transmis au comptable public chargé de son recouvrement.

Concrètement, lorsqu'un droit est né (contrat exécuté, inscription d'un étudiant, prestation de services réalisée), l'ordonnateur doit constater ce droit au titre de l'exercice auquel il se rattache. Ainsi, dans le cas d'un loyer perçu d'avance et concernant deux exercices, la partie de la recette concernant le premier exercice doit être constatée sur celui-ci tandis que le reste de la recette doit être constaté au cours de l'exercice suivant.

En matière de dépenses publiques, l'ordonnateur crée une dette à l'encontre de l'établissement qu'il est chargé de gérer.

Aux termes de l'article 11 du décret 2012-1246 du 7 novembre 2012, les ordonnateurs engagent, liquident et ordonnent les dépenses.

L'ordonnateur est chargé des trois premières phases du règlement des dépenses publiques :

- + il engage la dépense (réservation des crédits) ;
- + il en détermine le montant (liquidation) ;
- + puis il ordonne son paiement (ordonnement ou mandatement). Cet ordre est transmis au comptable chargé d'en effectuer le paiement.

Il faut souligner l'importance de la tenue d'une comptabilité des engagements qui permet de suivre l'exécution du budget et l'évolution de la disponibilité des crédits³. C'est le moyen privilégié de veiller au respect des autorisations budgétaires accordées par le conseil d'administration. La comptabilité d'engagement concerne tant les opérations s'effectuant dans le cadre de l'exercice annuel que celles se déroulant sur plusieurs exercices. Sur ce dernier point, l'article 47 du décret financier du 27 juin 2008 susmentionné prévoit que « Les programmes pluriannuels d'investissement font l'objet d'une comptabilité particulière permettant de retracer l'état des engagements pluriannuels pris par l'établissement ».

1 — L'article L. 712-2 du code de l'éducation dispose que : « 3° [Le président de l'université] est ordonnateur des recettes et des dépenses de l'université ».

2 — Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 article 11.

3 — Décret 2008-618 du 27 juin 2008, article 42 : « Les ordonnateurs tiennent une comptabilité des engagements annuels et pluriannuels ».





3 — Les différentes catégories d'ordonnateurs

Trois catégories d'ordonnateurs peuvent être présentes dans les EPSCP :

- + l'ordonnateur principal est le président ou le directeur de l'établissement⁴ ;
- + les ordonnateurs secondaires de droit ;
- + les ordonnateurs délégués.

Seul le président, en sa qualité d'ordonnateur principal, est compétent pour assurer l'exécution du budget de l'université ou de l'INP. Il peut donc valablement procéder à toutes les opérations d'exécution des recettes et des dépenses afférentes au budget de l'établissement.

Le président est également compétent pour assurer l'exécution des différents budgets propres intégrés et centres de dépenses des composantes et services communs, sous réserve de l'existence d'un ordonnateur secondaire de droit, situation présente dans les trois cas suivants :

- + directeur d'un institut ou d'une école interne à l'université⁵ ;
- + directeur d'un service commun à plusieurs EPSCP⁶ ;
- + président d'une fondation universitaire⁷.

Les ordonnateurs secondaires de droit constituent une catégorie d'ordonnateurs secondaires spécifique aux universités et aux INP. Chaque ordonnateur secondaire de droit est doté, en ce qui concerne la composante dont il est responsable, de l'ensemble des compétences dévolues à un ordonnateur en matière de recettes et de dépenses (cf. chapitre 2 supra).

L'institution de cette catégorie spécifique d'ordonnateur a pour conséquence de restreindre les pouvoirs du président en matière d'exécution du budget de l'EPSCP. L'ordonnateur principal ne peut en effet pas retirer la délégation de pouvoir en matière d'exécution budgétaire dont bénéficie un ordonnateur secondaire de droit, dans la mesure où celle-ci lui a été conférée en principe par la loi. En application du principe de parallélisme des formes, seul un texte de même niveau permettrait de retirer une telle délégation.

Les ordonnateurs délégués bénéficient d'une délégation de signature (voir infra chapitre 6) attribuée par l'ordonnateur principal ou un ordonnateur secondaire comme prévu à l'article 10 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012.

L'article 712-2 du code de l'éducation prévoit que « *Le président peut déléguer sa signature aux vice-présidents des trois conseils, aux membres élus du bureau âgés de plus de dix-huit ans, au secrétaire général et aux agents de catégorie A placés sous son autorité ainsi que, pour les affaires intéressant les composantes énumérées à l'article L. 713-1, les services communs prévus à l'article L. 714-1 et les unités de recherche constituées avec d'autres établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche, à leurs responsables respectifs* ».

L'alinéa 2 de l'article 27 du décret du 27 juin 2008 prévoit que « Les ordonnateurs secondaires peuvent déléguer leur signature aux agents publics placés sous leur autorité ».

Il résulte de ces dispositions qu'un ordonnateur secondaire peut déléguer sa signature uniquement à un agent public affecté dans la composante ou le service commun qu'il dirige.

4 — Les délégations accordées par le conseil d'administration

Les accords et conventions font l'objet de dispositions particulières puisque le code de l'éducation prévoit que « Le président de l'université [...] conclut les accords et les conventions⁸ » et que « Le conseil d'administration approuve les accords et les conventions signés par le président⁹ » Il résulte de ces deux dispositions combinées que le président d'une université ou d'un INP est toujours compétent pour conclure, au nom de l'université, les accords ou les conventions qui doivent également être approuvés par le conseil d'administration comme le précise l'article 187 du décret GBCP. Seule cette approbation confère aux accords et conventions un caractère exécutoire.

Il convient de noter que le conseil d'administration peut déléguer certaines de ses attributions au président de l'université. Dans ces conditions, et afin de simplifier les procédures décisionnelles au sein d'un établissement, le conseil d'administration peut déterminer les catégories de contrats et de conventions (marchés sur appel d'offres, contrats de travail...) qui, en raison de leur objet, de leur nature, de leur montant ou du type de prestations concernées, ne sont pas soumises à son approbation.

4 — Décret n°2008-618 du 27 juin 2008, article 26.

5 — Code de l'éducation, article L.713-9 et décret n°2008-618 du 27 juin 2008, article 27

6 — Décret n°2008-618 du 27 juin 2008, article 27.

7 — Décret n° 2008-326 du 7 avril 2008, article 12 et décret 2008-618 du 27 juin 2008, article 27.

8 — Code de l'éducation, article L. 712-2.

9 — Code de l'éducation, article L. 712-3.





Toutefois, la loi encadre le champ des délégations pouvant être accordées par le conseil d'administration au président. Ainsi les compétences suivantes ne peuvent faire l'objet d'une délégation¹⁰ :

- + l'approbation du contrat d'établissement ;
- + le vote du budget ;
- + l'approbation des comptes ;
- + l'adoption du règlement intérieur ;
- + l'approbation du rapport annuel d'activité qui comprend un bilan et un projet, présenté par le président.

De façon complémentaire, le code de l'éducation¹¹ prévoit que le conseil d'administration dispose de la faculté de déléguer au président le pouvoir d'adopter les décisions budgétaires modificatives (DBM). L'instance délibérante doit fixer les conditions de cette délégation. Les DBM doivent alors être portées à la connaissance du conseil d'administration « lors de sa prochaine séance »¹².

Dans certains cas, les vice-présidents des trois conseils et le secrétaire général peuvent avoir reçu délégation de signature pour la conclusion des accords et des conventions concernant l'établissement. Les directeurs d'UFR, d'instituts et d'écoles internes, de services communs et d'unités mixtes de recherche ainsi que les agents de catégorie A de l'établissement peuvent également avoir reçu délégation de signature pour la conclusion des accords et des conventions concernant leur composante ou service.

Dans les cas de délégation de pouvoir accordée au président ou directeur par le conseil d'administration, que le président ensuite accorde ou non une délégation de signature, il doit être rendu compte au conseil d'administration de l'établissement des accords et conventions conclus et ce, dans les meilleurs délais¹³.

5 — Le cas des marchés publics

Deux textes, tous deux datés de 2006, ont réformé les achats universitaires, le code des marchés publics du 1^{er} août 2006 et l'article 30 de la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006.

Désormais, les contrats de type marchés publics suivent le même régime que tout contrat signé par un EPSCP. Ce sont donc les dispositions de l'article 712-2 du code de l'éducation qui s'appliquent. Il y est indiqué que :

- + le président ou le directeur d'un EPSCP « représente [l'établissement] à l'égard des tiers ainsi qu'en justice » : c'est donc lui le représentant du pouvoir adjudicateur que constitue l'EPSCP ;
- + « Le président de l'université [...] conclut les accords et les conventions » et que « le président ou le directeur peut déléguer sa signature... ».

Pour ce qui concerne l'organisation de la fonction achat au sein de l'EPSCP et les règles spécifiques aux marchés publics, il convient de se reporter à la fiche n° 38.

6 — La délégation de pouvoir

Il s'agit d'un acte juridique par lequel une autorité (délégante) transfère certaines de ses compétences à une autorité subordonnée (déléguée). La délégation modifie donc l'ordre des compétences entre ces deux autorités administratives. La délégation de pouvoir dessaisit l'autorité délégante qui ne peut plus exercer ses compétences dans les matières ayant fait l'objet d'un transfert de pouvoirs, tant qu'elle n'a pas mis fin à la délégation. Elle ne lui interdit pas, en revanche, de donner des instructions à l'autorité délégataire¹⁴. Cet acte n'étant pas nominatif, le changement de délégataire n'a aucune incidence.

Pour être valide, la délégation consentie à une autorité subordonnée :

- + ne peut être totale, elle doit donc préciser les compétences déléguées ;
- + définit de manière précise les principes dont doit s'inspirer l'autorité délégataire ;
- + se traduit par un acte écrit qui doit faire l'objet d'une publicité pour pouvoir être opposable. En outre, s'agissant d'un acte à caractère réglementaire, elle doit également être transmise au recteur d'académie, chancelier des universités¹⁵, pour devenir exécutoire. Enfin, comme le précise l'article 186 du décret GBCP, les ordonnateurs informent l'organe délibérant des délégations qu'ils accordent.

10 — Code de l'éducation, article L. 712-3.

11 — 2^e alinéa du 8^e du IV de l'article L. 712-3.

12 — Cf. article 21 du décret financier n° 2008-618 du 27 juin 2008.

13 — Code de l'éducation, article L. 712-3.

14 — Cf. décision du Conseil d'État, 4 juillet 1969, n° 75226, publiée au recueil Lebon, p. 362-363.

15 — Code de l'éducation, articles L. 711-8 et L. 719-7.



7 — La délégation de signature

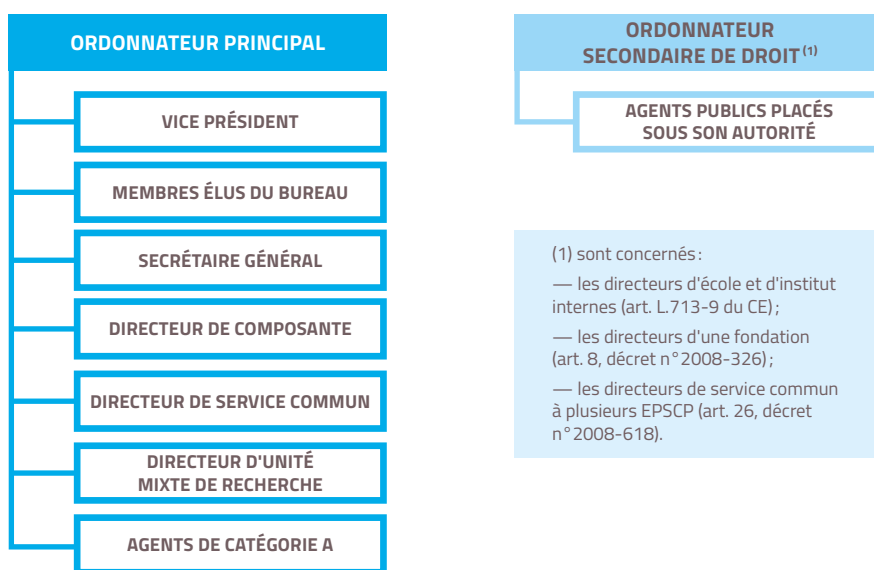
Il s'agit d'un acte juridique par lequel le délégant se décharge d'une partie de sa tâche matérielle auprès d'un délégataire qui agira pour son compte, sans toutefois se dessaisir de ses compétences.

La délégation de signature :

- + n'emporte pas de transfert de responsabilité ;
- + est personnelle et devient caduque en cas de changement du délégant ou du délégataire ;
- + ne peut pas être totale (lister les actes délégués ou les seuils) ;
- + se traduit par un acte écrit qui doit faire l'objet d'une publicité pour pouvoir être opposable ;
- + et doit également être transmise au recteur d'académie, chancelier des universités, pour être exécutoire¹⁶.

Enfin, le délégant, qui conserve sa compétence, peut à tout moment décider en lieu et place du délégataire.

Le schéma présente les différentes délégations possibles en matière financière¹⁷ au sein d'un EPSCP.



- + L'ordonnateur (principal ou secondaire) ne peut accorder que des délégations de signature (à condition qu'un texte le prévoie) ;
- + Une délégation de signature ne peut être subdéléguée ;
- + Un même domaine ne peut être partagé entre plusieurs délégataires ;
- + L'ordonnateur (principal ou secondaire) reste entièrement responsable des actes accomplis par ses délégataires.

8 — La séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable

La séparation des fonctions de l'ordonnateur et de l'agent comptable constitue une des deux règles de la comptabilité publique, l'autre étant celle de la présence d'un comptable public au sein d'un établissement public. Le principe de séparation signifie que les fonctions d'ordonnateur et de comptable sont incompatibles, comme le précise l'article 9 du décret GBCP n° 2012-1246 du 7 novembre 2012. Ils sont chargés, ensemble mais chacun dans son rôle, de l'exécution du budget de l'établissement.

Principe :

La séparation apparaît comme une règle de sécurité dans la gestion des fonds publics grâce à l'obligation qui est instaurée de faire intervenir deux acteurs forcément distincts pour accomplir toute opération de recette et surtout de dépense.

16 — Code de l'éducation, article L. 711-8 et L. 719-7.

17 — Les domaines concernés par les délégations sont de natures diverses telles l'hygiène et la sécurité, l'ordre dans les enceintes, ... et ces délégations sont organisées par des textes spécifiques. L'objet des fiches RCE ne couvre pas ces domaines.



L'exécution du budget résulte de la combinaison obligatoire d'une action de décision et d'une opération de contrôle. La liberté d'appréciation et de choix qu'il est indispensable d'attribuer à un ordonnateur ne peut exister que parce qu'elle s'exerce dans le cadre d'un contrôle de régularité qui incombe au comptable.

Le principe de séparation des fonctions de l'ordonnateur et du comptable conduit à une répartition fonctionnelle des services en fonction des différents stades d'exécution des opérations.

Ainsi, en matière de dépenses, l'ordonnateur est chargé de l'engagement, de la liquidation et du mandatement des dépenses, et le comptable de leur prise en charge et de leur paiement. Si ce dernier constate une irrégularité lors du contrôle qui lui incombe, il peut suspendre le paiement d'une dépense. En matière de recettes, l'ordonnateur constate la créance, procède à sa liquidation et à l'émission de l'ordre de recouvrement correspondant. Le comptable, pour sa part, assure la prise en charge, poursuit le recouvrement et procède à l'encaissement effectif.

Cette répartition fonctionnelle connaît aujourd'hui des évolutions sensibles tenant à la fois à l'évolution des pratiques et aux possibilités offertes par les outils de gestion. Ainsi, l'article 35 du décret n° 2008-618 autorise les établissements à mettre en place un service facturier placé sous l'autorité de l'agent comptable. Ce principe est réaffirmé par l'article 41 du décret GBCP. Dans ce type d'organisation, il appartient à l'ordonnateur de se concentrer sur l'acte de d'achat et la réalité du service fait (l'opportunité de la dépense ainsi que la réalité et la qualité du service rendu) et au comptable de veiller aux contrôles matériels et comptables au vu de la facture et de la certification du service fait délivré par l'ordonnateur.

Cependant, quelle que soit l'organisation retenue par l'établissement, la responsabilité personnelle et pécuniaire de l'agent comptable demeure et en conséquence la séparation des fonctions perdure. Un tel partage de compétences peut aboutir à des situations de blocage lorsque l'agent comptable, dans le cadre des contrôles qui lui incombent (et de la mise en cause éventuelle de sa responsabilité personnelle), refuse d'exécuter une opération que l'ordonnateur lui soumet sans qu'il lui soit réglementairement possible de trouver une solution permettant de donner satisfaction à l'ordonnateur. Afin d'éviter ces blocages et par souci d'efficacité dans le fonctionnement des établissements, le droit de réquisition a été institué.

Les articles 18 à 20 du décret GBCP détaillent les contrôles que le comptable doit exercer s'agissant des dépenses et des recettes qui lui sont confiées. La responsabilité pécuniaire de l'agent comptable s'étend à toutes les opérations du poste comptable qu'il dirige depuis la date de son installation jusqu'à la date de sa cessation de fonctions. Elle recouvre aussi les opérations des agents comptables secondaires et des régisseurs. Enfin, cette responsabilité porte également sur les actes des comptables de fait, si l'agent comptable a eu connaissance de ces actes et ne les a pas signalés au président ou au directeur de l'établissement et au ministre chargé du Budget.

L'étendue de la responsabilité de l'agent comptable d'un EPSCP ne concerne que l'exécution du budget par nature et non les opérations relatives aux destinations de dépenses.

9 — La responsabilité de l'ordonnateur

L'article 12 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 indique : « À raison de l'exercice de leurs attributions et en particulier des certifications qu'ils délivrent, les ordonnateurs encourent une responsabilité dans les conditions fixées par la loi ».

L'ensemble des pouvoirs conférés aux ordonnateurs trouve sa contrepartie dans la responsabilité qui leur incombe. Celle-ci peut être de trois ordres : disciplinaire, pénale, civile et financière.

Deux situations peuvent être à l'origine d'une mise en cause de l'ordonnateur :

- + il a transgressé les règles qui régissent l'exercice de ses prérogatives ;
- + il a excédé sa compétence et, en maniant des deniers publics, s'est immiscé dans les fonctions du comptable.

Mise en cause pour des irrégularités commises dans sa sphère de compétence :

En cas d'irrégularité grave (il n'est pas nécessaire qu'il y ait malversation), la responsabilité pénale de l'ordonnateur peut être invoquée. Il en serait ainsi s'il était avéré un trafic d'influence (dans le cadre d'une procédure de marché public par exemple), un délit d'atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics¹⁸, un délit de favoritisme (par exemple, dans le cadre de l'attribution des commandes passées par l'établissement), une prise illégale d'intérêts¹⁹, un délit d'ingérence, de déclaration erronée (en matière fiscale par exemple en cas d'anomalies d'une gravité particulière de nature à revêtir un caractère frauduleux).

Le juge pénal est alors compétent pour juger l'affaire.

18 — Cf. arrêt de la Cour de cassation, (chambre criminelle) n° 08-82319 du 17 décembre 2008 qui confirme l'arrêt n° 1050/07 de la cour d'appel de Lyon, en date du 27 février 2008.

19 — Cf. arrêt de la Cour de cassation, (chambre criminelle) n° 08-82318 du 17 décembre 2008 qui confirme l'arrêt n° 1010/06 de la cour d'appel de Lyon, en date du 27 février 2008.





Une procédure disciplinaire est également susceptible d'être engagée à l'encontre de l'ordonnateur, indépendamment des actions mises en œuvre dans les autres domaines (pénal notamment) ou parallèlement à celles-ci²⁰.

La responsabilité financière de l'ordonnateur relève quant à elle de la Cour de discipline budgétaire et financière qui sanctionne les infractions de caractère financier commises par les agents du secteur public²¹.

À ce titre, il est rappelé que :

- + les ordonnateurs principaux ou secondaires sont seuls responsables des actes qu'ils exécutent en cette qualité et qu'ils sont responsables des certifications qu'ils délivrent ;
- + la responsabilité générale des ordonnateurs principaux peut être mise en cause si, ayant eu connaissance d'irrégularités commises par des ordonnateurs secondaires, ils ont négligé de prendre les dispositions propres à les redresser, ou s'ils ont omis d'en informer les autorités habilitées à le faire.

Les opérations susceptibles d'être sanctionnées sont très nombreuses. Ce sont, essentiellement, les suivantes :

- + l'engagement de dépenses en l'absence (ou insuffisance) de crédits prévus au budget ;
- + d'une manière générale, toutes infractions aux règles de la comptabilité publique relatives à l'exécution des dépenses et recettes (absence de service fait par exemple) ;
- + même en l'absence d'une irrégularité formelle, l'octroi à autrui d'un avantage, pécuniaire ou en nature, injustifié, entraînant un préjudice pour le trésor public ou la collectivité.

Ajoutons que, à l'occasion du passage aux RCE, le président de l'établissement devient juridiquement responsable des opérations liées à l'ensemble des rémunérations des personnels de l'établissement. En effet, il lui incombe de veiller à la qualité de la prévision budgétaire, à la limitativité des crédits de la masse salariale, puis de s'assurer de la bonne exécution budgétaire (responsable de l'engagement, de la liquidation et du mandatement des rémunérations). Le respect des délais de mandatement lui incombe également. Les enjeux humains et financiers liés à cet élargissement du champ de compétences de l'ordonnateur donnent une acuité particulière à ce domaine de la responsabilité de l'ordonnateur.

Mise en cause pour des irrégularités commises en dehors de sa sphère de compétence :

Ces irrégularités sont consécutives de la réalisation d'actes qui empiètent sur les pouvoirs du comptable. Elles constituent une « gestion de fait » qui entraîne, pour leurs auteurs, les mêmes obligations et responsabilités que pour le comptable public²².

La gestion de fait est l'acte irrégulier par lequel une personne, qu'elle soit physique ou morale, s'immisce dans le maniement des deniers publics sans avoir qualité pour ce faire. Par ailleurs, peut-être déclaré comptable de fait, non seulement celui qui a directement et effectivement manié les fonds publics sans habilitation, mais aussi celui qui a ordonné ce maniement et/ou en a eu connaissance sans pour autant y mettre fin.

Dans ces situations, la personne reconnue comptable de fait a l'obligation de produire une comptabilité des opérations effectuées, appuyées des pièces justificatives, au rang desquelles figure notamment la reconnaissance d'utilité publique des dépenses par le conseil d'administration de l'établissement. Telle serait la situation pour un enseignant-chercheur qui encaisserait, par exemple, les droits d'inscription à un colloque sans qu'il ne soit constitué une régie de recettes dont il serait le régisseur. Tel pourrait également être le cas d'une association qui encaisserait des subventions au lieu et place de l'EPSCP sans qu'une convention régulière existe (encore faut-il que cette association n'ait pas le caractère d'association « transparente »).

La sanction éventuelle est la mise en débet (versement des fonds manquants dans la caisse de l'établissement sur les deniers personnels du comptable de fait) ainsi qu'une amende²³.

Irrégularités commises par les personnes bénéficiant d'une délégation :

Ainsi qu'il a été précisé dans la fiche n° 18 « L'ordonnateur : attributions, délégation », en cas de délégation de pouvoir, l'autorité délégante est dessaisie des pouvoirs délégués. Les actes, certificats et attestations délivrés par la personne ayant reçu une délégation de pouvoir sont effectués sous son entière responsabilité. Ce constat doit néanmoins être pondéré car il appartient à l'autorité ayant délégué ses pouvoirs de s'informer régulièrement de la bonne application de la délégation accordée (application du principe de responsabilité partagée).

En revanche, en cas de délégation de signature, l'autorité délégante conserve la responsabilité des actes accomplis par la personne ayant reçu délégation. Il appartient donc au délégant de s'assurer que le contenu de sa décision est bien respecté.

20 — Cf. décision du Conseil d'État n° 333573 du 22 février 2012, aux tables du recueil Lebon.

21 — Cf. titre 1^{er} du code des juridictions financières.

22 — Cf. XI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963.

23 — Cf. arrêt n° 52801 du 21 octobre 2008 de la Cour des comptes « association d'anthropologie appliquée » accessible sur le site internet de la Cour des comptes (www.ccomptes.fr).

