

Affaire suivie par : Marie GARDIENNET

Note diffusée le 29 mars 2021 après
 l'adoption du budget primitif 2021
 du 25 mars 2021

NOTE DU SERVICE FINANCES

NOTE AUX RESPONSABLES DES SERVICES



NOTE DE RAPPEL SUR LES DÉPENSES OBLIGATOIRES ET INTERDITES DES COLLECTIVITÉS

Une définition des dépenses obligatoires et interdites est esquissée dans une réponse publiée au Journal Officiel de l'Assemblée Nationale du 17 mai 1999 page 3004 en réponse à la question n°26048.

« Les communes ont pour principale mission **d'exercer les compétences qui leurs ont été dévolues par la loi** et notamment celles de décentralisation. Les charges y afférant constituent alors pour elles des **dépenses obligatoires**. Au-delà de ce cadre de compétences énumérées par les textes, les communes disposent d'une compétence de portée générale. Celle-ci provient des dispositions de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités locales issu de la loi municipale de 1884 : « *Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ».

Néanmoins, le domaine d'intervention des communes au titre de leur compétence de portée générale connaît un certain nombre de **limites**. Ces limitations peuvent être explicites. *Ainsi, une commune ne saurait intervenir dans un domaine relevant d'une autre collectivité.*

Au-delà, la légalité des interventions des communes au titre de leur compétence générale s'examine à l'aune du principe de **l'intérêt local** (ou communal). Il n'existe pas de définition précise de cette notion, néanmoins ses contours ont été progressivement définis par la jurisprudence.

A cet égard, en l'état actuel, la légalité de l'intervention d'une collectivité au titre de sa compétence générale est subordonnée à l'existence d'un **intérêt public** (par opposition à un intérêt privé : (CE, 11 octobre 1929, Aff. Berton), répondant aux **besoins de la population de la collectivité** (CE, 2 août 1912, Aff. Flornoy) et doit être gouvernée par le **principe de neutralité dans un conflit** (CE, 20 novembre 1985, Aff. commune d'Aigues-Mortes).

La **composante juridique de la dépense locale** distingue traditionnellement les **dépenses obligatoires des dépenses facultatives ou conditionnelles**. Autant les dépenses obligatoires des collectivités locales sont strictement définies, autant les dépenses interdites et conditionnelles restent discutées.

I/ DEPENSES OBLIGATOIRES :

L'article L.1612-15 CGCT prévoit ainsi deux catégories de dépenses obligatoires :

- ✓ Les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles ;
- ✓ Les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé.

1- Les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles

Le caractère obligatoire d'une dépense implique un contrôle particulier : le contrôle budgétaire. Le Conseil d'Etat a estimé que pour être exigible, une dépense doit être obligatoire dans son principe, certaine et non sérieusement contestée. C'est donc lors de l'engagement ou la liquidation de la dépense – et non lors du vote des crédits – qu'une dette devient exigible.

2- Les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé

Les dépenses rendues obligatoires par la loi sont énumérées en partie dans le Code général des collectivités territoriales (art. L.2321-2 pour les communes ; art. L.3321-1 pour les départements ; art. L.4321 pour les régions) et sont celles qui entrent bien évidemment dans les compétences de chaque collectivité. Un département ne peut ainsi allouer d'aides à l'hébergement qu'en complément de l'intervention de la région, sauf à estimer que cette subvention s'inscrit dans le cadre de l'équipement rural.

Il appartient en effet au législateur de déterminer quelles dépenses sont obligatoires pour les collectivités locales et la création de dépenses obligatoires ne doit toutefois pas porter atteinte à l'autonomie financière des collectivités territoriales et au principe de libre disposition de leurs ressources. L'existence de telles dépenses obligatoires a pour conséquence juridique la mise en place d'un contrôle administratif et juridictionnel classique (le contrôle de légalité) et d'un contrôle particulier (le contrôle budgétaire) qui voit l'intervention du préfet en liaison avec la Chambre régionale des comptes (CRC). Ainsi, si une dépense obligatoire n'est pas inscrite ou inscrite pour un montant insuffisant, toute personne y ayant intérêt peut saisir la CRC¹. Les dépenses obligatoires peuvent également faire l'objet d'un mandatement d'office, la procédure étant prévue à l'article L.1612-16 CGCT.

II/ DEPENSES INTERDITES :**a. Les dépenses contraires à la réglementation en vigueur sont interdites.**

- ✓ Ainsi, des subventions aux cultes sont interdites parce que contraires à la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Églises et de l'État. De même sont interdites les subventions aux écoles privées non liées par un contrat (loi du 30 octobre 1886 sur l'enseignement primaire).
- ✓ Sont également interdites les dépenses qui relèvent d'un domaine étranger à la compétence des collectivités locales. Ainsi, une collectivité locale ne pourrait pas effectuer des dépenses en matière de défense nationale.

- ✓ Sont enfin interdites des dépenses qui ne présentent pas un intérêt public local suffisant : la dépense ne doit servir en principe que les besoins de la seule population du lieu.

b. Les dépenses contraires à la l'intérêt local sont interdites.

La « légalité de l'intervention d'une collectivité au titre de sa compétence générale est subordonnée à l'existence d'un **intérêt local**. Le juge administratif pose ainsi trois catégories d'exigences pour que la dépense soit légale ; elle doit relever d'un « **intérêt public** [...] répondant aux **besoins de la population de la collectivité** et doit être gouverné par le principe de **neutralité dans un conflit** ».

c. L'exigence d'un intérêt public

L'intérêt communal doit en effet être distingué de l'intérêt privé. Ainsi le conseil municipal ne peut-il :

- ✓ Créer une voie privée destinée uniquement à une exploitation privée (Conseil d'État, 11 octobre 1929, Berton, Lebon p. 894) ;
- ✓ Financer l'entretien de voies privées (Conseil d'État, 17 octobre 1980, Braesch, Lebon p. 625) ;
- ✓ Financer des travaux portant sur le réservoir d'eau d'un lotissement privé (Conseil d'État, 21 juin 1993, Commune de Chauriat contre Lebris, Lebon p. 650).

La nécessité d'un intérêt public a été affirmée notamment en matière d'intervention économique ;

- ✓ Les conseils municipaux n'ont été autorisés à ériger en services publics communaux des entreprises que si « en raison des circonstances de temps et de lieu, un intérêt public justifie leur intervention » (Conseil d'État, 30 mai 1930, Chambre syndicale de commerce et de détail de Nevers, n° 06781).
- ✓ La prise en charge des frais de transport et autres frais annexes impliqués par les déplacements d'une équipe municipale de handball présente un caractère d'intérêt public communal (tribunal administratif de Versailles, 10 avril 1998, préfet de Seine-et-Marne contre commune de Pontault-Combault). Le conseil municipal de Pontault-Combault a donc pu légalement décider que de tels frais seraient réglés directement par le budget de la commune, aucune disposition législative ni réglementaire n'imposant qu'une telle intervention prenne la forme d'une subvention à une personne morale.

d. L'exigence d'une réponse à un besoin de la population

L'intervention de la commune doit avoir pour objet direct de répondre aux besoins de la population.

- ✓ A été déclarée illégale, parce que ne présentant pas un intérêt communal, une subvention à une association syndicale d'instituteurs dont l'objet était de lui permettre d'intenter des procès sur l'ensemble du territoire français contre les auteurs de documents mettant en cause des instituteurs (Conseil d'État, 2 août 1912, Lebon p. 918)
- ✓ En revanche, a été déclarée légale une subvention accordée à une union syndicale départementale dès lors qu'il s'agissait de contributions financières à la tenue d'un congrès dans la commune, eu égard aux retombées d'un tel congrès (Conseil d'État, 5 décembre 1941, Rousteau, Lebon p. 206).
- ✓ Le juge administratif admet également des subventions à des sections locales d'associations nationales parce que celles-ci menaient une action sociale au niveau communal (Conseil d'État, 4 avril 2005, Commune de Bondy, n° 264596).
- ✓ A été qualifiée d'intérêt local la participation d'une commune à la construction d'un bureau de poste, opération répondant directement aux besoins de la population (Conseil d'État, 1er avril 1977, Dame Grignard, Lebon p. 177 et Conseil d'État, 11 octobre 1989, Commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône c/ préfet des Bouches-du-Rhône, Lebon p. 184).

e. L'exigence d'une neutralité de l'intervention

L'exigence de neutralité de l'action des collectivités locales exclut une prise de parti soit dans un conflit collectif du travail, soit dans le cadre d'un conflit politique national ou international.

- ✓ Est ainsi illégale l'aide financière apportée à l'une des parties en litige dans le cadre d'un conflit collectif, mais une commune peut accorder la gratuité des restaurants scolaires aux enfants des agents grévistes (Conseil d'État, 11 octobre 1989, Commune de Port-Saint-Louis du Rhône, n° 89628)
- ✓ La commune ne saurait s'immiscer dans un conflit collectif du travail (Conseil d'État, 11 octobre 1989, Commune de Gardanne, n° 89325, Lebon p. 188)
- ✓ Une commune ne peut pas prendre en charge les frais de transport de ses habitants qui s'étaient rendus à Paris afin de participer à une manifestation pour la défense de la Sécurité sociale et pour la paix (Conseil d'État, 12 novembre 1990, Commune de Blénod-lès-Pont-à-Mousson, requêtes nos 95219 et 95220).
- ✓ En outre, une subvention ne peut pas être accordée à une association même locale dont l'objet est de s'opposer à une opération d'intérêt général et qui manifeste son opposition par des actions violentes (Conseil d'État, 1er octobre 1993, Commune de Secondigny, Lebon p. 615).
- ✓ Le tribunal administratif de Paris a admis la légalité de délibérations allouant des subventions à des organisations syndicales locales, en prenant en considération "la nature des actions menées par les organisations syndicales qui avaient mis en place sur le territoire communal des moyens d'information et de soutien au bénéfice des salariés et retraités en difficulté et des demandeurs d'emploi et la circonstance que la commune comportait un nombre important de demandeurs d'emploi" (Tribunal administratif de Paris, 19 décembre 1997, Gallais).
- ✓ Les subventions allouées aux établissements privés d'enseignement, hors dérogations concernant les établissements privés sous contrats, sont interdites (Cour administrative d'appel de Bordeaux, 3 mai 2007, Commune de Saint-Pierre-d'Irube, n° 04BX01020)

III/ DEPENSES FACULTATIVES :

Entrent, dans la catégorie des dépenses facultatives, les dépenses qui ne sont **ni obligatoires ni interdites** :

- Les subventions aux associations déclarées ;
- L'acquisition ou la construction d'immeubles qui ne sont pas affectés à des services obligatoires ;
- Les interventions dans le domaine économique et social ;
- La gestion de certains services publics comme les cantines scolaires, les garderies, les crèches, les piscines ou les bibliothèques.

.....

EN RESUMÉ : En application du principe de légalité, les dépenses contraires à la réglementation en vigueur sont des **dépenses interdites**. Certaines dépenses sont interdites par la loi, d'autres ont vu leurs contours dessinés par la jurisprudence ; elles doivent correspondre à un intérêt public local, les dépenses effectuées dans un but privé sont interdites, elles doivent aussi rester le plus neutre possible, notamment au niveau politique.

.....

Source : Joël Clérembaux, consultant collectivités territoriales / INTERVENANCE / pour la Gazette des communes (**dépenses interdites -02/09/2009**)

ANNEXE : LISTE DES DEPENSES OBLIGATOIRES

Le code général des collectivités territoriales dispose en son article L 2321-1 que « Sont obligatoires pour la commune les dépenses mises à sa charge par la loi. »

L'article L 2321-2 dresse une liste non exhaustive de dépenses considérées comme obligatoires :

- 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 Journal officiel de la Polynésie française ;
- 3° Les indemnités de fonction prévues à l'article L. 2123-20, les cotisations versées en application des articles L. 2123-26 à 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 ;
- 5° La cotisation au budget du centre de gestion et de formation créé par l'article 30 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ;
- 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° Abrogé ;
- 11° Abrogé ;
- 12° supprimé
- 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° supprimé ;
- 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 visée à l'article L. 2213-30 ;
- 18° Les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement ;
- 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° supprimé ;
- 22° supprimé ;
- 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° supprimé ;
- 26° supprimé ;
- 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 dont les modalités de constitution, d'ajustement et d'emploi sont déterminées par décret ;
- 30° Les intérêts de la dette et les dépenses de remboursement de la dette en capital ;
- 31° supprimé ;
- 32° L'acquittement des dettes exigibles.

L'ensemble des provisions constituent pour les collectivités des dépenses obligatoires, dès lors qu'un risque est avéré.

Le Conseil d'Etat a estimé que pour être exigible, une dépense doit être obligatoire dans son principe, certaine et non sérieusement contestée. C'est donc lors de l'engagement ou de la liquidation de la dépense – et non lors du vote des crédits – qu'une dette devient exigible.

Une procédure de contrôle budgétaire est mise en place pour assurer que ces dépenses obligatoires sont bien inscrites au budget. Le haut-commissaire, le comptable de la collectivité ou un créancier

AR Prefecture

017-261700892-20260615-D28_26-DE
Reçu le 23/06/2026

peuvent saisir la Chambre Territoriale des Comptes s'ils estiment qu'une dépense obligatoire n'est pas inscrite.

Chaque type de collectivité dispose de dépenses obligatoires spécifiques. A ce titre, il convient de souligner qu'elles doivent également inscrire leur action dans le champ de compétence qui leur est attribué, et ce, pour éviter les chevauchements de compétences entre les différentes collectivités.

Les dépenses de personnel constituent la catégorie la plus importante de dépenses obligatoires. Il s'agit non seulement des rémunérations des agents territoriaux mais aussi des charges sociales afférentes. Les indemnités de fonction des élus locaux et les cotisations pour financer les organismes de formation peuvent être incluses dans cette catégorie.

Les dépenses d'entretien et de maintien en bon état des équipements comprennent les dépenses d'entretien des voiries communales, des cimetières ou des stations d'épuration.

Les dépenses relatives à certains services publics incluent les dépenses relatives au service d'enlèvement des ordures ménagères, aux services de désinfection et d'hygiène, d'aide sociale et de santé publique, de transports publics ou de l'enseignement. Ainsi, les dépenses de construction, d'équipement et de fonctionnement des écoles maternelles et primaires constituent des dépenses obligatoires pour les communes. Et les dépenses de construction, d'équipement et de fonctionnement des collèges et des lycées, respectivement des dépenses obligatoires pour les départements et pour les régions.

Cela inclue également les dépenses relatives à la contribution d'une collectivité locale au financement d'un organisme de coopération intercommunale lorsqu'elle en est membre. C'est l'exemple d'une contribution communale aux dépenses d'un syndicat intercommunal au ramassage des ordures ménagères.

La dotation aux amortissements et aux provisions est une catégorie de dépenses obligatoires de la section de fonctionnement pour les communes ou groupement de communes dont la population est supérieure à 3 500 habitants.

.....