

Circulaire n°04/PM du 07 mars 2007 relative à la nomenclature des pièces justificatives de la dépense des collectivités locales

L'ordonnance 87-289 du 20 octobre 1987, qui institue les communes, renvoie, pour ce qui concerne leur comptabilité à l'ordonnance portant règlement général de la comptabilité publique, ordonnance 89-012 du 23 janvier 1989.

Par ailleurs, cette ordonnance mentionne en son article 251, que les dépenses ne peuvent être effectuées qu'en respectant la nomenclature des pièces justificatives de la dépense ; de même, plusieurs circulaires ministérielles ont rappelé la nécessité de se conformer à cette nomenclature. Les circulaires du Ministère de l'Intérieur, des Postes et Télécommunications n°009 du 18 septembre 1992, n°635 du 21 septembre 2005 demandant aussi bien aux communes qu'aux postes comptables de se conformer à ces prescriptions.

Si le document applicable pour la dépense de l'Etat n'est pas modifié, il est nécessaire de procéder à la formalisation de la nomenclature des pièces justificatives de la dépense communale. Par dépense communale, il convient de comprendre les dépenses réalisées par les collectivités locales, que ce soit les communes ou des structures intercommunales.

La simplicité de la nomenclature se traduit, dans certains cas, par la détermination d'une liste suffisante et facile à mobiliser de pièces justificatives. Une précision et un soin particulier ont été donnés dans cette nomenclature, en vue de prévenir les litiges ultérieurs.

Cette nomenclature fera l'objet, pour en faciliter l'utilisation, d'une brochure et sera diffusée aux communes et aux services du Trésor.

La présente circulaire rappelle les principes fondamentaux ainsi que les modalités pratiques d'application de la nomenclature, et appelle l'attention des communes, représentées par les maires et les secrétaires généraux d'une part et des comptables d'autre part, sur les principales directions qui ont prévalu à son élaboration et aux principaux aspects qui doivent prévaloir dans sa mise en œuvre.

1. Principes et fondamentaux régissant la nomenclature

Il est rappelé que la présente liste des pièces justificatives n'a pas pour objet de justifier les opérations d'ordre. Certaines d'entre elles sont mentionnées, mais pour mémoire.

A ce titre, il est rappelé que si l'enregistrement comptable des mandats ne

s'est traduit par aucun décaissement, aucun manquant en derniers ne peut être constaté. Dès lors, il ne saurait y avoir lieu à engagement de la responsabilité pécuniaire du comptable.

1.1.

La neutralité

La nomenclature ne modifie pas les règlementations comptables en vigueur. Elle ne fait que prendre en compte les différentes réglementations afférentes aux dépenses locales en traduisant sous forme de pièces justificatives les exigences résultantes des textes législatifs ou réglementaires. En d'autres termes, si elle est parfois complexe, c'est parce que la réglementation en cause est elle-même complexe.

1.2.

L'exhaustivité

La nomenclature énonce toutes les pièces servant de justification aux dépenses que les collectivités locales peuvent être amenées à effectuer.

Ainsi, lorsqu'une dépense est répertoriée dans la nomenclature, les pièces justificatives nécessaires au paiement de cette dépense y sont toutes énumérées.

A ce titre, le contrôle de la validité de la créance peut amener le comptable à disposer des pièces justificatives figurant à plusieurs rubriques. En particulier, s'agissant des dépenses pour lesquelles l'ordonnateur peut recevoir délégation de l'organe délibérant, ou si l'ordonnateur a donné délégation à un ou plusieurs adjoints, il appartient au comptable de s'assurer de la qualité de l'ordonnateur.

Ces délibérations, prise de manière générale en début de mandat, doivent être produites une fois pour toutes au comptable, de même que les accréditations.

Dès lors, et par exemple, si le maire a reçu délégation de prendre toute décision concernant la préparation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de service qui peuvent être passés sans formalités préalables en raison de leur montant, il n'y a pas lieu, comme il est indiqué infra au point 2.2.2, pour le comptable, d'exiger une décision particulière habilitant l'ordonnateur à agir.

Toutefois, cette nomenclature ne peut être définitive ni complète dans la mesure où les réglementations continuent d'évoluer.

C'est pourquoi il est souligné que, lorsqu'une dépense n'est pas répertoriée à la nomenclature, le comptable doit demander, en se référant si possible à une dépense similaire répertoriée, les pièces justificatives qui lui permettent d'effectuer les contrôles qui lui incombent, de telle sorte que sa responsabilité ne soit pas susceptible d'être mise en cause par le juge des comptes.

De manière générale, il est possible d'indiquer que les comptables doivent toujours s'assurer que leur sont produites au minimum deux catégories de

pièces :

- Celles fondant juridiquement la dépense (décision, convention, contrat, ordre de mission, etc.)
- Celles établissant la validité de la créance et comportant les éléments de liquidation (facture, décompte, état détaillé.)

1.3.

Le caractère obligatoire

La nomenclature est obligatoire. Elle constitue donc à la fois le minimum et le maximum exigibles par le comptable. Elle est opposable aux ordonnateurs, aux comptables et aux juges des comptes.

Elle s'impose aux ordonnateurs en tant que telle.

Il s'ensuit que ceux-ci doivent produire toutes les pièces prévues à la nomenclature et uniquement celles-ci.

Il ne leur est donc pas possible de substituer de leur propre chef ou en application d'une délibération ou d'un contrat des justifications particulières autres que celles définies par la nomenclature.

A cet égard, et sous réserve de ce qui est dit à l'alinéa suivant, il est souligné que la production de certificats administratifs ne saurait valablement se substituer à une pièce justificative prévue par la nomenclature.

Toutefois, la production de certificats administratifs est admise dans les cas où ceux-ci sont prévus de manière explicite par la nomenclature. La production d'un certificat administratif en substitution d'une pièce justificative s'analyse comme l'absence de production de cette dernière.

Dans ce dernier cas, les comptables doivent suspendre le paiement pour absence ou insuffisance de pièces justificatives.

De la même manière, le certificat administratif ne peut être utilisé pour compléter ou préciser les énonciations de pièces produites telles qu'elles sont réglementées par la nomenclature.

En effet, il est rappelé que la validité (ou la valeur probante) des pièces justificatives est conditionnée par des critères très précis de forme et de contenu.

Lorsque ces pièces ne répondent pas à cette exigence, l'ordonnateur doit les rectifier ou les compléter.

Pour autant, rien ne s'oppose à ce que l'ordonnateur produise des pièces précisant et complétant, en tant que de besoin, celles prévues à la nomenclature.

Ainsi, il est possible à une assemblée locale de donner au comptable toutes précisions utiles sur les bases de la liquidation de la dépense. En cette hypothèse, le comptable, qui n'est pas juge de la légalité, devra tenir compte de ces énonciations.

Toutefois, au cas où, par exemple, l'imprécision rencontrée le serait dans le cadre d'un contrat, il serait nécessaire que la clarification intervienne ou par simple délibération mais par un avenant à ce contrat matérialisant l'accord des parties.

Les comptables doivent exiger toutes les pièces prévues par la nomenclature et uniquement ces pièces.

Cette règle est d'application stricte et ne souffre aucune exception. Ainsi les collectivités locales ne peuvent décider de s'affranchir de la nomenclature en supprimant expressément la production de certaines pièces.

De même, le juge des comptes ne peut exiger que les contrôles des comptables soient effectués à partir de pièces non énumérées par cette liste.

2. Conditions d'applications

2.1. Champ d'application de la nomenclature

Celle-ci est applicable :

- Aux communes ;
- Aux structures intercommunales ;
- A toute nouvelle collectivité locale ou type de collectivité locale créée régulièrement.

2.2. Contrôles du comptable

Il est rappelé que le principe fondateur de la décentralisation repose sur la capacité des collectivités locales à gérer les compétences qui leur sont confiées en conformité avec la loi ; ce principe induit que 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. Il est tenu de motiver la suspension du paiement.

A cet égard, 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 énoncés par l'ordonnance qui porte le règlement général de la comptabilité publique.

En ce qui concerne la validité de la créance, ces contrôles portent sur la

justification du service fait, l'exactitude des calculs de liquidation, la production des justifications prévues par l'actuelle nomenclature.

C'est à partir de ces pièces que le comptable exerce les contrôles prévus par la réglementation après avoir vérifié leur régularité en la forme, étant entendu que les

comptables ne peuvent se faire juges ni de la légalité interne ni de l'opportunité des décisions administratives.

2.2.1. Production des pièces justificatives

En principe l'ordonnateur doit produire l'original des pièces.

En cas de cession ou de nantissement de créances afférent à un marché public, l'original de l'exemplaire unique doit être produit au comptable public par le cessionnaire ou le titulaire du nantissement sans qu'il soit possible de lui substituer une copie.

Toutefois, sauf dans le cas évoqué au précédent alinéa, à défaut de la minute ou de l'original, il peut y être suppléé par des copies, duplicita ou photocopies.

A titre d'exemples, deux hypothèses de recours possibles à des copies, duplicita ou photocopies sont présentées ci-dessous :

- Il en va ainsi pour la justification, dans la comptabilité de la collectivité mandante des opérations effectuées par un mandataire soumis aux règles de droit privé. En pareille situation, le comptable de la collectivité doit disposer de l'ensemble des pièces correspondantes aux opérations réalisées. Or cette démarche conduit le mandataire à se dessaisir de ces pièces. C'est pourquoi il est admis qu'il soit produit au comptable des copies ou photocopies ou duplicita des pièces justificatives ;
- De même, s'agissant des factures et mémoires, la production de factures ou mémoires justificatifs de dépenses, sous forme de photocopie, peut être acceptée.

On distinguerá également les pièces justificatives suivant qu'elles sont nécessaires au premier paiement ou lors des paiements ultérieurs. Sur la pièce justificative jointe aux mandatements postérieurs au premier paiement - ou sur le document servant au mandatement lui-même - il sera fait référence aux pièces justificatives produites une fois pour toutes au premier mandatement.

Il conviendra de préciser sur la pièce justificative, ce numéro du mandatement de référence, millésime de l'année d'imputation de la dépense initiale, imputation budgétaire de la dépense lors du premier paiement.

2.2.2. Régularité en la forme de ces pièces

Les pièces sont régulières en la forme lorsqu'elles :

- Emanent de l'organe compétent ;

Une décision est susceptible d'être considérée comme prise par une autorité incompétente lorsque l'ordonnateur ne peut pas fournir les pièces requises pour cette catégorie de dépenses car ces documents doivent être établis par une autre autorité.

Il en serait ainsi d'une délibération ou d'une décision des autorités locales qui serait produite à la place d'une décision émanant des autorités de l'Etat.

Il en serait de même si était produit, au comptable une décision du maire alors que la nomenclature prévoit expressément une décision de l'organe délibérant et que le maire n'a pas reçu délégation de ce dernier.

- Comportent les énonciations et mentions prévues par la nomenclature réglementaire et permettent notamment de contrôler la justification du service fait ;

A ce titre, tant de la signature de l'ordonnateur que de l'attestation du service fait sur les pièces justificatives, se font sous une forme libre.

En l'espèce, il ne s'agit pas de supprimer le contrôle du comptable consistant à vérifier la justification du service fait conformément mais de simplifier la présentation de cette justification pour les ordonnateurs.

En effet, les ordonnateurs sont responsables des certifications qu'ils délivrent mais ne prévoit pas leur forme (exemple : « service fait » et signer).

Dorénavant, la signature du bordereau de mandats par l'ordonnateur vaut tant pour les mandats que pour les pièces jointes à l'appui de ceux-ci. De plus, l'apposition de cette signature vaut dorénavant attestation du service fait pour l'ensemble des pièces jointes.

Il va de soi que le comptable n'étant plus fondé à demander l'apposition de la mention de « service fait » écrite à la main sus les pièces jointes, l'utilisation d'un tampon, destiné à cet effet, peut être préconisé.

- Sont cohérentes entre elles :

En effet, même si l'incohérence entre pièces justificatives n'est pas une cause de suspension de paiement de la dépense, elle peut révéler, soit une impossibilité de procéder à la vérification de l'exactitude des calculs de liquidation, soit une impossibilité de s'assurer de l'exactitude de la justification du service fait.

- Présentent un caractère exécutoire qui peut être attesté de diverses

manières.

Les comptables doivent suspendre le paiement d'une dépense fondée sur un acte qui a perdu son caractère exécutoire à la suite d'une décision de sursis à exécution ou d'annulation prononcée par le juge.

En effet, dans ce cas, l'acte n'est plus régulier en la forme.

Bien entendu, il n'est pas possible aux comptables de différer le paiement d'une dépense au motif que l'acte fait l'objet d'une demande de sursis à exécution ou d'un recours en annulation car l'acte reste exécutoire et donc régulier en la forme jusqu'à l'intervention de la décision de la justice.

En conséquence, une copie de la décision du tribunal doit être adressée sans délai au comptable de la collectivité locale concerné afin que ce dernier en tire les conséquences juridiques (suspension de paiement).

Il est en outre souligné qu'une suspension de paiement ne peut être fondée sur le motif qu'un acte, bien que présentant un caractère exécutoire incontestable, porterait atteinte à l'autorité de la chose jugée parce qu'il serait identique à un acte précédemment annulé. Ce motif implique un contrôle de légalité qui n'incombe pas au comptable assignataire d'une dépense.

En tout état de cause, ces cas sont exceptionnels ; aussi lorsqu'ils se produisent, le comptable doit-il systématiquement et dans les délais les plus brefs saisir le trésorier-payeur général ou le receveur des Finances afin que ces cas puissent faire l'objet d'un examen particulier.

- Enfin, l'attention des comptables est appelée sur certaines natures de dépenses qui peuvent se voir requalifier par le juge des comptes, une vigilance particulière devant leur être portées.

A titre d'exemples, on peut citer les sommes versées à des associations qui peuvent constituer :

- Soit des subventions (nécessitant la production d'une délibération),
- Soit des prestations de services (ce qui implique, le cas échéant, la production d'un marché),
- Soit encore des cotisations.

2.2.3. La sanction des contrôles

Le résultat normal des contrôles est le paiement.

Toutefois les comptables peuvent être conduits, s'ils ont relevé des irrégularités, à suspendre le paiement d'une dépense, en formulant la justification écrite adéquate, et à refuser de déférer à une éventuelle réquisition de paiement.

En ce qui concerne la suspension de paiement, il paraît toutefois nécessaire de rappeler que la suspension doit être écrite, motivée, et exposer, de manière précise et exhaustive, toutes les irrégularités justifiant la décision du comptable.

En effet, la réquisition de paiement n'exonère pas ipso facto le comptable de sa responsabilité dès lors que le juge des comptes dispose du pouvoir de mettre en débet un comptable qui a payé sur réquisition mais a négligé de signaler une ou plusieurs irrégularités justifiant la suspension de paiement.

S'agissant de la réquisition de paiement, il est rappelé que pour être un acte juridiquement valable, elle doit :

- Etre écrite ;
- Etre signée par l'ordonnateur ;
- Etre incontestable, c'est-à-dire « ne laisse aucune ambiguïté sur l'intention de l'ordonnateur de passer outre la suspension » ;
- Se présenter sous la forme d'une pièce justificative qui vient s'ajouter aux justifications de la dépense. Une simple annotation sur le mandat ne répond pas à ces exigences, et ne saurait être assimilée à un ordre de réquisition.

En outre, il est précisé que pour les dépenses répétitives ou donnant lieu à plusieurs paiements, si la réquisition est régulière pour le premier paiement, elle est dénuée de toute valeur juridique pour les paiements ultérieurs.

En effet, chaque mandat doit donner lieu éventuellement à une suspension de paiement de la part comptable et à un ordre de réquisition particulier de l'ordonnateur.

Il est rappelé que, dans les cas où le comptable est requis par l'ordonnateur, 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 et justifiant le droit au paiement correspondant.

A toutes fins utiles, il est souligné qu'un comptable public qui estimerait détenir la preuve que les documents qui lui sont présentés à titre de pièce justificatives ont été falsifiés ou sont d'une manière ou d'une autre constitutifs d'un délit, ne pourrait pas bien évidemment, procéder aux paiements qui résulteraient de telles pièces.

Lorsque les comptables ont des hésitations sur la conduite à tenir ou qu'une situation conflictuelle risque de s'établir avec l'ordonnateur, ils

doivent prendre l'attache de leur hiérarchie, de la trésorerie générale ou de la recette des finances afin qu'une position de principe puisse être arrêtée par le comptable supérieur.

3. Principales novations

3.1. L'actualisation possible

L'actualisation se traduit par un enrichissement du texte afin de le mettre en harmonie avec les règlements en vigueur.

Les demandes de mise à jour doivent être formulées sous une forme nominative, écrite et passer par la voie hiérarchique ; ces demandes seront étayées par des propositions circonstanciées et documentées.

3.2. Fonction de conseil des receveurs municipaux

Enfin, il importe de rappeler que le rôle de payeur est indissociable de la mission de conseil et, à ce titre, il revient aux comptables de se rapprocher des services ordonnateurs soit pour expliquer la réglementation existante, soit pour justifier les exigences de nomenclature afin que les dossiers de mandatement puissent être régulièrement établis.

Au regard des enjeux de ces dispositions, que l'arrêté conjoint, N°0016 du 9 janvier 2007, du Ministère de l'Intérieur, des Postes et des Télécommunications et du Ministère des Finances, précise, il sera apporté la plus grande attention à la mise en œuvre de cette nomenclature, pour laquelle les gestionnaires de deniers publics assument la plus grande responsabilité.