



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'EMPLOI

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

SOUS-DIRECTION DU DROIT PUBLIC
ET INTERNATIONAL

BATIMENT CONDORCET
TELEDOC 353
6, RUE LOUISE WEISS
75703 PARIS CEDEX 13
TÉLÉCOPIE : 01 44 97 07 46

Bureau 3 A
Affaire suivie par
Laurent PERRIN
☎ 01 44 97 02 01

N° 2008/
083A0073

CAB N° 0 5 6 9

MINISTÈRE
DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

PARIS, LE 17 MAR. 2008

MADAME LE MINISTRE DE LA CULTURE
ET DE LA COMMUNICATION
A l'attention de Madame Martine de BOISDEFFRE
Directrice des Archives de France
56, rue des Francs-Bourgeois
75141 PARIS CEDEX 03

Objet : Durée de conservation des documents comptables par les ordonnateurs.

Référence : - Votre courriel du 29 février 2008 (Affaire suivie par Hélène Servant).
- Echange téléphonique interservices du 10 mars 2008.

Vous m'avez saisie de la question de la durée de conservation des documents comptables détenus par les ordonnateurs.

1 Les ordonnateurs doivent transmettre les pièces originales justificatives du paiement au comptable, auquel s'applique une prescription de 6 ans

Aux termes du I de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 : « *Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables ... du paiement des dépenses, ..., de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité* ». L'article 13 du décret n° 62-1587 du 29 septembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) précise que le contrôle du comptable porte, notamment, sur « *la production des justifications* » et l'article 47 du même décret indique que : « *Les opérations mentionnées aux chapitres précédents doivent être appuyées des pièces justificatives prévues dans les nomenclatures établies par le ministre des finances* ».

Le comptable doit donc produire les pièces justifiant la mise en paiement et sans lesquelles la dépense serait considérée comme irrégulière par le juge des comptes. Ainsi, le comptable doit pouvoir disposer des documents de l'ordonnateur, qu'il s'agisse d'une décision accordant une subvention ou d'un contrat signé avec un tiers par exemple. Comme l'indique le Procureur général près la Cour des comptes : « *Il ne saurait... être admis que... l'ordonnateur ou le contrôleur financier conserve les pièces originales* » (C. comptes, 5 août 2002, Communication du Procureur général, Rec. C. comptes 239). Il appartient donc au comptable, dont la responsabilité est engagée devant le juge des comptes, de demander à l'ordonnateur toutes les pièces dont il a besoin en sollicitant, au besoin, tout éclaircissement. Toujours selon le Procureur général, « *le contrôle que doit exercer le comptable, lors du paiement... sur la validité de la créance et notamment sur la*

production des justifications, ne saurait se limiter à la constatation de la présence d'un acte d'un niveau juridique suffisant et qui ferait en quelque sorte écran à un examen plus poussé de la mise en paiement : encore faut-il que cet acte soit suffisamment clair et explicite, qu'il réponde au besoin aux prescriptions, quant au contenu, prévues par les textes sur les pièces justificatives... et qu'il donne au comptable les moyens de vérifier l'exactitude des calculs de liquidation » (C. comptes, 2 mai 1996, MM. Gauthier et Chincholle, comptables de la commune de Royat, conclusions du Procureur général, Rec. C. comptes 56).

Cette transmission de documents est essentielle pour le comptable à qui incombe la responsabilité de les conserver. L'article 48 du décret RGCP dispose en effet que : *« Les pièces justificatives des opérations sont produites au juge des comptes. Lorsqu'elles sont conservées par les comptables, elles ne peuvent être détruites soit avant le jugement des comptes, soit avant la fin de la durée de prescription applicable à l'opération ».*

La durée de cette prescription extinctive de responsabilité est déterminée par la loi de finances pour 1963, dans sa rédaction résultant notamment de l'article 125 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004, qui dispose que : *« Le premier acte de la mise en jeu de la responsabilité ne peut plus intervenir au-delà du 31 décembre de la sixième année suivant celle au cours de laquelle le comptable a produit ses comptes au juge des comptes ou, lorsqu'il n'est pas tenu à cette obligation, celle au cours de laquelle il a produit les justifications de ses opérations ».*

Le comptable est donc responsable de la conservation des documents justificatifs qu'il a en sa possession pendant un délai maximal équivalent à celui de la prescription. Ce délai est de 6 ans et se calcule de la même manière que la prescription quadriennale : son point de départ est l'expiration de l'année civile de reddition des comptes. En pratique, ce délai peut donc quasiment atteindre 7 ans. Il s'ensuit que les pièces justificatives détenues par les comptables, y compris celles qui émanent initialement de l'ordonnateur, peuvent être détruites au plus tard à l'expiration de ce délai en cas d'absence de jugement des comptes. Sinon, les pièces peuvent être détruites juste après le jugement des comptes intervenu dans le délai de la prescription.

2 Les ordonnateurs, doivent conserver les documents comptables qui restent en leur possession pendant la même durée que celle à laquelle sont astreints les comptables

Les ordonnateurs, à l'exception toutefois des personnes visées au II de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières, c'est-à-dire essentiellement les membres du gouvernement et les chefs d'exécutifs locaux, sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). Les infractions sanctionnables sont celles prévues aux articles L. 313-1 à L. 313-7-1 du code des juridictions financières. La CDBF ne sanctionne que les irrégularités commises en matière de finances publiques et n'a pas pour but de juger du bien-fondé des choix faits par les ordonnateurs. Ainsi que l'exprimait M. Lasserre lors d'un colloque : *« Dans l'état actuel des textes, je vois mal la CDBF se saisir des questions de respect ou non des objectifs fixés dans le système LOLF, je crois que c'est plutôt un problème de choix du système de contrôle et de sanction de ces objectifs, et éventuellement de modification des textes en conséquence »* (« Responsabilité des ordonnateurs vue par un membre de la CDBF », Revue française de finances publiques, novembre 2005, p. 118 et 119).

La prescription applicable aux ordonnateurs devant la CDBF est de 5 ans aux termes de l'article L. 314-2 du code des juridictions financières qui dispose que : *« La Cour ne peut être saisie après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où aura été commis le fait de nature à donner lieu à l'application des sanctions prévues par le présent titre ».*

L'article L. 314-4 précise les pouvoirs d'instruction du rapporteur à la CDBF : *« Le rapporteur a qualité pour procéder à toutes enquêtes et investigations utiles auprès de toutes administrations, se faire communiquer tous documents, même secrets, entendre ou questionner oralement ou par écrit tous témoins et toutes personnes dont la responsabilité paraîtrait engagée ».*

Ces pouvoirs sont donc étendus et il faut en déduire que les ordonnateurs doivent conserver, dans leur propre intérêt, jusqu'à l'expiration du délai de prescription de 5 ans, les documents qu'ils ont en leur possession, qu'il s'agisse de la copie des pièces justificatives qu'ils ont transmises au comptable ou du budget et de ses annexes et des comptes administratif et de gestion.

A la différence de la prescription applicable aux comptables, la prescription quinquennale est une prescription qui court à compter du jour de la commission de l'infraction ou, lorsque l'infraction est continue, de la date à laquelle l'activité irrégulière a pris fin (CDBF, 4 avril 2001, Anciant, Servant, Dubreuil, OPHLM de Creil, Lebon p. 765 ; CDBF, 23 mars 2004, Dubreuil, OPHLM de Creil, Lebon p. 729). Toutefois, la CDBF juge que si une décision ministérielle accordant une subvention de plus de 5 ans antérieure au premier déféré est couverte par la prescription, les dépenses réalisées au moyen d'un reliquat de subvention payées postérieurement au délai de 5 ans précédant le point de départ de la prescription ne sont pas affectées par celle-ci (CDBF, 16 décembre 2003, Institut national polytechnique de Grenoble, Lebon p. 599).

La conservation des documents pendant 5 ans est donc susceptible d'être allongée. En pratique, étant donné que la prescription applicable aux comptables est plus longue que celle applicable aux ordonnateurs, il est nécessaire d'aligner la durée de conservation des documents par les ordonnateurs sur celle des comptables publics. En effet, il se peut que l'ordonnateur ait conservé des pièces justificatives qui devaient être transmises au comptable. Or, si le juge des comptes considère que la production de pièces établies postérieurement à la date du paiement ne saurait exonérer le comptable de sa responsabilité, celui-ci, est en revanche, recevable à produire, devant la juridiction, des justifications autres que celles qui lui avaient été présentées avant le paiement (C. comptes, 18 décembre 1997, CHS de Saintes, Revue du Trésor 1998, p. 337). Ainsi, si l'une des pièces qu'il est fait injonction au comptable de produire se trouve dans la documentation de l'ordonnateur, il est utile que l'ordonnateur ait conservé ses documents jusqu'à l'expiration de la prescription applicable au comptable.

3 Mais compte tenu du risque de gestion de fait qui pèse sur eux, les ordonnateurs devraient conserver leurs documents comptables pendant la durée totale de la prescription décennale

Les ordonnateurs qui se soustraient à la règle de séparation de l'ordonnateur et du comptable peuvent être déclarés comptables de fait et sont justiciables, à ce titre et selon les cas, de la Cour des comptes (article L. 131-2 du code des juridictions financières) ou des chambres régionales des comptes (article L. 231-3 du même code). La déclaration de gestion de fait conduit ensuite au jugement du compte de la gestion de fait et à l'infliction éventuelle d'une amende.

Avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour de comptes, la prescription applicable pour l'ensemble de la procédure était une prescription trentenaire. Mais désormais, les comptables de fait sont soumis à deux prescriptions successives.

La première prescription est celle de la déclaration de gestion de fait. Il s'agit d'une prescription décennale ainsi qu'en disposent les articles L. 131-2 et L. 131-3 du code des juridictions financières dans leur rédaction issue de la loi de 2001 : « *L'action en déclaration de gestion de fait est prescrite pour les actes constitutifs de gestion de fait commis plus de dix ans avant la date à laquelle la (juridiction) en est saisie ou s'en saisit d'office* ». Faisant une application littérale de ces dispositions, la Cour des comptes considère que cette prescription ne vaut que pour la déclaration de gestion de fait et que « *rien n'interdit au juge des comptes d'apurer en totalité une comptabilité de fait retraçant une période plus que décennale* » (C. comptes, 30 mai 2002, Commune d'Huez, Revue du Trésor 2003, p. 395 ; C. comptes, ch. réunies, 7 juillet et 14 octobre 2003, Commune de Levallois-Perret). Après cette déclaration, l'ordonnateur est considéré comme un comptable et jugé ensuite comme tel.

A partir du moment où il a été jugé comptable de fait, l'ordonnateur peut se voir appliquer la prescription extinctive de responsabilité des comptables patents¹ d'une durée de 6 ans. Dans cette durée de 6 ans, qui est susceptible de se rajouter, intégralement ou partiellement, à la précédente durée de 10 ans, le comptable de fait doit être à même de produire ses comptes. S'il est vrai que, le comptable de fait n'étant pas un comptable professionnel, la présentation des comptes n'obéit à aucun formalisme ainsi que l'indiquent les commentateurs du code des juridictions financières², il n'en demeure pas moins que la reddition des comptes est obligatoire et qu'en cas de carence, la juridiction pourra faire désigner un commis d'office par l'autorité administrative ou, au moins, condamner le comptable de fait à une amende pour retard dans la production de comptes.

Par définition, la notion de gestion de fait suppose de la part de l'ordonnateur une gestion en dehors des cadres réguliers de la comptabilité publique, sans rapport avec les documents comptables détenus dans les services de l'ordonnateur ou du comptable public. Le risque potentiel de la survenance d'une situation de gestion de fait devrait donc être sans influence sur la durée de conservation des documents comptables. Cependant, les documents utilisés dans le cadre d'une gestion « de droit » peuvent être, le cas échéant, utiles à la reddition des comptes d'une gestion de fait.

Eu égard aux risques qui pèsent ainsi sur les ordonnateurs, il pourrait être recommandé de porter la durée de conservation des documents des ordonnateurs à 10 ans. Certes, cette recommandation risque de faire peser des contraintes logistiques supplémentaires sur certains services, mais en pratique, de nombreux services conservent déjà les documents des ordonnateurs pendant 10 ans.

Il n'est pas possible, au regard du principe d'égalité, de moduler la durée de conservation en fonction des ordonnateurs et de ne préconiser par exemple une durée de conservation de 10 ans que pour les seuls ordonnateurs gérant des organismes où le risque de gestion de fait est particulièrement avéré, tels les associations para-administratives. En effet, tous les ordonnateurs (Etat, collectivités territoriales, établissements publics...) sont placés dans la même situation juridique puisqu'ils sont tous soumis aux règles relatives à la gestion de fait. En pratique, leur situation ne diffère pas non plus puisque des déclarations de gestion de fait sont intervenues pour des ordonnateurs relevant aussi bien de l'Etat que des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics. La durée de 10 ans doit donc s'appliquer à tous les ordonnateurs.

Je précise que si les ordonnateurs peuvent être déférés devant la juridiction pénale, aucune disposition du code pénal ne les oblige à conserver leurs documents jusqu'à l'expiration des prescriptions prévues en droit pénal.

En conclusion, les règles suivantes pourraient être préconisées :

1. délai de conservation des documents comptables des ordonnateurs : 10 ans ;
2. en cas de déclaration de gestion de fait, un ordonnateur doit conserver ses documents pendant une durée supplémentaire de 6 ans à compter du jugement provisoire par lequel il est déclaré comptable de fait.



La directrice des affaires juridiques
Catherine BERGEAL

¹ Chronique G. Moreau et S. Bredin, Revue française de finances publiques, novembre 2006, n° 96, p. 196.

² Code des juridictions financières, éditions Le Moniteur, 2^e ed. 2007, commentaires sous l'article L. 131-2, p. 126.