

Paris, le 5 mai 2008

La ministre de la Culture et de la
communication

à

Mesdames et Messieurs les Préfets
– Archives départementales –

Mesdames et Messieurs les Présidents des
Conseils régionaux
– Archives régionales –

Mesdames et Messieurs les Présidents des
Conseils généraux
– pour information –

Mesdames et Messieurs les maires
– Archives communales –

Département de la politique
archivistique et de la
coordination interministérielle

Bureau des politiques de collecte

Instruction n°DAF/DPACI/RES/2008/008

- Objet** : Durée d'utilité administrative des documents comptables détenus par les ordonnateurs
- Référence(s)** : a) Code des juridictions financières
b) Loi n°63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963
c) Loi n°2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes
d) Loi n°2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004
e) Décret n°62-1587 du 29 septembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP)
- P.J.** : Note N°2008/083A0073 de la Direction des affaires juridiques du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi du 17 mars 2008

Un principe fondamental de finances publiques françaises régit les attributions des agents chargés de l'exécution des opérations financières publiques et leurs relations, celui de la séparation des ordonnateurs et des comptables. La première formulation explicite de ce principe fort ancien figure, pour ce qui touche aux recettes, dans les décrets des 24 vendémiaire et 17 frimaire an III (15 octobre et 17 décembre 1794), et pour ce qui a trait aux dépenses, dans l'ordonnance royale du 14 septembre 1822. Il a été réaffirmé par la suite dans tous les textes fondamentaux de la comptabilité publique, dont le décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP).

La signification de ce principe essentiel est triple : il induit l'intervention de deux catégories d'agents investis de fonctions distinctes, de fonctions incompatibles et de fonctions indépendantes.

a) Deux fonctions distinctes :

- « les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses... À cet effet, ils constatent les droits des organismes publics, liquident les recettes, engagent et liquident les dépenses » (RGCP, art. 5). S'ils décident de l'opportunité de telle décision administrative qui aura pour effet de créer une dépense, ils n'ont pas compétence à détenir ni manier des fonds publics. On distingue entre ordonnateurs principaux et secondaires¹ ;
- les comptables publics détiennent et manient les fonds publics : ils encaissent les recettes et paient les dépenses. Pour ce faire, ils exercent un contrôle de forme qui porte sur la validité de la créance ou sur la compétence de l'ordonnateur, sur la disponibilité des crédits, sur la bonne imputation de la dépense au budget. Il ne s'agit en aucun cas d'un contrôle de la légalité de l'acte administratif, exercé par le juge des comptes.

b) Deux fonctions incompatibles :

Ce principe est explicitement indiqué à l'art. 20 du RGCP, sauf exceptions. L'immixtion de l'ordonnateur dans la responsabilité du comptable constitue une gestion de fait, sanctionnée par le juge des comptes. À l'inverse, un comptable qui paierait une dépense non ordonnée ou recouvrerait une créance sans ordre s'expose à des sanctions personnelles lourdes, pécuniaires ou pénales (délit de concussion).

c) Deux fonctions indépendantes :

Ce principe garantit, en lien avec les deux précédents, le respect de l'autorisation budgétaire.

Les opérations de dépenses impliquent de fait plusieurs phases, dans lesquelles interviennent successivement l'ordonnateur puis le comptable. Le premier rend sa décision administrative, à l'appui des dossiers et pièces justificatives que lui

1 Les ordonnateurs principaux sont les autorités auxquelles les autorisations budgétaires sont directement données : pour l'État, ce sont les ministres avant tout ; pour les collectivités, ce sont les maires pour les communes, les présidents des conseils généraux pour les départements, les présidents des conseils régionaux pour les régions ; pour les établissements publics nationaux ou locaux, ce sont les directeurs ou présidents. Les ordonnateurs secondaires, qui n'existent que pour l'État, sont essentiellement les préfets (échelon déconcentré).

ont fournis ses services opérationnels ; il transmet ensuite l'ensemble des pièces originales au comptable public chargé d'en assurer le paiement, après contrôle de forme. L'ordonnateur, pour sa part, ne conserve que des doubles ou copies des mêmes pièces, nécessaires à la tenue de sa comptabilité administrative.

Si la durée de conservation des pièces originales détenues par le comptable public a été clairement définie par la législation (loi n°2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004) et reprise dans les instructions de la direction des archives de France (instruction DPACI/RES/2006/012 du 2 octobre 2006 relative à la conservation des comptes de gestion des collectivités locales destinés à l'apurement administratif par les comptables supérieurs du Trésor ou les chambres régionales des comptes), il n'en va pas de même pour celle de l'ordonnateur, tantôt fondée sur la déchéance quadriennale, tantôt alignée sur celle de la comptabilité du comptable public, voire prolongée lorsque entrent en jeu des marchés publics, en particulier dans le domaine de l'urbanisme.

Saisie par la direction des Archives de France, la direction des affaires juridiques du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi a rédigé sur ce point précis une note de synthèse, que je vous transmets ci-joint. Les éléments essentiels sont les suivants :

1. Transmission obligatoire au comptable par l'ordonnateur des justificatifs originaux de paiement², auxquels s'applique une prescription de 6 ans (le délai se calcule à partir de l'expiration de l'année civile de reddition des comptes, ce qui en pratique, l'amène à 7 ans). En cas d'absence de jugement des comptes, ce délai constitue le maximum à l'issue duquel les pièces peuvent être détruites, après visa de l'administration des archives. Elles peuvent être détruites dès que le jugement intervient, selon la même procédure (et en l'absence de contentieux, qui est suspensif).
2. Obligation, pour les ordonnateurs, de conserver les copies des documents comptables qui restent en leur possession pendant la même durée que celle à laquelle sont astreints les comptables. L'ordonnateur, justiciable de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), est soumis à une prescription de 5 ans, qui court à compter de la commission de l'infraction ou de la date de cessation de l'activité irrégulière pour une infraction continue. Cependant, le reliquat de dépense lié à une infraction prescrite à l'issue des 5 ans n'est pas couvert, lui, par la prescription. Il convient donc d'allonger cette prescription quinquennale, et de l'aligner par conséquent sur celle qui s'applique au comptable (soit 6 ans à compter de l'année de production des comptes).
3. Le risque de gestion de fait impose de prolonger la durée de conservation par l'ordonnateur jusqu'à échéance de la prescription décennale. Le code des juridictions financières, dans sa rédaction issue de la loi n°2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes, a ramené de 30 à 10 ans la prescription pour déclaration de gestion de fait. Dans ce cas, l'ordonnateur est déclaré comptable de fait, et la prescription de 6 ans mentionnée au 1) s'applique. En outre, dans la mesure où les documents comptables d'un ordonnateur, même non déclaré

2 La liste de ces pièces, nécessaires au comptable pour effectuer les contrôles qui lui sont assignés par le décret du 29 décembre 1962 (RGCP) et confirmés par la loi du 2 mars 1982, est obligatoire pour l'ordonnateur comme pour le comptable. Elle est périodiquement mise à jour, pour tenir compte de l'évolution de la réglementation applicable aux collectivités. La version la plus récente est donnée par le décret n°2007-450 du 25 mars 2007.

gestionnaire de fait, peuvent être requis dans le cadre d'un jugement de comptabilité de fait, il est recommandé d'appliquer ce délai maximal de prescription décennale à toutes les comptabilités d'ordonnateur, et ce quelle qu'en soit l'origine, État, collectivités territoriales, établissements publics, au nom du principe d'égalité.

Au regard de ces éléments, je vous demande, d'une part, de considérer comme abrogées les dispositions relatives à la DUA des dossiers ou documents comptables détenus par les ordonnateurs formulées par la DAF dans les instructions transmises jusqu'à ce jour, pour les remplacer par cette DUA uniforme de 10 ans ; d'autre part, d'appliquer désormais cette même DUA de 10 ans à toutes les comptabilités d'ordonnateur dans les tableaux de gestion et chartes d'archivage que vous serez amenés à rédiger à l'avenir. Je vous invite de même à procéder à la mise à jour de tous les tableaux de gestion et chartes d'archivage que vous avez pu rédiger antérieurement.

Je vous encourage par ailleurs vivement à diffuser très largement cette instruction à tous ceux de vos collaborateurs amenés à rédiger des tableaux de gestion et à travailler en commun avec les services producteurs.

La directrice des Archives de France

Martine de BOISDEFFRE