

Paiement avant service fait. Paiement par carte bancaire. Dépenses avant ordonnancement.

I - Les dépenses payables avant service fait.

L'article 33 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dispose que « *le paiement est l'acte par lequel une personne morale mentionnée à l'article 1er se libère de sa dette. Sous réserve des exceptions prévues par les lois et règlements, le paiement ne peut intervenir avant l'échéance de la dette, l'exécution du service, la décision individuelle d'attribution d'allocations ou la décision individuelle de subvention. Toutefois, des avances et acomptes peuvent être consentis aux personnels, aux entrepreneurs et fournisseurs ainsi qu'aux bénéficiaires de subventions* ». Par ailleurs l'article 20 précise que « *le contrôle des comptes publics sur la validité de la dette porte sur : 1° la certification du service fait* ».

Il est également utile de rappeler les dispositions de l'article D.1617-23 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui indiquent que « *la signature manuscrite, ou électronique conformément aux modalités fixées par arrêté du ministre en charge du budget, du bordereau récapitulatif des mandats de dépense emporte certification du service fait des dépenses concernées ...* ». Cependant si le comptable dispose d'éléments induisant un doute sérieux sur la réalité du service fait, il doit suspendre le paiement de la dépense correspondante. Dans ce cas, il revient alors à l'ordonnateur soit d'apporter tout élément de nature à dissiper ce doute, soit de certifier sous sa responsabilité la réalité du service fait. A noter que, conformément à l'article D.1617-20 du CGCT, dans le cas où le comptable est réquisitionné par l'ordonnateur « *il n'y a pas absence totale de justification du service fait au sens des articles ci-dessus lorsque l'ordonnateur établit, sous sa responsabilité, une attestation certifiant que le service a été fait et justifiant le droit au paiement correspondant* ». Cependant, même si l'ordonnateur a certifié sous sa responsabilité le service fait, le comptable doit encore suspendre la dépense lorsqu'il a pu établir au travers d'éléments matériels et formels en sa possession que cette certification était inexacte. À contrario si l'ordonnateur refuse de certifier le service fait le comptable doit alors considérer qu'il y a absence totale de justification du service fait, et donc refuser de déférer à l'ordre de réquisition.

L'arrêté du 22 décembre 2017 modifie la liste énumérée au 2.3 de l'instruction du 29 janvier 2010 pour fixer les dérogations prévues par l'article 33 du décret de 2012 susvisé et donne la liste des dépenses concernées. Cette liste est reproduite ci-dessous avec mentions des différences par rapport à la précédente instruction.

Les dépenses listées ci-après peuvent être payées avant la réalisation du service fait :

- les locations immobilières ;

L'instruction précédente du 29 janvier 2010 précisait : paiement d'avance de loyer, location de salle. Cette précision ne figure plus mais le libellé est suffisamment clair. A noter qu'il s'agit de location immobilière et non mobilière (photocopieurs par exemple).

- les fournitures de fluides, dont l'eau, le gaz et l'électricité ;

Le précédent texte ne mentionnait que les fournitures d'eau, de gaz et d'électricité ; en précisant abonnements et avances sur consommations.

- les abonnements à des revues et périodiques ;

- les achats d'ouvrages ou de publications ;

Aucune modification ; l'instruction de 2010 précisait juste le texte de référence.

- les achats de logiciels ;

- les réservations de spectacles ou de visites ;

C'est une des principales nouveautés de ce texte puisque la précédente instruction ne mentionnait pas ces dépenses. Désormais pouvoir payer avant la visite des musées ou le spectacle va considérablement simplifier la vie des gestionnaires pour l'organisation des visites et des voyages.

- les fournitures d'accès à internet et abonnements téléphoniques ;

- les droits d'inscription à des colloques, formations et événements assimilés ;

Le présent article rajoute aux colloques les droits d'inscription à des formations et événements assimilés.

- les arrhes dans le cadre de l'organisation de colloques, formations et événements assimilés ;

Il s'agit d'une nouveauté qui ajoute les arrhes aux droits d'inscription pour ce type de dépenses.

- les contrats de maintenance ;

L'instruction de 2010 était plus détaillée : « *contrats de maintenance de matériel (redevances de locations trimestrielles, semestrielles ou annuelles à terme à échoir - forfait correspondant à l'acquisition d'un droit d'usage auquel s'ajoutent des redevances à terme à échoir rémunérant la maintenance du matériel), dans la mesure où ces contrats ouvrent à l'établissement un droit à prestation de la part du cocontractant* ». Cette ancienne précision permettait notamment de considérer qu'on pouvait payer d'avance les locations de photocopieurs. Si on s'en tient désormais à la simple mention figurant dans le nouveau texte : « *contrats de maintenance* » il semble délicat de considérer qu'un contrat de location de machine est un contrat de maintenance. Maintenant reste à savoir si la volonté du rédacteur qui a retiré les mentions entre parenthèses était bien de limiter la dérogation au seul cas de la maintenance d'un matériel. Le plus prudent étant sans doute d'appliquer le « principe de précaution ».

- les acquisitions de chèques-vacances, chèques-déjeuner, chèques emploi-service universel et autres titres spéciaux de paiement ;

Le précédent texte ne prévoyait que l'achat de chèques vacances et l'achat de tickets-route d'essence pour les véhicules de service.

- les avances sur frais de déplacements en application de l'article 3 du décret du 3 juillet 2006 ;

Nouvelle mention mais un autre texte réglementaire prévoyait déjà cette dérogation.

- les avances dans le cadre de marchés publics ;

Nouvelle mention mais un autre texte réglementaire prévoyait déjà cette dérogation.

- les prestations de voyage ;

- les fournitures auprès de prestataires étrangers lorsque le contrat le prévoit ;

L'arrêté apporte une précision en rajoutant la mention : « lorsque le contrat le prévoit ».

- les cotisations d'assurance ;

- les droits iconographiques pour l'achat de droits photographiques ;

Nouvelle dépense autorisée.

- l'achat dans le cadre d'une vente par adjudication.

Nouvelle dépense autorisée.

- les achats de biens et de services effectués sur internet conduisant à une livraison ultérieure.

L'article 3 de l'arrêté prévoit cette possibilité sans pour autant privilégier un mode de paiement (virement ou carte bancaire) ou limiter les types de dépenses concernés. Il faut donc se référer à l'instruction n°10-003-M9 du 29 janvier 2010 relative à la modernisation des procédures de dépenses pour connaître les cas et les modalités d'utilisation de cette possibilité.

Il est cependant regrettable que cet arrêté n'ait repris qu'une partie de l'ancienne instruction qui reste toujours en vigueur sur de nombreux points, ce qui crée des incertitudes et des risques pour les comptables.

II - Le paiement par carte bancaire.

De plus en plus les gestionnaires sont sollicités par les enseignants pour faire des achats sur internet ; ce qui pose des problèmes au niveau du mode de règlement et du respect de la règle du service fait.

Concernant ce dernier point l'article 3 de l'arrêté du 22 décembre 2017 règle la question en précisant que « *sont également payés avant la réalisation du service fait les achats de biens et de services effectués sur internet conduisant à une livraison ultérieure* ». Il est donc désormais possible de payer des fournitures commandées sur le web sans attendre la livraison et la vérification de sa conformité. Si cette possibilité s'adapte aux évolutions du commerce et ouvre un choix important tout en permettant des économies, elle doit cependant être utilisée avec précaution et dans le respect de la réglementation des marchés publics. Les achats sur internet doivent être limités à des sites garantissant une certaine sécurité tant au niveau de la conservation des coordonnées de paiement que de la fiabilité du service, et à des petits montants pour limiter les risques en cas de non livraison et respecter les règles de mise en concurrence en termes d'achat public.

Reste le problème du mode de règlement. Si certains acceptent le virement administratif, la plupart des sites n'accepte qu'un paiement en ligne lors de la commande ; c'est-à-dire un paiement par carte bancaire.

L'instruction n°10-003-M9 du 29 janvier 2010 relative à la modernisation des procédures de dépenses précise les modalités à respecter en cas de paiement par carte bancaire à distance.

« *La modernisation des usages du commerce a engendré un développement des paiements par carte bancaire à distance. Le paiement par carte bancaire à distance repose sur la communication par le porteur CB (régisseur ou agent comptable) des seules coordonnées de sa carte (numéro, date de validité et les trois derniers chiffres figurant sur le panonceau signature au verso de la carte), par correspondance, téléphone ou Internet* ».

L'instruction précise par ailleurs que ce paiement par CB peut être mis en oeuvre pour le paiement :

**- des dépenses après service fait et après ordonnancement préalable inférieures à 5 000 euros,
- des dépenses payables avant service fait et/ou sans ordonnancement préalable listées dans l'instruction et inférieures à 5 000 euros.**

Donc, toutes les dépenses ne peuvent être payées par carte bancaire dans la limite des 5 000 €. L'arrêté du 22 décembre 2017 donne la liste des dépenses payables avant service fait et l'instruction du 29 janvier 2010 les dépenses payables sans ordonnancement préalable. Il conviendra de vérifier si la dépense concernée rentre dans ce cadre réglementaire. C'est un point important car le paiement par carte bancaire n'exonère pas, hors dérogations prévues par un texte, de respecter la règle du service fait ou - et - de l'ordonnancement préalable ; ni, dans le cas d'une carte bancaire d'un régisseur, de respecter en plus les dépenses autorisées par la régie. Il convient d'ailleurs d'être prudent lorsqu'on dote un régisseur d'une carte bancaire car le risque est fort qu'elle soit utilisée par l'ordonnateur en dehors du cadre réglementaire ce qui engagerait la responsabilité du régisseur en cas de refus de prise en compte des dépenses par le comptable.

Autre problème à résoudre : celui des pièces justificatives.

En effet, il est le plus souvent impossible d'obtenir du site internet l'édition d'une facture avant le paiement de la commande ; cette facture n'est d'ailleurs pas toujours disponible même après paiement. Pour pallier cette difficulté l'instruction de 2010 prévoit : « *pour permettre aux EPLE d'effectuer des achats par internet, dans le cas d'un paiement total à la commande d'une commande passée sur internet, une édition de l'accusé de réception de cette commande sur lequel figurent la nature de la dépense et son montant constitue la pièce justificative de la dépense. Si cet accusé de réception mentionne un contrat, celui-ci devra être produit à l'agent comptable* ».

Mais un achat effectué sur internet s'analyse, en deçà du seuil des procédures formalisées (221 000 € HT au 1er janvier 2018), comme un marché passé selon une procédure adaptée. Compte tenu de la limite de 5 000 €, c'est la rubrique 4124 de la nomenclature des pièces justificatives définie par le décret n° 2016-33 du 20 janvier 2016 qui s'applique ; et celle-ci prévoit comme PJ un mémoire ou une facture. Et il s'avère que ce texte ne prévoit pas de dérogation pour un paiement par carte bancaire.

Reste donc à savoir si une simple instruction antérieure au décret de 2016 peut permettre de déroger à ce dernier en se contentant d'une copie d'écran ou d'un bon de commande à la place d'une facture. Si on s'en tient à la hiérarchie des normes, le décret est de nature réglementaire alors que l'instruction est comme une circulaire, c'est-à-dire interprétative, donc infra-réglementaire. D'autre part, cette instruction est antérieure au décret qui donc, à minima, abrogerait ces dispositions. Enfin une analyse de la jurisprudence montre que le juge des comptes se fonde toujours sur le décret « pièces justificatives » pour mettre en jeu la responsabilité des comptables publics.

Ne jugeant pas utile de préciser les pièces justificatives particulières pour les paiements internet, l'arrêté du 22 décembre 2017 laisse les comptables publics dans un certain flou que seul le juge des comptes pourra éclaircir.

Une mesure de « prudence » serait de limiter les achats par carte bancaire à des montants inférieurs au seuil exigeant une facture conforme à l'annexe C du décret, soit 230 € ; ainsi il ne pourrait être, le cas échéant, reproché au comptable de n'avoir pas disposé au moment du paiement de la PJ prévue par la réglementation.

III - Les dépenses avant ordonnancement.

Que le paiement avant la livraison ou la réalisation de la prestation se fasse par virement ou par carte bancaire elle ne peut se faire avant mandatement que dans les cas prévus par la réglementation

comptable. En effet, ce n'est pas parce que l'on paye par carte bancaire sur internet que cela dispense automatiquement le comptable de ne payer qu'avec le mandat et les pièces justificatives requises.

L'instruction n°10-003-M9 du 29 janvier 2010 précise les dépenses qui peuvent être payées avant ordonnancement. Deux catégories de dépenses doivent être distinguées :

- Certaines dépenses urgentes, notamment :

- les dépenses payables au comptant telles que droits d'enregistrement, frais de poste ;
- les avances sur frais de mission ou les frais de mission lorsqu'il n'a pas été consenti d'avance ;
- les salaires à la journée, à l'heure ou à la vacation ;
- certaines dépenses de matériel de faible montant dont le règlement ne peut supporter les délais d'ordonnancement, compte tenu de la nature de l'établissement ou des conditions particulières de son fonctionnement sont payables avant ordonnancement préalable. La limite unitaire de ces dépenses est fixée par décision de l'ordonnateur visée par l'agent comptable pour les EPLE. Concernant ce dernier point le comptable devrait donc avoir en sa possession un acte de l'ordonnateur fixant ce seuil qui constituera une pièce justificative susceptible d'être exigée lors d'un contrôle ou d'un audit.

- Certaines dépenses qui s'engagent automatiquement, qui découlent de contrats ou qui sont récurrentes et ne nécessitent donc pas une décision spéciale et préalable de l'ordonnateur :

- factures d'électricité, de gaz, d'eau ;
- redevances de crédit bail ;
- loyers et charges locatives ;
- dépenses liées aux contrats de services après vente, d'entretien du matériel et des installations lorsque ceux-ci ont été souscrits antérieurement au paiement, pour une période supérieure à un an, à condition que les prestations soient réalisées régulièrement ;
- frais postaux, de télécommunications et internet ;
- services bancaires ;
- impôts et taxes ;
- traitements et indemnités des personnels ;
- contribution de solidarité ;
- remboursement d'emprunts ;
- dépenses de carburants et de péages autoroutiers ;
- locations de matériels (de type imprimante, terminal de paiement électronique, photocopieur,...) et crédits-baux mobiliers ;
- leasings et crédits-baux automobiles ;
- cotisations d'assurances.

En principe, l'autorisation de dérogation à la règle de l'ordonnancement préalable porte sur des dépenses payables directement à la caisse du comptable.

On voit donc que les trois points : paiement avant service fait, dépenses avant ordonnancement et paiement par carte bancaire peuvent être intimement liés dans une même opération et qu'il conviendra donc pour le comptable de vérifier strictement le respect des règles dans ces trois domaines pour certaines factures. Par exemple les cotisations d'assurance peuvent être payées avant service fait et avant ordonnancement ; mais les prestations de voyage, si elles sont payables avant service fait, ne peuvent l'être sans ordonnancement, même en cas de paiement par carte bancaire. A noter cependant que l'arrêté du 11 octobre modifié habilitant les chefs d'établissements d'EPLE à instituer des régies prévoit la possibilité de payer par l'intermédiaire des régies d'avances « *les frais exposés à l'occasion de voyages scolaires ou de sorties sur temps scolaire, sous la forme d'avances ou après service fait* ». Ce dernier exemple prouve bien la complexité des textes et la nécessité de bien les connaître pour ceux qui sont amenés à les appliquer.