

Section 1. Décret GBCP

L'article 51 du décret GBCP autorise l'établissement, la conservation et la transmission sous forme dématérialisée des documents et pièces justificatives.

L'article 199 du décret GBCP pose par ailleurs le principe de quérabilité en ce qui concerne l'archivage des documents dématérialisés.

Section 2. Dispositions sur la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières

Les échanges des pièces justificatives des recettes et de dépenses des organismes visés aux 4° à 6° de l'article 1^{er} du décret du 7 novembre 2012 avec les juridictions financières peuvent se faire par voie dématérialisée, conformément aux articles R. 141-7 et R. 141-9 du code des juridictions financières.

Section 3. Arrêté relatif à la dématérialisation, la conservation et la transmission des documents et pièces justificatives des opérations et du compte financier des organismes publics

Cet arrêté précise les conditions d'établissement, de transmission et de conservation sous forme dématérialisée des documents de comptabilité et des pièces justificatives des dépenses et des recettes des organismes publics. Il précise également les modalités de dématérialisation de la certification du service fait, des ordres de payer et de recouvrer, de production des comptes ainsi que les modalités de communication des documents dématérialisés à l'autorité chargée du contrôle de ces organismes.

Il reconnaît la valeur probante d'un document dématérialisé de façon duplicative, sans qu'il soit nécessaire de conserver l'original papier, en application de son article 4.

Section 4. Arrêtés du 24 octobre 2018 et du 5 mai 2021 modifiés fixant respectivement les pièces justificatives des recettes et des dépenses des organismes soumis au titre III du décret du 7 novembre 2012

Ces arrêtés précisent que les pièces justificatives de ces nomenclatures peuvent être fournies sous forme dématérialisée, la dématérialisation étant native ou duplicative.

CHAPITRE 2. LES DIFFÉRENTS TYPES DE DÉMATÉRIALISATION

La dématérialisation des documents peut être envisagée selon deux procédés distincts.

Section 1. La dématérialisation native

On entend par dématérialisation « native » ou à la source, l'échange de données informatisées entre deux ordinateurs sous forme électronique (message EDI structuré conformément à une norme agréée). Cette solution a pour effet de supprimer l'existence de tout support papier du document, au profit du numérique.

L'emploi du terme « norme agréée » recouvre, notamment, les normes OASIS UBL Invoice et un de leur complément, UN/CEFACT CII XML, et peut s'appliquer à toutes les autres normes convenues entre les parties.

Les normes UN/CEFACT sont des normes européennes et internationales approuvées par des organismes de normalisation tels que le comité européen de normalisation (CEN) et l'organisation internationale de normalisation (ISO).

Section 2. La dématérialisation duplicative

On entend par dématérialisation « duplicative » ou a posteriori, le transfert d'un document, créé au format papier, sur un support numérique permettant de valoriser son stockage ou son traitement.

Cette numérisation peut se faire au moyen d'un scanner ou de tout type de matériel telle qu'une solution multifonctions permettant la numérisation, la copie, l'archivage et la distribution de documents.

CHAPITRE 3. VALEUR PROBANTE D'UN DOCUMENT DÉMATÉRIALISÉ ET SIGNATURE ÉLECTRONIQUE

La validité comme preuve juridique des documents numériques est reconnue, au même titre que la preuve écrite sur papier²⁵² sous réserve de pouvoir justifier de son authenticité et de son intégrité.

L'article [1366](#) du code civil dispose que : « l'écrit électronique a la même force probante que l'écrit sur support papier, sous réserve que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature à en garantir l'intégrité ».

L'article [51](#) du décret GBCP prévoit la dématérialisation des documents et pièces de toute nature sans opérer de distinction selon le mode de production de celles-ci. Les conditions de cette dématérialisation sont définies par [l'arrêté relatif à la dématérialisation, la conservation et la transmission des documents et pièces justificatives des opérations et du compte financier des organismes publics](#) précité.

Toutefois, si l'on souhaite dématérialiser des documents sur support papier et ne pas conserver l'original, il faut préalablement s'assurer qu'aucune prescription légale ou réglementaire n'impose la conservation de l'original papier.

Jusqu'alors, l'authentification de la personne ayant créé l'acte et l'intégrité du document étaient garanties par une signature électronique²⁵³. Cette authentification reposait sur une validation du système d'information²⁵⁴ et l'obtention d'un certificat.

Lorsqu'un organisme public décide de l'utilisation d'une signature électronique, son niveau de sécurité dépend de la nature du contrat et des risques y afférents. Les principales différences entre les trois types de signature électronique concernent la facilité de mise en place et d'utilisation, mais aussi de sécurité quant à la validation de l'identité du signataire :

- La signature électronique simple doit a minima permettre de disposer de l'identité du signataire (vérifiée ou déclarée de manière suffisamment fiable) et assurer l'intégrité du document (par le biais d'une signature numérique à la base des solutions de signature électronique mais aussi de cachet électronique), mais sans toutefois se limiter à ce seul aspect dans la mesure où la signature permet également de manifester la volonté du signataire de consentir à un acte.
- La signature électronique avancée (définie à l'article 26 du [règlement n° 910/2014](#) sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur, dit règlement eIDAS) :

Cette signature doit :

- être liée au signataire de manière univoque ;
- permettre d'identifier le signataire ;
- avoir été créée à l'aide de données de création de signature électronique que le signataire peut, avec un niveau de confiance élevé, utiliser sous son contrôle exclusif ;
- être liée aux données qui lui sont associées de telle sorte que toute modification ultérieure des données soit détectable.
- La signature électronique qualifiée est une signature électronique avancée créée à l'aide d'un dispositif garantissant, avec un haut niveau de confiance, que la signature ne peut être réalisée que par le signataire légitime. Ce dispositif fait l'objet d'une décision de certification par l'Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information (ANSSI), l'organe de contrôle chargé de qualifier les prestataires de services de confiance répondant aux dispositions établies par le règlement eIDAS. Cet organisme est également responsable de l'établissement, la tenue à jour et la publication de la liste de confiance des produits et services qualifiés.

En application de l'article [1](#) du décret n° 2017-1416 du 28 septembre 2017 relatif à la signature électronique pris pour application de l'article [1367](#) du code civil, la fiabilité d'un procédé de signature électronique est présumée, jusqu'à preuve du contraire, en particulier lorsque ce procédé met en œuvre une signature électronique qualifiée.

En d'autres termes, tous les types de signature sont juridiquement valables et ont force probante et seule la signature qualifiée est équivalente à une signature manuscrite.

252 [Loi n° 2000-230 du 13 mars 2000](#) portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique.

253 [Décret n° 2001-272 du 30 mars 2001](#) modifié pris pour l'application de l'article 1316-4 du code civil et relatif à la signature électronique.

254 [Décret n° 2002-535 du 18 avril 2002](#) modifié relatif à l'évaluation et à la certification de la sécurité offerte par les produits et les systèmes des technologies de l'information.

Du point de vue de l'organisme public, ce sont les caractéristiques du produit ainsi que les informations techniques et commerciales mises à disposition par le prestataire de signature électronique ou encore la communication de la politique adoptée en matière de signature électronique par un cocontractant qui permettent de savoir à quelle catégorie appartient la signature utilisée et, dans le cas des signatures électroniques qualifiées, s'il est référencé par l'ANSSI.

S'agissant de l'appréciation à porter sur la signature utilisée, compte tenu des principes issus de l'alinéa 1^{er} de l'article 1367 du Code civil, la signature doit permettre d'identifier avec exactitude son auteur et doit manifester son consentement aux obligations de l'acte.

Il existe différentes solutions de signatures électroniques pour le recueil du consentement. L'absence d'harmonisation dans la présentation des fichiers de preuve fournis par les prestataires spécialisés peut néanmoins conduire à se questionner sur la validité de la solution de signature utilisée.

Pour ce faire, il est possible d'utiliser le service de vérification de signature²⁵⁵ mis à disposition gratuitement par l'Agence pour l'Informatique Financière de l'État (AIFE). Ouvert aux entités publiques et privées et adapté à tous les documents dès lors qu'ils comportent une signature électronique, il a pour objet de fournir un rapport au format PDF de validité technique de la signature électronique présente dans un document. Ce rapport donne des informations permettant d'apprécier si la signature du document est valide ou non dans son contexte d'utilisation.

CHAPITRE 4. SÉCURISATION DU PROCESSUS DE DÉMATÉRIALISATION DES PIÈCES JUSTIFICATIVES

Un organisme public met en place en interne un processus de dématérialisation de ses pièces justificatives, sous réserve d'avoir des dispositifs et systèmes d'information garantissant :

- des modalités d'archivage, de consultation, d'extraction permettant la recherche et le tri de manière simple et la traçabilité des actes. Le système devra permettre les contrôles ou, le cas échéant, la rematérialisation des documents pour répondre à toute demande de la Cour des comptes ou des corps de contrôle ou d'inspection habilités ;
- un système qui soit maintenu en service pendant toute la période d'examen de la gestion de la Cour, notamment dans l'hypothèse d'un changement de système ou de dissolution de l'organisme. Le système doit être sécurisé pour garantir une traçabilité des transmissions et des habilitations accordées par l'ordonnateur ;
- une attention particulière doit être portée aux fonctionnalités de restitution et de tri des opérations afin de lier d'une part, l'engagement juridique, le service fait, la demande de paiement, la pièce justificative pour la dépense, et, d'autre part, la constatation de l'acquisition du droit, la certification de l'acquisition du droit et l'ordre de recouvrer pour la recette ainsi que l'imputation en comptabilité budgétaire et le compte de comptabilité générale. L'organisme doit être en mesure de mettre à disposition de la Cour une liste détaillée des opérations passées durant la période d'examen (les pièces de dépenses mais aussi de recettes). **L'ordonnateur a l'obligation de justifier la piste d'audit par le biais du contrôle interne ;**
- les critères de tri des opérations sont notamment : la nature de l'opération liée (engagement juridique, facture, prise en charge, recouvrement, admission en non-valeurs, annulation de titres), la nature de l'autorisation d'engagement ou du crédit de paiement et de la recette en comptabilité budgétaire, le compte de comptabilité générale, les dates relatives aux objets de gestion associés, la référence de la pièce de gestion et/ou de la pièce justificative dans le système d'information notamment lorsqu'elle n'est pas dématérialisée, le fournisseur ou le cas échéant le tiers bénéficiaire du paiement, le montant, la justification du non-recouvrement ;
- la liste produite devra permettre à la Cour de sélectionner les opérations dont il souhaite que les pièces justificatives soient extraites et mises à sa disposition.

L'agent comptable doit être régulièrement informé de la liste des personnes habilitées à signer les différents documents, et disposer d'un historique de ces habilitations. Il doit avoir également la garantie que ces habilitations ne peuvent être détournées.

L'arrêté du 22 mars 2017 fixant les modalités de numérisation des factures papier en application de l'article L. 102 B du livre des procédures fiscales, qui fixe les modalités de numérisation des factures papier et les règles de conservation des factures numérisées à appliquer par les assujettis à la TVA pour respecter les prescriptions fiscales, ne remet pas en cause les dispositions de l'arrêté du 7 octobre 2015 sur la valeur probante des factures numérisées par les organismes publics.

Si les dispositifs de numérisation mis en place respectent les règles fixées par l'arrêté du 22 mars 2017, les organismes publics concernés ont la possibilité de détruire les factures originales papier.

²⁵⁵ Le mode d'emploi de ce service est accessible sur : <https://communaute.chorus-pro.gouv.fr/documentation/verifier-une-signature-en-mode-utilitaire/#1591178591408-30e547d6-55e>

Toutefois, dans le cas contraire, bien que les factures numérisées aient valeur probante, il est préférable de conserver les originaux sous forme papier en cas de contrôle de l'administration fiscale.

CHAPITRE 5. LES ACTES DE GESTION DÉMATÉRIALISÉS

Section 1. La dématérialisation des actes et objets de gestion liés aux recettes et dépenses dans le système d'information

Les écritures de comptabilités budgétaire et générale sont effectuées sur la base d'objets de gestion. Au sein d'un organisme public, l'existence d'un système d'information unique et intégré permet une dématérialisation native des actes de gestion transmis à l'agent comptable au moyen d'une transaction dédiée, à tous les niveaux des processus de dépenses et de recettes.

La signature électronique n'est pas obligatoire dans tous les domaines applicables à un organisme public (budgétaire, comptable, ressources humaines, etc.) ou pour tous les actes et objets de gestion transmis à l'agent comptable qui génèrent les écritures de comptabilités budgétaire et générale.

Ainsi, dès lors que la piste d'audit de la transmission des objets de gestion dématérialisés transmis au sein du système d'information unique et intégré de l'organisme est garantie, le recours à la signature électronique sécurisée des actes n'est pas exigé par la Cour des comptes pour la transmission entre l'ordonnateur et l'agent comptable.

De même, la dématérialisation de la certification du service fait et des pièces justificatives afférentes dispense l'ordonnateur de toute attestation manuscrite sur ces pièces justificatives de dépenses.

Seule la sécurisation de la dématérialisation des marchés publics impose aux organismes du secteur public d'exiger ou de mettre en œuvre des signatures électroniques spécifiques (voir Chapitre 7. Dématérialisation des marchés publics).

Section 2. Sécurisation du processus

La fiabilité de la piste d'audit doit être garantie dans le cadre du contrôle interne par un système d'habilitation sécurisée et historisée qui permet d'assurer la traçabilité et l'intangibilité des actes dématérialisés. Cette sécurisation est possible du fait de l'existence d'un système financier et comptable unique au sein de l'organisme public qui permet une dématérialisation native des actes et objets de gestion.

L'agent comptable doit donc en permanence être informé des délégations délivrées par l'ordonnateur et de leur mise à jour en temps réel. En effet, le suivi des habilitations concerne les actes et objets de gestion (ordres de recouvrer, de payer, service fait) qui génèrent des écritures en comptabilité et qui sont passés par des personnes ayant des délégations.

En revanche, pour les intervenants "techniques" ou opérationnels, qui réalisent de simples opérations de saisie, le suivi relève de l'ordonnateur dans sa gestion des missions de son personnel.

Afin de pouvoir exercer ses contrôles, l'agent comptable doit ainsi être en permanence informé de la liste des personnes habilitées à signer, disposer d'un historique de ces habilitations et avoir la garantie que ces habilitations ne peuvent être détournées.

L'agent comptable doit réaliser une revue périodique des habilitations, au minimum une fois par an. Celle-ci doit être formalisée, historisée et archivée de façon à pouvoir être produite en cas de contrôle.

CHAPITRE 6. FACTURATION ÉLECTRONIQUE

Le code de la commande publique (CCP) unifie le cadre juridique applicable à la facturation électronique.

Section 1. Cadre réglementaire applicable pour la transmission et la réception de factures sous forme électronique

Conformément à l'article L. 2192-2 du CCP, les établissements publics nationaux, en qualité d'acheteurs publics,

doivent accepter les factures sous forme électronique transmises par les titulaires des marchés avec lesquels ils ont contracté et leurs sous-traitants admis au paiement direct.

Les factures électroniques transmises doivent être conformes à la norme de facturation indiquée à l'article [D. 2191-1](#) du CCP et notamment contenir les mentions obligatoires listées à l'article [D. 2192-2](#) du CCP :

- 1° La date d'émission de la facture ;
- 2° La désignation de l'émetteur et du destinataire de la facture ;
- 3° Le numéro unique basé sur une séquence chronologique et continue établie par l'émetteur de la facture, la numérotation pouvant être établie dans ces conditions sur une ou plusieurs séries ;
- 4° En cas de contrat exécuté au moyen de bons de commande, le numéro du bon de commande ou, dans les autres cas, les références du contrat ou le numéro de l'engagement attribué par le système d'information financière et comptable du destinataire de la facture ;
- 5° La désignation du payeur, avec l'indication, pour les personnes publiques, du code d'identification du service chargé du paiement ;
- 6° La date de livraison des fournitures ou d'exécution des services ou des travaux ;
- 7° La quantité et la dénomination précise des produits livrés, des prestations et travaux réalisés ;
- 8° Le prix unitaire hors taxes des produits livrés, des prestations et travaux réalisés ou, lorsqu'il y a lieu, leur prix forfaitaire ;
- 9° Le montant total de la facture, le montant total hors taxes et le montant de la taxe à payer, ainsi que la répartition de ces montants par taux de taxe sur la valeur ajoutée, ou, le cas échéant, le bénéfice d'une exonération ;
- 10° L'identification, le cas échéant, du représentant fiscal de l'émetteur de la facture ;
- 11° Le cas échéant, les modalités de règlement ;
- 12° Le cas échéant, les renseignements relatifs aux déductions ou versements complémentaires.

En outre, les factures comportent les numéros d'identité de l'émetteur et du destinataire de la facture attribués en application de l'article [R. 123-221](#) du code de commerce à chaque entreprise ou établissement rattaché ou, à défaut, à chaque personne morale.

Conformément à l'article [289](#) du code général des impôts (CGI), l'assujetti à la TVA doit pouvoir garantir :

- l'authenticité de l'origine du document ;
- l'intégrité de son contenu ;
- sa lisibilité.

L'article [26](#) de la loi de finances rectificative pour 2022 prévoit une nouvelle obligation de facturation électronique dans les échanges entre personnes morales de droit public assujetties à la TVA.

Cette obligation porte sur l'émission, la transmission, et la réception de factures électroniques pour les opérations réalisées avec un autre assujetti à la TVA établi en France à l'exclusion des opérations exonérées mentionnées aux articles [261 à 261 E](#) du CGI (secteur médical, éducation...) et des transactions donnant lieu à un marché de défense ou de sécurité au sens de la commande publique.

Le [décret](#) et l'[arrêté](#) du 7 octobre 2022 relatifs à la généralisation de la facturation électronique dans les transactions entre assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée et à la transmission des données de transaction fixent les modalités d'application de ces obligations.

Dans ce cadre, les titulaires de contrat de la commande publique restent tenus d'utiliser le portail public Chorus Pro.

Pour les OPN, l'échéance de la transmission dématérialisée de données de facturation et de transaction à l'administration fiscale relatives à des opérations commerciales qui ne sont pas concernées par la facturation électronique (montant de l'opération, montant de la TVA facturée...) et, le cas échéant, de déploiement de la facturation électronique entre assujettis à la TVA est fixée au 1^{er} juillet 2024.

Section 2. Le recours au portail public de facturation (Chorus Pro)

L'article [R. 2192-3](#) du CCP précise les dispositions relatives au portail public de facturation prévu à l'article [L. 2192-5](#) et utilisé par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs ainsi que par les titulaires de marchés et leurs sous-traitants admis au paiement direct de contrats conclus par les entités précitées.

Cette solution mutualisée, mise à disposition par l'État, permet le dépôt, la réception et la transmission des

factures sous format électronique dans la sphère publique.

L'utilisation du portail public de facturation est exclusive de tout autre mode de transmission. Si un établissement public national reçoit une facture en dehors de ce portail, il ne peut la rejeter qu'après avoir informé l'émetteur de la facture par tout moyen et l'avoir invité à s'y conformer en utilisant le portail public de facturation, conformément aux alinéas 2 des articles [R. 2192-3](#) et [R. 2392-3](#) du CCP.

Les modalités techniques selon lesquelles le dépôt, la transmission et la réception des factures sont effectués sur le portail public de facturation sont précisées dans l'arrêté du ministre chargé du budget annexé au CCP (articles [R. 2392-3](#) et [R. 3133-3](#) du même code). Ces modalités garantissent la réception immédiate et intégrale des factures et assure la fiabilité de l'identification de l'émetteur, l'intégrité des données, la sécurité, la confidentialité et la traçabilité des échanges.

Section 3. Les autres textes relatifs aux modalités de raccordement au portail de facturation

L'[instruction du 22 février 2017](#) relative au développement de la facturation électronique indique les modalités de traitement des factures électroniques reçues et émises conformément à l'[ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014](#), au [décret n° 2016-1478 du 2 novembre 2016](#) et à l'[arrêté d'application du 9 décembre 2016](#).

Les modalités d'habilitation par la DGFIP des personnels appelés à se connecter au portail de facturation sont précisées dans la [note de service DGFIP n° 2018-08-4031 du 11 octobre 2018](#) relative à l'habilitation à Chorus Pro des gestionnaires principaux et utilisateurs des établissements publics nationaux, des établissements publics locaux d'enseignement et des établissements publics non dotés d'un comptable public. Cette habilitation est obligatoire pour récupérer les factures électroniques qui sont adressées par les fournisseurs.

Section 4. Impact sur le calcul du délai de paiement

Base réglementaire	Modalité de transmission de la demande de paiement	Incidence sur le point de départ du délai de paiement
Article R. 2192-13 du CCP	Date de réception de la demande de paiement incertaine ou antérieure à la date d'exécution des prestations	Court à compter de la date d'exécution des prestations
Article R. 2192-12 du CCP	Dépôt sur le portail de facturation par le mode flux ou EDI	Correspond à la date de notification du message électronique informant l'organisme public destinataire de la mise à disposition de la facture sur le portail de facturation
Article R. 2192-15 du CCP	Transmission par échange de données informatisé entre le portail de facturation et l'organisme public	Date de notification au pouvoir adjudicateur du message électronique l'informant de la mise à disposition de la facture sur ce portail
Article R. 2192-15 du CCP	Transmission par le mode portail ou service du portail de facturation	

Section 5. Consultation et archivage dans le portail de facturation

Le portail de facturation prend en charge l'archivage des factures, que l'émetteur soit privé ou public, pendant 10 ans.

Le recours à cette possibilité ne dispense pas les organismes d'un archivage selon la réglementation en vigueur en matière d'archives publiques, notamment si certaines pièces doivent être conservées sur une période plus longue. En effet, le principe de quérabilité posé à l'article [199](#) du décret GBCP impose aux OPN d'assurer l'archivage au sein de leur système d'information de leurs pièces justificatives, c'est à dire les factures et pièces justificatives afférentes ainsi que les objets de gestion qui devront être mis à disposition de la Cour des comptes (voir Chapitre 10. Archivage et consultation au sein de ce chapitre).

CHAPITRE 7. DÉMATÉRIALISATION DES MARCHÉS PUBLICS

Le code de la commande publique et les arrêtés du 22 mars 2019 qui y sont annexés fixent les modalités de mise en œuvre de l'obligation de dématérialisation de l'ensemble de la procédure des marchés publics, de la passation à l'exécution.

Conformément à l'article [L. 1111-1](#) du CCP, est « marché public », tout contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au code de la commande publique avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent.

La dématérialisation des marchés publics consiste à utiliser soit la messagerie électronique, soit une plateforme en ligne sur internet (profil acheteur) qui offre toutes les fonctionnalités nécessaires à la dématérialisation des procédures.

Le profil d'acheteur est la plateforme de dématérialisation permettant notamment aux acheteurs de mettre les documents de la consultation à disposition des opérateurs économiques par voie électronique, de réceptionner par cette même voie les documents transmis par les candidats et les soumissionnaires et de gérer les échanges avec ces derniers (article [R. 2132-3](#) et [R. 3122-10](#) du CCP). L'[arrêté du 22 mars 2019](#) annexé au CCP détermine les fonctionnalités et exigences minimales qui s'imposent aux profils d'acheteur. Il précise, dans son article 1^{er}, que l'acheteur ou l'opérateur économique doit rendre accessible à l'autre partie intéressée les modalités d'utilisation des moyens de communication électronique, y compris le chiffrement et l'horodatage.

Le profil d'acheteur, en tant que système d'information, doit respecter les règles du référentiel général de sécurité, et notamment le niveau de sécurité déterminé par l'acheteur, après étude des risques, parmi les niveaux de sécurité prévus par ledit référentiel ainsi que les référentiels d'interopérabilité et d'accessibilité prévus aux articles [9](#) et [11](#) de l'ordonnance du 8 décembre 2005 relatif aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

Par ailleurs, sauf exceptions listées à l'article [R. 2132-12](#) du CCP, l'article [R. 2132-2](#) du CCP prévoit que, pour tous les marchés publics d'un montant supérieur ou égal à 40 000€ HT, les procédures de passation du marché doivent être dématérialisées. Cette obligation concerne toutes les étapes de la passation du marché : publication des avis, mise en ligne des documents de la consultation sur le profil d'acheteur de l'établissement, réception des candidatures et offres, échanges entre l'acheteur et les entreprises, etc., dans les conditions prévues à l'[arrêté du 22 mars 2019](#) fixant la liste des renseignements et documents pouvant être demandés aux candidats aux marchés publics, annexé au code de la commande publique.

Toutefois, le [guide « très pratique » de la dématérialisation des marchés publics](#) des opérateurs économiques publié par la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers précise que, pour tout marché, l'acheteur (le pouvoir adjudicateur) peut imposer la transmission des candidatures et des offres par voie électronique, quel que soit le montant du marché, sous réserve d'en informer les candidats.

En-dessous de 40 000 € HT, l'utilisation d'une boîte courriel dédiée, l'envoi d'un accusé de réception indiquant la date et l'heure de réception et l'organisation de l'inaccessibilité de cette boîte jusqu'à la date limite de remise des propositions suffisent car la passation d'un marché n'est pas soumise à obligation de dématérialisation.

La direction des achats de l'État met en œuvre une plateforme de dématérialisation dénommée plateforme des achats de l'État (PLACE), intégrée au système d'information des achats de l'État (SIA). Elle constitue un profil d'acheteur au sens des articles [R.2132-3](#) et [R. 3122-10](#) du CCP.

L'article [2](#) de l'arrêté du 20 mai 2020 portant création d'un traitement dénommé « Plateforme des achats de l'État » (PLACE) précise que cette plateforme est mise à disposition, entre autres, des établissements publics de l'État et des groupements d'intérêt public.

Le traitement des données à caractère personnel des acheteurs, des autorités concédantes et des opérateurs économiques collectées dans PLACE a pour finalité la dématérialisation, la gestion des procédures de passation, et l'archivage et la gestion de l'exécution des contrats de la commande publique.

Section 1. Cas des documents constitutifs des marchés publics

Lors de la passation du marché, le pouvoir adjudicateur met à disposition des entreprises, via le profil d'acheteur, les informations relatives à l'offre d'achat en conformité avec l'[arrêté du 22 mars 2019](#) fixant la liste des renseignements et des documents pouvant être demandés aux candidats des marchés publics.

L'ensemble des acheteurs autres que les établissements publics industriels et commerciaux, ont l'obligation de recevoir un document unique de marché européen (DUME) transmis par voie électronique au format .xml, indépendamment du montant du marché concerné.

Le DUME est une déclaration sur l'honneur harmonisée et élaborée sur la base d'un formulaire type établi par la Commission européenne, utilisée dans les procédures de passation des marchés publics, à la fois par les acheteurs publics (pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices) et les opérateurs économiques de l'Union européenne.

Le DUME est utilisé :

- lors de la création du dossier de consultation : on parle alors du DUME Acheteur ;
- lors de la réponse d'un candidat à un marché public : DUME Opérateur économique.

La signature électronique du DUME n'est pas imposée, seul le contrat doit être obligatoirement signé au stade de l'attribution du marché.

Section 2. La sécurisation du processus de dématérialisation des marchés

Conformément à l'article [R. 2182-3](#) du CCP, un marché peut être signé électroniquement dans les conditions prévues par l'[arrêté du 22 mars 2019](#) relatif à la signature électronique des contrats de la commande publique, annexé au code de la commande publique.

En application de l'article [3](#) de cet arrêté, les formats que doivent respecter les signatures électroniques sont XadES, CadES ou PadES. Ces formats doivent également être conformes aux normes stipulées par l'institut ETSI (European Telecommunications Standards Institute), dites normes ETSI, et listées dans l'annexe de la [décision d'exécution \(UE\) 2015/1506 de la Commission du 8 septembre 2015](#).

Les normes ETSI établissent les spécifications techniques relatives aux formats de signatures électroniques avancées et des cachets électroniques avancés qui doivent être reconnus par les organismes du secteur public et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur européen.

L'obligation de dématérialisation des échanges ne concerne que la procédure de passation. Même en cas de signature manuscrite du contrat, il est nécessaire de le transmettre par voie électronique, c'est-à-dire de scanner le document papier signé.

L'acheteur peut, dans les documents de la consultation, exiger une signature électronique, notamment pour faciliter la transmission électronique de bout en bout.

Le [guide « très pratique » de la dématérialisation des marchés publics](#) précise que, les textes ne prévoyant aucune obligation de signature des documents autres que le marché final, l'acheteur devrait réserver la signature électronique à la seule offre finale (celle qui constitue le contrat) et dans la mesure où celle-ci mentionne explicitement et précisément les documents annexés à celle-ci qui s'appliqueront lors de l'exécution du contrat.

Section 3. Consultation et archivage

L'article [R 2132-11](#) prévoit que les candidats et soumissionnaires qui transmettent leurs documents par voie électronique peuvent adresser à l'acheteur, sur support papier ou sur support physique électronique, une copie de sauvegarde de ces documents. A cet effet, l'[arrêté du 22 mars 2019](#), annexé au CCP, fixe les modalités de mise à disposition des documents de la consultation et de la copie de sauvegarde.

Le [guide « très pratique » de la dématérialisation des marchés publics](#) précise que la copie de sauvegarde est une copie de la réponse électronique destinée à se substituer, en cas d'anomalies ou de difficultés limitativement énumérées à l'article 2 de l'arrêté mentionné supra, aux dossiers des candidatures et des offres transmis par voie électronique.

Elle peut être sur support papier ou physique électronique (CD-Rom, DVD-ROM, clé USB). Les formats sont précisés dans les documents de la consultation. Elle n'est ouverte que dans les cas où la version transmise par la voie électronique ne pourrait pas être utilisée.

La copie de sauvegarde est une faculté laissée à l'opérateur économique. Elle ne peut pas être imposée par l'acheteur, ni par les documents de la consultation, ni par d'autres procédés de communication.

CHAPITRE 8. CAS DE LA DÉMATÉRIALISATION DES PIÈCES JUSTIFICATIVES DE LA DÉPENSE

L'article [51](#) du décret GBCP précise que les organismes publics nationaux peuvent dématérialiser les pièces justificatives, l'article 199 précisant que l'organisme doit s'assurer de la conservation des pièces justificatives jusqu'à l'expiration du délai prévu à l'article 52.

L'[arrêté modifié du 5 mai 2021](#) fixant les pièces justificatives des dépenses des organismes soumis au titre III du décret du 7 novembre 2012 prévoit la dématérialisation native et duplicative des pièces justificatives, conformément à l'[arrêté du 7 octobre 2015](#) relatif aux conditions d'établissement, de conservation et de transmission sous forme dématérialisée des documents et pièces justificatives des opérations des organismes publics.

Dans le cadre dématérialisé du processus de la dépense,

- l'engagement juridique, créé et géré par l'ordonnateur directement dans le système d'information de l'organisme, est associé à une pièce justificative dématérialisée (contrat, acte d'engagement, etc.) ;

- la signature du bon de commande n'étant pas formellement requise, une politique de dématérialisation qui garantirait la traçabilité et la sécurisation des échanges au moyen d'habilitations informatiques peut être formalisée par l'organisme public. La liste actualisée des personnes habilitées doit être à la disposition de l'agent comptable pour l'exercice de ses contrôles. En cas de recours à la signature électronique sur des bons de commande émis en l'absence d'un accord cadre, l'agent comptable est tenu de contrôler l'existence de cette signature au titre de son contrôle de régularité formelle des pièces justificatives. Le défaut de cette signature justifie une suspension de paiement à défaut d'un certificat administratif délivré par l'ordonnateur en application de l'[arrêté modifié du 5 mai 2021](#) fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des OPN (cf rubrique 4 commande publique) ;

- la dématérialisation du service fait (constatation et certification) et des pièces justificatives afférentes dans le système d'information dispense l'ordonnateur de toute attestation manuscrite sur les pièces justificatives ;

- la demande de paiement fait référence à toutes les pièces ou documents présents dans le système d'information et est validée dans le système d'information par l'ordonnateur, sauf dans l'hypothèse de l'existence d'un service facturier. Le contrôle de la demande de paiement par l'agent comptable résulte du rapprochement de la facture, du service fait et de l'engagement juridique dématérialisés au sein du système d'information.

En matière d'exécution d'un marché et de délai de paiement, les OPN paient les sommes dues en principal dans un délai prévu par le marché ou, à défaut, dans un délai qui ne peut excéder 30 jours ou 60 jours pour les seuls EPN agissant comme entreprises publiques au sens du II de l'article [1^{er}](#) de l'ordonnance n° 2004-503 (articles [R. 2192-10](#) et [R. 2192-11](#) du CCP).

CHAPITRE 9. CAS DE LA DÉMATÉRIALISATION DES PIÈCES JUSTIFICATIVES DE LA RECETTE

Section 1. La dématérialisation du processus de la recette

Côté ordonnateur, la dématérialisation de la chaîne de la recette au sein du système d'information vise à permettre de constater en comptabilité générale les produits à encaisser dès l'acquisition du droit par l'organisme public.

L'[arrêté du 24 octobre 2018](#) modifié fixant la liste des pièces justificatives des recettes des organismes soumis au titre III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et la nomenclature annexée, pris en application de l'article [50](#) du décret GBCP, prévoient que ces pièces justificatives peuvent être fournies à l'agent comptable sous forme dématérialisée.

La dématérialisation des pièces peut être native ou duplicative dans les conditions prévues par l'[arrêté du 7 octobre 2015](#) relatif aux conditions d'établissement, de conservation et de transmission sous forme dématérialisée des documents et pièces justificatives des opérations des organismes publics.

Section 2. Le caractère exécutoire de l'ordre de recouvrer dématérialisé

Le caractère exécutoire de l'ordre de recouvrer provient en premier lieu de l'apposition de la formule exécutoire (« Pour valoir titre exécutoire » conformément aux dispositions de l'article [192](#) du décret GBCP).

Cette formule exécutoire peut être intégrée dans le cadre du document type (facture ou titre) produit par le système d'information comptable et financier de l'organisme public et adressé au débiteur. Ceci permet d'éviter de rematérialiser la facture, afin d'y apposer la formule exécutoire, si un recouvrement contentieux s'avère finalement nécessaire.

Par ailleurs, en application de l'article [L. 111-2](#) du code des relations entre le public et l'administration, l'article [L. 212-1](#) alinéa 1 du même code dispose que toute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci.

En conséquence, la signature de l'ordonnateur ou de son délégataire et l'apposition des mentions obligatoires sur des titres de recettes dématérialisés sont requis afin de les rendre exécutoires.

Compte tenu des développements supra sur les caractéristiques de la signature électronique, la signature de l'ordonnateur peut valablement figurer dès l'origine sous forme de fac-similé sur les titres émis sous format dématérialisé, sans qu'il soit besoin de recourir à une signature électronique sécurisée par un certificat électronique, sauf dispositions réglementaires spécifiques car le juge administratif a pu accepter l'apposition d'un fac-similé d'une signature dès lors que cette apposition résulte d'un procédé inhérent à un traitement automatique offrant l'ensemble des garanties nécessaires à faire regarder ces décisions comme conforme à la législation²⁵⁶.

Par ailleurs, la jurisprudence évolue dans le sens d'une reconnaissance de la valeur juridique de la signature numérisée incorporée dans un document d'ordre administratif. Dans un arrêt du 14 décembre 2022²⁵⁷, la Cour de cassation a considéré que l'apposition d'une image numérisée d'une signature manuscrite ne permet pas, à elle seule, de retenir que son signataire était dépourvu de la qualité requise pour décerner cet acte. La Cour de cassation considère en effet que la valeur juridique d'une signature ne tient pas à sa forme mais à ses fonctions.

En cas de contestation portant sur l'auteur d'une signature, l'analyse du juge est désormais portée sur les risques auxquels il s'expose en ayant recours à la technique de la signature numérisée. Cette position jurisprudentielle, va dans le sens de la position de la CJUE, qui rappelle, dans son arrêt C-362/21 le 20 octobre 2022²⁵⁸, le principe de non-discrimination à l'égard de la forme de signature électronique que les tribunaux nationaux doivent faire respecter. Toutefois, cette évolution jurisprudentielle étant récente, l'apposition de la signature de l'ordonnateur sous la forme d'une griffe scannée sur les documents internes d'ordonnancement ou des documents externes (marchés) d'une entité publique n'est toutefois pas recommandée, cette pratique ne permettant pas de s'assurer de l'identité ou du consentement de l'auteur présumé du document.

La mise en place d'une signature électronique sur les factures émises n'est pas une obligation pour permettre d'en assurer le recouvrement amiable et/ou contentieux.

Par ailleurs, dès lors que la piste d'audit est garantie dans le workflow par un système de validation par habilitation sécurisée et historisée, qui permet d'assurer la traçabilité et l'intangibilité des actes dématérialisés transmis, le recours à la signature électronique n'est pas indispensable pour la transmission entre l'ordonnateur et l'agent comptable.

Il est à noter que le titre de recette ou la facture client peut être adressé par voie électronique au débiteur. Il est alors rappelé que la mention complète des voies et délais de recours doit apparaître sur le titre de recette ou la facture client, car la nature de la créance permet de déterminer sur quelle base légale l'opposition à exécution du titre de recette peut être exercée par le débiteur, en application de l'article [28](#) du décret GBCP et de l'article [L. 111-3](#) du CPCE.

De même, pour permettre le recouvrement contentieux, la formule exécutoire ainsi que l'identification de l'ordonnateur et de l'agent comptable doivent être intégrées au titre de recette ou à la facture client produit par le système d'information.

CHAPITRE 10. ARCHIVAGE ET CONSULTATION

Le principe de quérabilité (article [199](#) du décret GBCP) oblige l'organisme public à archiver par ses soins ses documents de gestion.

En termes de délai de conservation des documents, l'article [52](#) du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique prévoit dans la nouvelle rédaction de son troisième alinéa que « *les pièces justificatives sont conservées jusqu'au 31 décembre inclus de la cinquième année suivant la date d'exécution de l'opération qu'elles justifient* ».

Dans le cadre du contrat de maintenance conclu avec son éditeur informatique, l'organisme doit veiller à ce que le principe de quérabilité soit garanti, notamment dans l'hypothèse d'un changement de système ou lors de la dissolution de l'organisme public national.

²⁵⁶ CE, 31 mars 2008, 311095

²⁵⁷ [Soc., 14 déc. 2022, n° 21-19.841, publié au Bulletin](#)

²⁵⁸ [CJUE, 10e ch., 20 oct. 2022, aff. C-362/21, Ekofrukt](#)

CHAPITRE 11. DÉMATÉRIALISATION DES ÉCHANGES AVEC LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Conformément aux articles [R. 141-7](#) et [R. 141-9](#) du CJF, les échanges avec les juridictions financières peuvent se faire par voie dématérialisée.

PARTIE 3 : LES CONTRÔLES

Les contrôles sur les organismes publics ont pour finalité de s'assurer de la correcte exécution des missions qui leur ont été confiées et qui justifient leur existence. Ils permettent également le cas échéant d'assister un organisme afin qu'il parvienne à une meilleure réalisation de ses objectifs.

C'est dans cette perspective qu'il convient de situer l'action des autorités de tutelle d'une part et l'action des contrôles juridictionnels et parlementaires d'autre part.

Au nombre de trois, les différents contrôles sont :

- les contrôles exercés par les ministères de tutelle ou les services rattachés ;
- les contrôles de la Cour des comptes ;
- le contrôle parlementaire.

Ces contrôles peuvent être classés en trois catégories, en fonction du moment où ils interviennent :

- contrôle à l'improviste, en cours de gestion : inspection générale des finances, directeurs départementaux ou régionaux des finances publiques, corps de contrôle spécifiques des ministères de tutelle.
- contrôle des actes a posteriori : Cour des comptes.
- contrôle des actes a priori : certaines interventions du contrôle général économique et financier ou du contrôleur budgétaire.

Il est précisé que d'autres contrôles externes peuvent exister (URSSAF, inspection du travail, services fiscaux, etc.). Ceux-ci ne sont pas évoqués dans la présente instruction.

TITRE 1 : LES CONTRÔLES DES MINISTÈRES DE TUTELLE OU DES SERVICES RATTACHÉS

CHAPITRE 1. LES CONTRÔLES DU MINISTÈRE CHARGÉ DU BUDGET

En application de l'article [61](#) du décret GBCP, le ministre chargé du budget exerce un contrôle sur la gestion des ordonnateurs des organismes publics nationaux (OPN) par l'intermédiaire de l'inspection générale des finances (IGF) et des autres services d'audit et de contrôle ou agents habilités à cet effet.

L'article [62](#) du décret GBCP prévoit que le contrôle de la gestion des agents comptables est assuré par le ministre chargé du budget et les instances de contrôle rattachées à ce dernier. Ces contrôles sont exercés par l'intermédiaire de l'IGF et des autres corps ou agents habilités à cet effet par les textes particuliers.

Ces dispositions traduisent la compétence du ministre chargé du budget en matière de contrôle administratif de tous les ordonnateurs et agents comptables des OPN.

Section 1. le contrôle économique et financier

Sous-section 1. Définition

Le contrôle économique et financier de l'État (CGEFi) est un contrôle sur les entreprises et organismes exerçant une activité d'ordre économique et bénéficiant du concours financier de l'État sous une forme quelconque, notamment sous forme de participation en capital, de subvention, de prêt, d'avance ou de garantie.

Il est principalement organisé par le [décret n° 55-733 du 26 mai 1955](#) modifié relatif au contrôle économique et financier de l'État. Il s'agit d'un contrôle externe portant sur l'activité économique et la gestion financière des entreprises et organismes qui en relèvent. Il a pour objet d'analyser les risques et d'évaluer les performances en veillant aux intérêts patrimoniaux de l'État.

Par ailleurs, s'agissant des GIP, l'article [115](#) de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a prévu que les GIP ayant pour membre l'État (ou un organisme soumis au contrôle

économique et financier de l'État ou au contrôle budgétaire de l'État) peuvent être soumis au contrôle économique et financier de l'État dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État²⁵⁹.

Cette soumission au contrôle, qui peut intervenir à tout moment par arrêté des ministres chargés de l'économie et du budget, est prononcée au regard notamment des engagements financiers susceptibles de résulter, directement ou indirectement, pour l'État ou pour un organisme membre du groupement soumis au contrôle économique et financier de l'État ou au contrôle financier de l'État, de l'activité du groupement.

Sous-section 2. Champ d'application

Le champ d'application du contrôle économique et financier prévu par le [décret n° 55-733 du 26 mai 1955](#) précité distingue un périmètre obligatoire (article 1^{er}) et un périmètre facultatif (articles 2 et 3)

Sont ainsi obligatoirement soumis au contrôle, les organismes publics de l'État ayant pour objet principal une activité commerciale, industrielle ou agricole.

Peuvent facultativement être soumis au contrôle :

- par décret contresigné par les ministres chargés de l'économie et du budget :
 - les organismes ou entreprises de toute nature exerçant une activité d'ordre économique et bénéficiant du concours financier de l'État sous une forme quelconque, notamment sous forme de participation en capital, de subvention, de prêt, d'avance ou de garantie ;
 - les groupements d'intérêt économiques constitués sans capital et auxquels participe l'État, lorsque le contrat de groupement fait supporter à l'État plus de la moitié des dépenses de fonctionnement ou des charges du passif ou qu'il lui attribue la majorité des voix à l'assemblée des membres du groupement.
- par décret contresigné des mêmes ministres et du ministre intéressé :
 - les organismes centraux ou nationaux des divers régimes d'assistance, de sécurité sociale, de prestations familiales ou de mutualité agricole ;
 - les organismes ou entreprises de toute nature exerçant une activité d'ordre économique et ayant fait appel sous forme d'apport en capital, de prêt, d'avance ou de garantie au concours des entreprises obligatoirement soumises au contrôle;
 - les entreprises et organismes dans lesquels l'État ou l'un de ses organismes publics détient, séparément ou conjointement, directement ou indirectement, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants ;
 - les entreprises et organismes dont la majorité des ressources provient, directement ou indirectement, séparément ou conjointement, du concours financier de l'État ou de l'un de ses organismes publics.

Dans ces conditions, certains organismes soumis aux titres I et III du décret GBCP peuvent être soumis au contrôle économique et financier. Cette soumission aux règles du [décret GBCP](#) peut s'opérer à l'exclusion de certaines dispositions portant sur la présentation budgétaire et la comptabilité budgétaire (par exemple : 1^o et 2^o de l'article 175, articles 178 à 185, et 204 à 208) ainsi que des dispositions relatives au contrôle budgétaire (articles 220 à 228).

Sous-section 3. Modalités d'exercice

Le contrôle économique et financier est exercé, sous l'autorité des ministres chargés de l'économie et du budget, par des missions de contrôle du Contrôle général économique et financier (CGEFI). Le contrôle est alors confié au responsable de la mission ou, par délégation, à un membre de la mission.

Pour certains organismes, en raison de la nature de leur activité ou de leur localisation, le contrôle peut être exercé par les directeurs régionaux des finances publiques. Par extension, le contrôle peut être confié à un contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM).

Les prérogatives de l'agent chargé du contrôle sont prévues par le [décret n° 55-733 du 26 mai 1955](#) relatif au contrôle économique et financier de l'État.

Ainsi, pour l'exécution de sa mission, l'agent chargé de l'exercice du contrôle a tous pouvoirs d'investigation sur

²⁵⁹ Article [6](#) du décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux GIP.