

Guide didactique relatif à la signature et aux délégations de signature à la suite des élections municipales de 2026

Ce guide a pour but d'anticiper toute problématique de continuité du service public, dans la période suivant les élections municipales et intercommunales des 15 et 22 mars 2026, en particulier pour ce qui concerne les émissions des flux informatiques signés (titres, mandats) à destination du comptable public.

En allant au-delà de la simple « fiche technique » ou « fiche pratique », ce guide didactique et ses 3 annexes sensibilisent d'abord les élus et le personnel administratif des collectivités à la prévention du risque d'illégalité des décisions prises par ou sans délégation, ou du risque de mise en cause au titre de la responsabilité financière des gestionnaires publics¹ pour non-respect des délégations de signature du maire à ces personnels. Un engagement d'une dépense sans en avoir reçu délégation est en effet une infraction financière (Cour des comptes, arrêt « régie métropolitaine PARCUB », 5 juillet 2024²).

C'est donc aussi un document destiné à la formation, laquelle peut être explicitée par chacun des conseillers aux décideurs publics et chacun des comptables publics.

Enfin, il est préalablement rappelé que le comptable public n'est pas juge de la légalité des actes des collectivités territoriales. Ainsi, les décisions de délégation de signature s'imposent au comptable dès lors qu'elles sont régulières sur la forme, c'est-à-dire exécutoires et émanant de l'autorité régulièrement habilitée à les édicter (Conseil d'Etat, Section, 5 février 1971³).

Il n'en demeure pas moins que le principe de légalité s'impose aux collectivités et que les délégations doivent impérativement être transmises au comptable public pour qu'il puisse exercer ses contrôles.

1 Ordonnance 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000045398055>

2 Cour des comptes arrêt du 5 juillet 2024, Régie métropolitaine PARCUB : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-07/20240705-arret-S2024-1038-Parcub-Metpark.pdf>

3 Conseil d'Etat, Section, du 5 février 1971 : <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007637986?isSuggest=true>

I) Contexte juridique

A) Les règles générales de la comptabilité publique

a) Les articles 19, 20 et 50 GBCP fixent les règles relatives à la gestion publique

Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la Gestion Budgétaire et Comptable Publique (GBCP) définit les règles de la gestion des finances publiques.

Il précise notamment le rôle des acteurs : l'ordonnateur et le comptable.

Les articles 19 et 20 du décret GBCP précisent la nature du contrôle exercé par le comptable public. S'agissant des ordres de payer, le comptable public est tenu d'exercer le contrôle :

- a) de la qualité de l'ordonnateur;
- b) de l'exacte imputation budgétaire des dépenses;
- c) de la disponibilité des crédits budgétaires;
- d) de la validité de la dette ;
 - 1° La justification du service fait ;
 - 2° L'exactitude de la liquidation ;
 - 3° La production des pièces justificatives ;
 - 4° L'application des règles de prescription et de déchéance ;
- e) Du caractère libératoire du paiement ;

L'article 50 rappelle que les opérations de dépenses (et de recettes) doivent être justifiées par des pièces prévues dans des nomenclatures établies, pour les collectivités territoriales et les établissements publics par décret.

b) La rubrique de la liste des pièces justificatives détermine pour la dépense les documents à transmettre au comptable public pour qu'il puisse contrôler la qualité d'ordonnateur

Pour mémoire les rubriques 011 et 012 de la liste des pièces justificatives de dépenses fixe les contrôles à réaliser par le comptable public relatif à l'ordonnateur :

- Délibération constatant son élection selon les modalités prévues par le CGCT ;
- Formulaire d'accréditation ;
- Supplément ou délégataire : cf. annexe 2 « modèle de délégation »
- Décision de l'ordonnateur portant délégation

Cette ressource documentaire est **indispensable et doit être en votre possession**. Elle est accessible sur le site [collectivites-locales.gouv.fr](https://www.collectivites-locales.gouv.fr)⁴.

4 Liste des PJ de dépense : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/gerer-les-finances-publiques-locales/execution-des->

c) Une récente liste des pièces justificatives pour la recette détermine également les documents à transmettre au comptable public pour qu'il puisse vérifier la qualité de l'ordonnateur

Le comptable public est chargé de contrôler la régularité de l'autorisation de percevoir la recette au regard des pièces justificatives transmises par l'ordonnateur conformément à l'article 19 du décret GBCP.

Faute de décret listant les pièces justificatives des recettes, des nomenclatures locales se sont développées donnant lieu à des contrôles hétérogènes sur le territoire. Fruit d'un travail collaboratif mené par la DGFIP, la nomenclature a été élaborée en partenariat avec les comptables publics et les associations de représentants d'élus.

Cette liste est accessible sur le site collectivites-locales.gouv.fr⁵. Elle a vocation à devenir la nomenclature de référence pour les ordonnateurs et les comptables sur l'ensemble du territoire pour les budgets en M57. Sur le même modèle, une nomenclature des pièces justificatives des recettes des SPIC (nomenclature comptable M4) sera proposée en 2026.

La nomenclature ne possède pas, à ce stade, de valeur réglementaire. Néanmoins, le comptable est pleinement fondé, en application du décret GBCP, à réclamer les pièces indispensables à son contrôle.

Ainsi cette nomenclature évoque (page 6), en plus de la délibération constatant l'élection, un *formulaire* mentionnant les éléments permettant au comptable public de vérifier la qualité de l'ordonnateur, dans le cadre de ses contrôles sur la recette :

- 1° Un spécimen de la signature manuscrite de l'ordonnateur ;
- 2° L'indication, le cas échéant, du procédé de signature électronique utilisé par l'ordonnateur conformément à l'article 4 de l'arrêté du 27 juin 2007 portant application de l'article D. 1617-23 du code général des collectivités territoriales relatif à la dématérialisation des opérations en comptabilité publique ;
- 3° La date de prise d'effet de la qualité d'ordonnateur ;
- 4° L'adresse postale professionnelle et, le cas échéant, l'adresse de messagerie électronique de l'ordonnateur ;

d) L'envoi du formulaire d'accréditation

Pour que le comptable public puisse réaliser ses contrôles, il est donc impératif de lui communiquer les délégations de signature dès que possible après les élections, grâce au formulaire d'accréditation, même en cas de réélection.

Le formulaire d'accréditation est fixé par arrêté du 25 juillet 2013. Un modèle est disponible en téléchargement⁶.

recettes-et-des-depenses-locales/depenses-locales/pieces-justificatives-des-depenses-locales

5 Liste des PJ de recettes :

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/2.%20G%C3%A9ner%20les%20finances%20publiques%20locales/2.%20L%27ex%C3%A9cution%20des%20recettes%20et%20des%20d%C3%A9penses/1.%20La%20distinction%20ordonnateur-comptable/Nomenclature%20PJ%20recettes%20->

6 Modèle d'accréditation : <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=Koc7hZDFVX2PFQ7cHnCzNIHoK4qmFCHHU-cCiWNSI=>

B) Les règles de délégations de pouvoir, de fonction et de signature appliquées au Service public local.

La délégation de pouvoir s'apparente à un transfert de compétence dans la mesure où les décisions sont prises par le délégataire en son propre nom. En contrepartie, le délégataire doit rendre compte à l'assemblée délibérante lorsqu'elle se réunit.

Exemples : Le maire peut recevoir pouvoir de décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans, ce qui lui permet notamment de fixer le montant du loyer.

Un conseil communautaire peut confier au président la faculté de se prononcer sur des acquisitions ou des aliénations immobilières, ce qui serait illégal dans une commune (faute de texte le permettant).

La délégation de fonction n'entraîne pas de transfert de compétence, le délégant pouvant toujours intervenir dans les domaines qu'il a délégués. A défaut de précisions dans les textes, il peut être utile de préciser dans l'arrêté si la délégation de fonction emporte ou non délégation de signature au bénéfice du délégataire.

La délégation de signature n'implique pas non plus de transfert de compétence et le délégant peut continuer à intervenir dans les domaines qu'il a délégués. Elle permet au maire ou au président d'un EPCI de se décharger de formalités purement matérielles en autorisant un ou plusieurs délégataires à signer certains documents en son nom, lieu et place *sous son contrôle et sa responsabilité*. La délégation est personnelle et peut être retirée à tout moment.

A noter : désormais, le maire peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints **et à des membres du conseil municipal**. Il peut donc donner délégation de fonction à des conseillers municipaux aussi bien qu'à des adjoints, sans autres conditions préalables.

Dans les matières pour lesquelles le conseil municipal lui a donné délégation de pouvoir, uniquement sur autorisation expresse dudit conseil (réponse à la question écrite n° 12656 du sénateur Daniel REINER, JO Sénat 14/05/2015, page 1141⁷), **le maire peut en outre subdéléguer sa signature** aux collaborateurs mentionnés à l'article L. 2122-19 du CGCT.

Aux termes de l'article L2122-19 CGCT, le maire peut ainsi donner délégation de signature sous sa surveillance et sa responsabilité parmi ses agents :

- Au directeur général des services ;
- Au directeur général adjoint des services de la mairie ;
- Au directeur général et au directeur des services techniques ;
- Au responsable de services communaux.

/! Une réponse ministérielle du 8 octobre 2020 précise que le secrétaire de mairie (même

7 <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/questions/QANR5L17QE834>

contractuel) est considéré comme un « responsable de service » et peut recevoir une délégation de signature du maire, à l'exception des fonctions d'officier d'état-civil.

Enfin, il est rappelé que comme tout acte réglementaire, il est impératif que l'arrêté attribuant une délégation soit **publié de façon régulière et suffisante** pour être opposable.

/!\ Cas particulier :

La signature du **bordereau de mandat** emporte attestation du service fait et du caractère exécutoire de l'acte transmis au contrôle de légalité pour les actes transmissibles.

La signature du **bordereau de titre** permet quant à elle au comptable public de bénéficier du privilège du préalable l'autorisant à exercer toutes les diligences requises pour parvenir au recouvrement.

Or dans un récent rapport d'observation de la CRC de Bretagne⁸, celle-ci a rappelé que la délégation de ***signature d'un bordereau de mandat*** à un agent de catégorie B ou C méconnaît les articles L2122-19 et R2122-8 du CGCT.

En effet, selon le CGCT, seul un agent de catégorie A peut attester le service fait et le caractère exécutoire des pièces justificatives. Or le CGCT rappelle que la signature électronique d'un bordereau de mandat emporte aussi cette certification du service fait et du caractère exécutoire (cf. <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45638>).

8 <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/communaute-de-communes-de-lesneven-cote-des-legendes-finistere> (page 19)

II) La mise en œuvre technique

A) Présentation des outils

a) Le certificat électronique, nécessaire, atteste l'identité du signataire

Deux grands types de certificats électroniques existent : la solution propre de la DGFIP, et les solutions de marché.

- **La Solution DGFIP de certificat électronique, pour signer uniquement les bordereaux de titres et mandats (cf. annexe 1)**

Pour faciliter et accélérer le déploiement des échanges avec le système d'information Hélios, la DGFIP a développé une solution propre de signature des flux pour signer les flux PES transmis par un ordonnateur à son comptable.

Un certificat de signature peut ainsi être délivré par la DGFIP par simple téléchargement sur le portail de la gestion publique. Dans un esprit de prévention des risques cyber, il reste nécessaire qu'une rencontre soit organisée entre l' élu ou l'agent certifié et le comptable ou ses équipes.

La qualité de l'ordonnateur est restituée et affichée dans HELIOS, de même que le nom et le prénom portés dans le certificat de signature. Le comptable public s'assure ainsi de la qualité de l'ordonnateur.

- **Les Solutions du marché de certificat électronique, pour signer les bordereaux et/ou les marchés**

Les ordonnateurs peuvent également utiliser des certificats proposés par des opérateurs du marché.

De nombreuses collectivités dans le département bénéficient ainsi d'un certificat remis lors d'une réunion physique en face à face à la CCI (certificat CHAMBERSIGN dans le cadre d'un marché conclu par MEGALIS BRETAGNE).

Toutefois les collectivités peuvent avoir recours à d'autres certificats proposés par exemple par Berger Levrault, JVS, ou d'autres éditeurs.

b) l'outil de signature électronique, formalisant la signature

Une fois le certificat électronique, l'ordonnateur ou son délégué peut signer électroniquement.

La DGFIP propose également un outil gratuit de signature de ses flux PES MANDAT ou PES TITRE : Xemelios, téléchargeable <https://xemelios.org>.

La signature n'est pas requise pour le PES MARCHE ou le PES BUDGET.

Les éditeurs informatiques privés proposent également des outils pour signer, en particulier le parapheur, ou la signature sur plateforme d'un tiers de télétransmission.

Le parapheur permet d'organiser au sein de la collectivité le circuit de la signature. Il n'est pas indispensable. Certaines collectivités signent en effet les flux émis vers le comptable public directement sur la plateforme du tiers de télétransmission. Pour fluidifier le process il est recommandé de se rapprocher de son éditeur informatique pour mettre en place les raccordements techniques.

c) Les modalités de transmission au comptable des flux signés électroniquement

- **Le portail Internet de la Gestion Publique (PIGP)**

Il permet de **simplifier l'accès et la transmission d'information au comptable public**. Le portail est particulièrement **simple d'accès** et **sécurisé**. Après habilitation de la collectivité par le comptable public, l'accès s'effectue par une connexion Internet à partir du navigateur web, puis par une authentification par identifiant et mot de passe.

Le portail permet l'accès aux applications de la DGFIP ouvertes à l'utilisateur et particulièrement, s'agissant d'Hélios, aux deux services suivants :

- Extranet Hélios pour la consultation des données de la collectivité, notamment l'état des paiements, du recouvrement et la trésorerie ;
- passerelle de transmission pour transmettre et recevoir gratuitement les fichiers comptables, de virement ou de prélèvement, quel que soit le protocole utilisé.

Dans le cadre du déploiement de la facturation électronique, le portail de la DGFIP constitue également l'un des modes d'accès à Chorus Pro pour l'ensemble des entités publiques.

Le PIGP est aussi le point d'entrée vers l'application ORC (Outil de Recherche et Consultation), développée par la DGFIP. Cette application, ouverte aussi aux ordonnateurs, permet de rechercher et de consulter les pièces comptables et justificatives du secteur public local des exercices clos.

- **Le tiers de télétransmission (vers SGC ou préfecture)**

Des dispositifs de télétransmission homologués peuvent être utilisés par les collectivités

locales pour automatiser leurs transferts de flux informatique vers la DGFIP.

Un dispositif similaire existe pour l'envoi des flux vers la préfecture par le dispositif @ctes (@actes budgétaire, et @acte réglementaire).

B) La signature dans le cadre de la commande publique : la salle des marchés virtuels, aussi dénommée «profil acheteur»

Contrairement aux développements précédents portant sur la signature juridiquement fondée d'engagements, et sur la signature électronique de documents comptables (mandats, titres), il s'agit ici d'une plateforme pour signer électroniquement les actes d'engagement des marchés publics.

La réglementation n'impose pas, pour l'ensemble des procédures de passation des marchés, la signature de la candidature et de l'offre par les opérateurs économiques⁹.

A moins que l'acheteur ne l'ait exigé dans les documents de la consultation, les candidatures et les offres peuvent donc être remises sans signature.

En revanche, l'acte d'engagement doit être signé des deux parties, et c'est un point contrôlé par le comptable public. Cette signature n'est pas forcément électronique : selon le Conseil d'Etat¹⁰, la signature électronique d'un contrat public par l'attributaire n'interdit pas la signature manuscrite de l'acheteur, sauf indication contraire des documents de la consultation.

Ainsi le formulaire ATTRI 1, constituant un modèle d'acte d'engagement permettant de formaliser la conclusion du marché peut être signé électroniquement, et doit l'être dès lors que cela est requis par les documents de la consultation, conformément à l'article R. 2182-3 du Code de la commande publique.

De même, sur la plateforme de dématérialisation de la DGFIP accessible au juge des comptes, il est possible de déposer soit l'acte d'engagement signé électroniquement par le titulaire à l'appui d'un mandat (l'original), soit une copie de l'acte d'engagement signé de manière manuscrite uniquement par l'acheteur public (et transmis après numérisation au comptable public).

Le cas échéant, concernant les contrôles du comptable public sur la signature électronique du marché par le titulaire, ils se limitent à vérifier la *présence* de sa signature électronique, mais pas de sa capacité à signer. Il n'est donc pas utile pour le SGC de vérifier le nom du titulaire du marché en intégrant la signature électronique dans un outil

9 arrêté du 22 mars 2019 relatif à la signature électronique des contrats de la commande publique : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038318621>

Le Guide très pratique de la dématérialisation des marchés publics pour les acheteurs : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/dematerialisation/Guide_A_DEF28052020.pdf?v=1753708501

10 [Conseil d'État, 7ème - 2ème chambres réunies, 02/10/2025, 501204, Inédit au recueil Lebon.](#)

permettant de le visualiser.

La situation est différente pour les contrôles portant sur la signature électronique par *l'acheteur public*.

S'il s'assure de la qualité et de la compétence du signataire du contrat ou de l'acte d'engagement, le comptable public doit pouvoir visualiser le nom du signataire pour vérifier sa capacité juridique à engager la collectivité en fonction des délégations accordées au sein de la structure.

Dès lors, pour contrôler le nom et la qualité du signataire du document, la collectivité doit prévoir de mettre à disposition du comptable public l'outil de signature pour que ce dernier puisse vérifier le jeton de signature électronique.

Ceci est développé dans l'annexe 3 à ce guide didactique.

C) Points de vigilance sur le paramétrage et les risques dans l'utilisation de ces outils

Certaines pratiques entraînent des risques, par exemple :

- le certificat électronique, personnel, du maire a été remis au secrétaire ou à un tiers : difficulté pour l' élu de prouver qu'il n'a pas signé, en cas de fraude. En effet, le certificat électronique de signature est nominatif et attribué « *intuitu personae* ».
Il identifie une personne physique dont le nom est indiqué dans le certificat. Dès lors, chaque personne susceptible de signer les bordereaux en fonction des délégations de signature doit donc disposer de son propre certificat.
- Cas de personnes signant pour plusieurs collectivités (exemple : Mme Y signant électroniquement pour le compte de la commune de Z et pour son EPCI de rattachement qu'elle préside) : le certificat électronique de signature n'indique pas la personne morale à laquelle appartient la personne physique signataire. Le lien s'établit dans le rôle/fonction mentionné dans les éléments de signature, qu'il faut le cas échéant adapter, dans le respect de l'article L. 212-1 du Code des relations entre le public et l'administration (CRPA).
- le certificat électronique a été établi au nom du secrétaire : son nom apparaîtra sur les avis des sommes à payer remis par le centre éditique ou déposés sur « mon Espace Finances publiques », avec un risque de contentieux.
- dans la mesure où la signature du bordereau entraîne attestation du caractère exécutoire des pièces justificatives jointes aux titres et aux mandats composant le bordereau (article D1617-23 du CGCT), il est conseillé de s'assurer que la délégation de signature prévoit explicitement cette attestation. On rappelle qu'une telle délégation de signature du bordereau de mandat n'est possible qu'au profit des fonctionnaires de catégorie A.

D) Bonnes pratiques à anticiper avant les élections pour fluidifier les échanges dès que le nouveau maire aura été élu

Compte tenu de tout ce qui précède, dès le lendemain de l'élection, toutes les délégations sont juridiquement caduques, et ce, même si le maire sortant est réélu. Tout acte signé par un délégataire après la fin du mandat et avant un renouvellement formel de la délégation est entaché d'illégalité.

NB : il reste communément admis que, pour les affaires courantes seulement et au titre de ses pouvoirs propres¹¹, le principe de continuité du service public permette au maire sortant, seul, de rester compétent, jusqu'à l'élection et l'installation de son successeur.

On considère également que les mandats signés et transmis avant les élections seront traités dans les conditions ordinaires, et payés dans les conditions ordinaires, s'ils ont été régulièrement émis. C'est en particulier le cas des mandats de paye.

Quant à eux, les certificats ne seront pas caducs, mais dépourvus de base juridique, tant que le maire entrant n'aura pas été installé, et qu'il n'aura pas reçu les habilitations du conseil, ni délégué certains de ses pouvoirs, fonctions ou signature par un arrêté publié et transmis au contrôle de légalité.

NB : les certificats électroniques antérieurs aux élections n'étant pas caducs, il n'est pas nécessaire pour une personne réélue d'en demander un nouveau. Elle pourra les utiliser à nouveau dès qu'elle sera juridiquement habilitée (délibérations et arrêtés de délégation publiés et transmis).

Ainsi, le processus technique permettant la signature électronique des nouveaux élus (certificat + outil de signature) peut être rapidement mis en place, soit par les solutions DGFIP (potentiellement dès J ou J+1), soit par les solutions des opérateurs privés. Cela permet d'anticiper le délai de latence inévitable provoqué par les élections.

Si elle n'est pas déjà mise en place, **la solution la plus efficace consiste pour l' élu sortant à déléguer sa signature, dès à présent, à un agent de la collectivité de catégorie A qui pourra attester le service fait et le caractère exécutoire.** Ce dernier peut ainsi, avant les élections, prendre rendez-vous auprès d'une « autorité de confiance habilitée » pour obtenir un certificat électronique à son nom.

Dès son élection et son installation, le nouveau maire pourra alors donner délégation juridique à cet agent communal, pour continuer à utiliser son certificat électronique, dans l'attente de la délivrance du certificat électronique du nouvel élu.

Il serait en revanche illégal de signer une délégation anticipée : l'exécutif sortant ne peut pas légalement signer de délégations applicables au futur mandat. Un nouvel arrêté motivé devra être expressément pris par le nouveau maire après son installation officielle.

¹¹ L'ordonnancement (l'émission) d'un mandat en paiement d'un engagement juridique pré-établi est un pouvoir propre du maire, tout comme le pouvoir d'organisation des services municipaux, ou le pouvoir disciplinaire. En revanche, la capacité à engager la collectivité ne se fait que sur délégation de l'assemblée délibérante: le maire sortant ne peut créer de nouveaux engagements.

Mais la préparation administrative est conseillée, consistant à identifier les futurs délégataires, préparer les dossiers de demande de certificats et vérifier les pièces d'identité en amont, etc.

Exemple de chronologie pratique de la transition :

- 22 mars 2026 (soir) : Fin du mandat de l'ancien maire. Toutes les délégations deviennent juridiquement caduques.
- 27-29 mars 2026 : Élection du nouveau maire par le conseil municipal, convoqué par le maire sortant et présidé par le doyen. Transmission des délibérations au contrôle de la légalité. Les délibérations sont signées par le nouvel exécutif.
- 28-30 mars 2026 (matin) : Le nouveau maire signe les nouveaux arrêtés de délégation, les publie et les transmet au contrôle de légalité. S'il est nouvellement élu, il commence les démarches pour obtenir son certificat électronique, pour lui-même.
Ses délégués peuvent signer électroniquement et transmettre, s'ils disposent déjà d'un certificat électronique. Sinon, ses délégués initient également, pour eux-mêmes, les démarches d'obtention de leur certificat électronique.