

18 AVR. 1973

Classement
T 1

DIRECTION
de la
COMPTABILITÉ PUBLIQUE

BUREAU D 3

Numéros dans les séries spéciales :
149 TM

Cette instruction a été modifiée par les instructions suivantes :

n° 59.158 T11 du 18.9.59
n° 61.26 T1 du 3.2.61
n° 62.52 T1 du 12.11.62
n° 63.151 T1 du 5.11.63
65.63 T1 du 21.7.65
~~Cette instruction a été abrogée par l'instruction~~
n° 70.17 T du 23.2.70

59.99 T12 du 4.6.59

BIBLIOTHÈQUE

COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX
VÉRIFICATION DES COMPTES DE GESTION

S O M M A I R E

- Chapitre I. — Remarques d'ordre général.
— Retard dans l'apurement des comptes.
— Directives relatives aux observations formulées.
— Diminution des redressements obtenus.
— Rôle général du service d'apurement des comptes de gestion.
- Chapitre II. — Remarques concernant des points particuliers.
I. — Marchés des collectivités locales.
II. — Emprunts.
III. — Contrôle des opérations patrimoniales.
IV. — Régies d'avances.
V. — Amendes pour retard dans la production des comptes ou pour défaut de réponse aux injonctions.
VI. — Examen des comptes de gestion des communes par le Conseil Municipal.
VII. — Communication au Conseil Municipal des comptes et pièces justificatives.
VIII. — Recouvrement au profit du Fonds National pour le développement des adductions d'eau.
IX. — Allocation en non-valeur de créances non recouvrées.
X. — Décision provisoire prescrivant un reversement - Effet à l'égard des tiers.
XI. — Situation financière des bureaux d'aide sociale.
XII. — Hôpitaux et hospices publics. — Résultats de la Section d'exploitation du budget.
XIII. — Hôpitaux et hospices publics. — Non-émission des titres de recettes en temps voulu.
XIV. — Hôpitaux et hospices publics. — Emploi de l'amortissement des biens meubles et immeubles.

DESTINATAIRES POUR APPLICATION

RGS	PGS	TPG	DOM	TGP	RF	P
ASR	HLM	VIL	RIC	TCE	ASA	

L'examen des rapports qui sont adressés à la Cour des Comptes par les Trésoriers-Payeurs Généraux, en application du décret-loi du 8 août 1935, sur la vérification en 1956 des comptes des collectivités locales et des établissements publics locaux a permis à la Haute Juridiction un certain nombre de constatations tenant tant à la présentation des rapports qu'à l'action exercée par les comptables supérieurs en différents domaines.

Les services de la Direction de la Comptabilité Publique qui reçoivent une copie de ces rapports, ont, de leur côté, entrepris leur étude : à cette occasion, ils ont relevé les difficultés particulières qui paraissent se présenter le plus fréquemment et fourni leur solution afin de faciliter le fonctionnement du service des comptes de gestion.

CHAPITRE PREMIER

REMARQUES D'ORDRE GÉNÉRAL

1° La Cour des Comptes a constaté un croissant retard dans l'envoi des rapports : le nombre des rapports parvenus après le 31 mars passe de 14 en 1954 à 30 en 1956. D'autre part, la Cour n'avait reçu, à la date du 31 janvier 1958, que 23 rapports sur les vérifications effectuées en 1957.

L'état d'apurement des comptabilités laisse également à désirer. Certaines Trésoreries Générales présentent un retard anormal portant sur les comptes de deux ou trois exercices.

Il semble, par ailleurs, que de trop longs délais soient accordés aux receveurs pour déposer leurs comptes, et que ce retard se répercute sur les travaux de vérification.

2° La Cour a également constaté que certains rapports étaient insuffisamment fouillés, les auteurs se contentant trop souvent, dans un cadre qui leur est imposé, d'observations qui, du fait de leur répétition annuelle, perdent de leur intérêt. Il est indispensable que les comptables supérieurs s'attachent à exposer leurs propres remarques et leurs suggestions.

Les observations formulées vont parfois jusqu'à un détail excessif. Par exemple, il suffirait, après avoir donné le nombre et le montant total des reversements, de commenter les plus importantes de ces opérations.

Elles sont parfois de pure forme. (Exemples : ratures non approuvées, visas omis sur mémoires ou factures.)

Il est certainement indispensable de relever ces irrégularités, mais les observations correspondantes pourraient, sans dommage, ne pas figurer dans les rapports ; elles ne devraient même être faites, dans les cas les plus bénins, qu'à titre de recommandation pour l'avenir.

3° La diminution du montant total des redressements relevés dans certains départements, peut quelquefois s'expliquer par une régression parallèle des irrégularités, mais peut dénoter aussi un certain relâchement du contrôle. Cette observation ne concerne pas tant les communes, qui font l'objet de reversements parfois importants, que la vérification des autres comptabilités (hospices, syndicats, régies, offices d'H.L.M., établissements d'enseignement), qui ne semble pas toujours poursuivie avec toute l'application nécessaire.

4° Il est rappelé que les observations que les Trésoriers-Payeurs Généraux peuvent avoir à formuler en tant que délégués de la Cour des Comptes, ne sont pas limitées à celles susceptibles de faire l'objet de décisions à caractère juridictionnel. Si celles-ci doivent nécessairement porter sur l'équilibre de la ligne de compte et la validité des pièces justificatives produites, celles-là peuvent déborder le cadre de la régularité et aller jusqu'à revêtir la forme de suggestions, dont, bien entendu, les autorités de tutelle doivent être le premier destinataire.

CHAPITRE II

REMARQUES CONCERNANT DES POINTS PARTICULIERS

L'attention des Trésoriers-Payeurs Généraux est attirée sur les points suivants :

I. — Marchés des collectivités locales.

Le contrôle des travaux et marchés se limite souvent à un examen formel des pièces justificatives (doubles mémoires ou défaut d'enregistrement, par exemple) alors qu'il pourrait utilement s'étendre à d'autres données :

- Les frais d'adjudication, droits de timbre, d'enregistrement, d'expédition et les frais de publicité que peuvent nécessiter l'adjudication ou le marché sont à la charge de l'adjudicataire. Le comptable doit veiller à ce que ces frais soient récupérés sur les intéressés.
- Il convient de contrôler l'application des formules de revision (choix précis des indices adoptés-date des indices de base, calcul de la majoration résultant du jeu de la formule).
- Les cahiers des charges prévoient en général l'application des pénalités de retard. Or, ces pénalités ne sont pratiquement jamais appliquées par les ordonnateurs.

Il doit donc être demandé aux comptables municipaux de s'assurer que les délais d'exécution ont bien été respectés. Dans la négative, s'il n'est pas possible d'obtenir l'application des pénalités, il est tout au moins nécessaire de demander à l'ordonnateur de fournir des certificats suffisamment motivés.

L'extension aux collectivités locales des dispositions relatives aux marchés de l'Etat, qui doit intervenir prochainement, rendra automatique l'application de ces pénalités, mais ne dispensera pas, pour autant, de la surveillance de leur application.

- Certains travaux, non prévus par un projet initial mal étudié, apparaissent souvent nécessaires en cours d'exécution.

Le montant définitif des travaux, de ce fait, excède sensiblement les prévisions : il appartient au comptable de demander les pièces justificatives correspondant aux travaux supplémentaires entrepris (cf. lettre commune n° 1832 du 18 février 1949, *B.S.T.* 14 R., étant précisé que la décision administrative est alors une délibération de l'Assemblée délibérante de la collectivité, soumise, le cas échéant, à approbation).

- Le paiement des marchés par annuités semble prendre une extension considérable dans certains départements. Il est rappelé que ce mode de règlement doit demeurer exceptionnel et n'être utilisé par les administrateurs des communes que lorsque le financement du marché ne peut être assuré d'une autre façon. Il est rappelé également que les clauses de cette nature, constituant en fait des emprunts déguisés, doivent être approuvées dans les mêmes conditions qu'un emprunt proprement dit.

Les conditions auxquelles sont soumis ces marchés ont fait l'objet de Circulaires du Ministère de l'Intérieur qui ont été publiées aux *B.S.T.* 22 G de 1950 et 98 G de 1952.

Certaines sociétés de crédit intéressées à la conclusion de ces marchés assurent actuellement que les dispositions de ces circulaires ont été abrogées. Il est précisé que ces dispositions, qui procèdent directement de l'analyse juridique des contrats de l'espèce, demeurent toujours en vigueur.

Certains de ces marchés, concernant des achats de véhicules automobiles, comportent une clause d'après laquelle le prix de facturation pourrait être révisé jusqu'au jour où le fournisseur se trouve en mesure de mobiliser sa créance.

Cette clause ne peut être admise. En effet, le contrat est formé dès l'accord des parties. La livraison du véhicule à la collectivité publique locale marque l'exécution des engagements du fournisseur. Elle fixe, *ne varietur*, l'étendue de la rémunération qu'il est en droit de réclamer et, corrélativement, celle des obligations de son cocontractant public. S'il peut invoquer les revisions de prix intervenues jusqu'à la pleine exécution de ses engagements, il cesse d'y pouvoir prétendre après cette exécution. Toute

clause destinée à adapter, à des circonstances postérieures à cette exécution, le montant de la créance du fournisseur ne peut que constituer une clause d'indexation introduite dans un prêt consenti à une collectivité publique locale. Or une telle clause est formellement prohibée par le décret-loi du 12 novembre 1938 toujours en vigueur.

II. — Emprunts auprès des Caisses d'Epargne. - Changement d'affectation des fonds.

Certains Conseils Municipaux décident de modifier partiellement ou intégralement l'affectation de fonds provenant d'emprunts contractés auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations sur les fonds des Caisses d'Epargne.

Les délibérations de l'espèce invoquent le plus souvent la réduction, ou la suppression, du programme de travaux initialement prévu ; faute d'une autre affectation, les fonds dont il s'agit resteraient sans emploi, le contrat de prêt s'opposant, en général, à tout remboursement anticipé avant la seconde moitié de la période d'amortissement.

Il est rappelé que les communes ne peuvent modifier unilatéralement l'affectation des fonds empruntés. Cette affectation constitue, en effet, la cause du contrat d'emprunt qui, aux termes de l'article 1108 du Code Civil, forme un élément essentiel de la construction contractuelle.

Une modification de la cause du contrat ne peut, en droit, qu'être l'œuvre commune de toutes les parties contractantes et le prêteur doit ratifier le changement d'affectation.

D'autre part, l'intervention du Comité Départemental des prêts consentis sur les fonds des Caisses d'Epargne, qui donne son avis sur l'emploi des sommes dont l'emprunt est sollicité, forme un second obstacle à la modification unilatérale de l'affectation du prêt.

Toutefois, la Caisse des Dépôts et Consignations qui réalise effectivement les opérations de prêt joue, dans une certaine mesure, le rôle d'une instance d'appel par rapport au Comité Départemental. C'est pourquoi, si la Caisse des Dépôts autorise le changement d'affectation, il n'est pas possible de s'y opposer en invoquant le fait que le Comité départemental n'aurait peut-être pas accepté le nouvel emploi envisagé, surtout si celui-ci entre dans les catégories normalement agréées.

III. — Contrôle des opérations patrimoniales.

La vérification des opérations patrimoniales des collectivités locales paraît n'avoir abouti qu'à un nombre fort limité de redressements. Aussi les Trésoriers Généraux pourraient-ils orienter avec profit leurs services d'apurement vers le contrôle de la gestion des patrimoines immobiliers des communes : aliénations d'immeubles, ventes de coupes de bois, revalorisation progressive des loyers, etc. La responsabilité des comptables pourrait même, dans certains cas, être engagée sur le fondement de l'arrêté du 19 vendémiaire An XII en matière de perception des revenus du domaine.

IV. — Régies d'avances. — Montant des avances. — Dispense de cautionnement.

Le maximum d'avances à consentir aux agents spéciaux des Services départementaux régis par économie a été porté à 2.500.000 francs par le décret 58-324 du 24 mars 1958.

Les considérations qui ont motivé ce relèvement justifient un relèvement équivalent des maxima applicables en matière communale, et les Préfets ont été autorisés à relever ces chiffres dans la limite assignée aux opérations de ce genre en ce qui concerne les départements.

Il est rappelé à ce propos que si, en principe, tout régisseur communal d'avances, ou de recettes, doit fournir un cautionnement dont le montant est fixé par l'arrêté municipal de nomination, certains régisseurs peuvent être dispensés du cautionnement :

- Les régisseurs de recettes des départements et des communes ou des établissements publics interdépartementaux ou intercommunaux, lorsque la moyenne des recettes journalières perçues par leurs régies n'excède pas 2.500 francs ;
- Les régisseurs de dépenses des mêmes collectivités disposant d'avances d'un montant inférieur à 150.000 francs.

La dispense de constituer cautionnement est cependant facultative et devra être dans tous les cas explicitement prononcée dans la même forme que la nomination même du régisseur, c'est-à-dire par un arrêté de l'ordonnateur.

V. — Amendes pour retard dans la production des comptes ou pour défaut de réponse aux injonctions.

Aux termes des articles 4 et 5 de la loi 54-1306 du 31 décembre 1954, la Cour des Comptes dispose du droit de prononcer à l'encontre des comptables défaillants des amendes pour retard dans la production des comptes ou pour défaut de réponse aux injonctions formulées par les arrêts de la Cour ou les décisions des Trésoriers-Payeurs Généraux.

La Cour des Comptes a la possibilité de retenir, comme date d'application des amendes, selon le cas :

- La date prescrite par les règlements pour le dépôt des comptes, date fixée, en matière communale, par l'article 3 du décret du 27 janvier 1866 ;
- L'expiration des délais impartis pour répondre aux injonctions par les arrêts et décisions qui ont prononcé ces injonctions.

Les comptables supérieurs doivent rédiger les mises en demeure qu'ils peuvent adresser aux comptables défaillants de façon à respecter les prérogatives de la Cour des Comptes en cette matière. Il importe, notamment, que toute latitude soit, sans équivoque, laissée à la Haute Juridiction pour fixer la date d'application de l'amende. Les comptables devront, à cette fin, se conformer aux directives suivantes :

1. — PRÉSENTATION DES COMPTES.

Qu'il s'agisse de comptes jugés directement par la Cour des Comptes ou de comptes arrêtés par les Trésoriers-Payeurs Généraux, les comptables supérieurs ne disposent pas de la possibilité de fixer des délais de présentation différents de ceux dont il est fait état dans les textes réglementaires en vigueur. Si, dans les rapports avec un comptable défaillant, il était, cependant, fait état de dates différentes de celles fixées par la réglementation, les comptables supérieurs devraient, par une mention expresse, spécifier que ces dates ne modifient pas les délais réglementaires et que les mises en demeure ne sauraient en rien préjuger la fixation du point de départ des amendes.

2. — RÉPONSE AUX INJONCTIONS PRONONCÉES PAR LA COUR DES COMPTES.

Lorsqu'un comptable n'est pas en mesure de répondre aux injonctions prononcées par la Cour des Comptes dans les délais impartis par celle-ci, le comptable supérieur, pour éviter toute équivoque, devrait inviter le comptable intéressé à solliciter un délai complémentaire de la Haute Juridiction.

Si dans les rapports avec un comptable défaillant il était, néanmoins, fait état de délais différents de ceux fixés par l'arrêt de la Cour des Comptes pour répondre aux injonctions, les comptables supérieurs devraient, par une mention expresse, spécifier que ces délais ne se substituent pas aux délais fixés par la Haute Juridiction et que les mises en demeure de répondre aux injonctions ne sauraient en rien préjuger la fixation du point de départ des amendes.

3. — RÉPONSE AUX INJONCTIONS PRONONCÉES PAR LES TRÉSORIER-PAYEURS GÉNÉRAUX.

Les Trésoriers-Payeurs Généraux doivent avoir soin, lorsqu'ils prononcent une injonction, d'indiquer les délais impartis pour y répondre.

Si un comptable éprouve des difficultés pour respecter ces délais, il appartient au Trésorier-Payeur Général d'apprécier, compte tenu des circonstances, s'il doit, comme il en a la possibilité, prendre une nouvelle décision dans la forme réglementaire pour modifier les délais impartis par une décision précédente.

En l'absence d'une nouvelle décision il conviendra, dans les rapports avec le comptable défaillant, de s'abstenir de faire état d'un autre délai que celui fixé par la décision à exécuter.

VI. — Examen des comptes de gestion des communes par le Conseil Municipal.

L'article 51 du code de l'administration communale précise en son deuxième alinéa que le Conseil municipal « entend, débat et arrête les comptes des receveurs municipaux ».

Pour permettre au Juge des comptes de s'assurer que cette formalité essentielle a bien été observée, la nomenclature des pièces générales figurant à l'annexe XXVII de l'Instruction M I-I sur la comptabilité des communes prévoit, sous le numéro 7, que les receveurs des communes appliquant cette instruction doivent produire, à l'appui de leurs comptes, une « ampliation de la délibération du Conseil Municipal statuant sur le compte ».

Il est spécifié que l'exemplaire du compte de gestion dressé par le receveur doit, pour permettre au Conseil municipal d'exercer sa mission, être effectivement présenté à cette assemblée accompagné des états de développement des soldes des comptes de tiers, de l'état de l'actif, de l'état du passif, de l'état des restes à recouvrer et de l'état des restes à payer.

D'autre part, conformément aux prescriptions de l'article 1554 de l'Instruction Générale et de l'article 569 de l'Instruction M I-I le receveur doit, pendant l'examen de son compte de gestion, tenir ses pièces de comptabilité à la disposition du Conseil municipal pour les lui communiquer s'il y a lieu (cf. § VII ci-après).

Les Trésoriers-Payeurs Généraux doivent veiller à l'exécution de ces différentes prescriptions lors de l'examen des comptes des communes, auquel ils procèdent par délégation de la Cour des Comptes.

Notamment, lorsqu'un conseil municipal ne s'est pas prononcé sur un compte en cours d'examen il convient, pour se conformer à la réglementation en vigueur, que l'exemplaire du compte ainsi que les états de développements des soldes, état de l'actif, état du passif, état des restes à recouvrer et état des restes à payer, soient renvoyés au comptable à charge par lui de présenter ces documents à l'Assemblée municipale. Nonobstant l'examen tardif de ces documents cette Assemblée conserve la possibilité, pendant qu'elle procède à cet examen, de recevoir en communication les pièces justificatives qui accompagnent le compte. Cette communication sera faite, si l'Assemblée communale en formule la demande, par l'intermédiaire du comptable.

Les envois de documents visés ci-dessus doivent être accompagnés d'un bordereau descriptif des pièces communiquées.

Pour éviter d'avoir à renvoyer aux conseils municipaux des comptes en cours d'examen, les Trésoriers-Payeurs Généraux pourront demander aux autorités de tutelle de rappeler aux conseils municipaux qu'il leur appartient de statuer sur les comptes des receveurs de telle sorte que ceux-ci soient en mesure de se conformer, pour le dépôt de leurs comptes, aux délais impartis par l'article 3 du décret du 27 janvier 1866.

VII. — Compte et pièces justificatives. - Communication au Conseil Municipal.

Les conditions de cette communication résultent à la fois des dispositions de l'article 1554 de l'Instruction Générale du 20 juin 1859, des articles 51, 75 et 270 du Code de l'Administration municipale et de la circulaire de la Direction de la Comptabilité Publique n° 3082 du 20 novembre 1935.

Il convient de distinguer selon que la communication est demandée au cours de la période pendant laquelle l'Assemblée municipale examine le compte de gestion de la commune, ou en dehors de cette période.

1° COMMUNICATION DEMANDÉE AU COURS DE LA PÉRIODE D'EXAMEN DU COMPTE DU COMPTABLE.

Pendant cet examen, le comptable doit tenir ses pièces de comptabilité à la disposition du Conseil Municipal pour les lui communiquer, lui-même, s'il y a lieu.

S'il est sollicité de laisser provisoirement les pièces communiquées, et de ne pas les remporter en se retirant, il ne peut le faire qu'entre les mains du Maire et contre remise d'un reçu détaillé et certifié.

Il est souligné que ces dispositions ne peuvent, bien entendu, s'appliquer qu'aux pièces qui n'ont pas à être jointes d'office au compte de gestion pour en constituer les annexes obligatoires.

2° COMMUNICATION DEMANDÉE HORS LA PÉRIODE D'EXAMEN DU COMPTE DU COMPTABLE.

Deux éventualités sont à envisager.

a. La communication est demandée avant l'examen par le Conseil Municipal.

Il s'agira, en fait, des documents afférents à l'exercice en cours, sur lesquels le comptable n'a pas encore achevé son travail.

Le Maire qui est chargé de la surveillance de la comptabilité communale (art. 75 du Code de l'Administration communale) peut seul prendre connaissance, dans les bureaux du receveur, des mandats de paiement, des titres de recettes et des livres de comptabilité de l'année courante : aucun déplacement des documents, même contre reçu, ne peut alors être exigé.

b. *La communication est demandée après l'examen par le Conseil Municipal.*

Elle porte alors que des pièces justificatives annexées à des comptes qui ont déjà été déposés en vue d'être soumis à l'examen du juge des Comptes ou même qui ont déjà été jugés.

Que les documents soient détenus par la Cour des Comptes pour être jugés directement par cette Haute Juridiction ou qu'ils soient examinés sur place par le Trésorier-Payeur Général, délégué de la Cour des Comptes, les pièces ne peuvent être communiquées, *par l'intermédiaire du comptable*, qu'au Maire seul, ou, dans les cas prévus par la loi municipale, à l'Administrateur qui le remplace dans la plénitude de ses fonctions.

Il est rappelé enfin que :

- Les articles 1365 (5^o) et 1543 (dernier alinéa) de l'Instruction Générale du 20 juin 1859, modifiés et précisés notamment par la circulaire de la Direction de la Comptabilité Publique n^o 3429 du 21 janvier 1938, prise pour l'application des dispositions combinées du décret du 21 juillet 1936 et d'un arrêté interministériel du 1^{er} juillet 1921 ont fixé les conditions et délais de la conservation en archives des documents de comptabilité des communes et établissements publics locaux, y compris les comptes de leur gestion et les pièces justificatives y annexées.
- La circulaire n^o 967 du 24 mai 1951 (B.S.T. 44 G) organise la communication à *l'autorité judiciaire*, des pièces détenues par les comptables notamment lorsque cette autorité est saisie d'une plainte pour faux ou usage de faux en écritures publiques.

VIII. — Recouvrement au profit du Fonds National pour le développement des adductions d'eau.

Lors de l'examen des rapports présentés par les Trésoriers-Payeurs Généraux à la suite de leurs vérifications des comptes des collectivités locales au cours de l'année 1956, la Cour des Comptes a constaté certaines divergences d'interprétation en ce qui concerne le versement par les communes de la redevance instituée par les décrets des 1^{er} octobre et 14 décembre 1954, au profit du Fonds National pour le développement des adductions d'eau.

Ces divergences tiennent au fait que l'instruction du Ministre de l'Agriculture et du Ministre de l'Intérieur en date du 1^{er} juin 1955 indique dans son article 3 que « les redevances sont récupérées sur l'usager définitif » alors qu'elle souligne dans son article 6 le caractère facultatif de cette récupération.

Il est rappelé aux Trésoriers-Payeurs Généraux :

1^o Qu'en vertu des dispositions de l'article premier du décret du 14 décembre 1954, les services de distribution d'eau potable sont seuls débiteurs de cette redevance, quel que soit leur mode d'exploitation et qu'ils ont la *faculté* de la récupérer auprès des usagers.

2^o Qu'en vertu de ce texte, les communes assurant elles-mêmes la distribution d'eau potable sont débitrices de la redevance, même lorsqu'elles ne jugent pas opportun d'en recouvrer son montant sur les usagers et que cette dépense constitue pour elles une dépense obligatoire.

IX. — Allocation en non-valeur de créances non recouvrées.

Il est rappelé que les décisions des Conseils Municipaux et celles des Préfets et Sous-Préfets allouant certains restes à recouvrer en non-valeur constituent de simples mesures d'ordre et de comptabilité qui ne lient pas le juge des comptes, seul juge des non-valeurs. Celui-ci a ainsi la possibilité de confirmer ou d'infirmer la décision prise. Il peut, notamment, décharger le comptable de toute responsabilité et le déclarer quitte malgré l'avis du Conseil Municipal. En sens contraire, il peut forcer le comptable en recettes et le mettre en débet nonobstant la décision des autorités de tutelle. (Instruction générale du 20 juin 1859, articles 1537 et 1557 ; article 4 du décret-loi du 8 août 1935.)

L'attention des Trésoriers-Payeurs Généraux est appelée sur l'importance des décisions qu'ils sont appelés à prendre à ce propos lorsque les comptes qu'ils arrêtent par délégation de la Cour des Comptes comprennent des sommes admises en non-valeur.

Or il a été constaté :

- D'une part, que les rapports annuels sur la vérification des comptes de gestion faisaient rarement état de remarques au sujet des admissions en non-valeur de créances non recouvrées ;
- D'autre part, que les comptes en jugement comprenaient, parfois, des décisions portant admission en non-valeur de sommes dues en vertu de contrats sans que les collectivités aient fait jouer toutes les mesures dont elles pouvaient disposer en vertu, soit des règles générales du droit, soit des clauses particulières figurant à ces contrats.

Les Trésoriers-Payeurs Généraux sont invités à examiner avec un soin particulier toutes les décisions portant admission en non-valeur de créances non recouvrées qui peuvent figurer dans les comptes soumis à leur examen. Ils ne doivent déclarer quitte un comptable qui n'a pu recouvrer des créances admises en non-valeur qu'après s'être assurés que ce comptable a fait valoir tous les droits dont la collectivité pouvait user.

Il est spécifié, en ce qui concerne les sommes dues en vertu de contrats, que le comptable, en cas de non recouvrement de ces sommes, ne doit pas se borner à l'exercice des poursuites par voie de saisie-exécution ou de saisie-arrêt.

En cas d'inexécution d'un contrat synallagmatique le comptable doit demander à l'ordonnateur d'en poursuivre la résolution par application des articles 1184, 1654, 1655, 1656 et 1657 du Code civil.

La décision de justice ou l'acte contractuel prononçant la résolution constitue une pièce justificative à produire au juge des comptes.

La résolution d'une vente d'immeubles ou de meubles qui ne se consomment pas par l'usage doit se traduire par la réintégration de ces immeubles et meubles dans le patrimoine de la commune. Les comptes de la classe 2 primitivement crédités du montant de la cession sont alors débités avec crédit au compte de tiers où figurent les restes à recouvrer. Les biens sont réinscrits à l'état de l'actif.

Si un débiteur ne s'acquitte pas à l'échéance du prix de cession de biens meubles ou de fruits, le receveur, avant même d'engager les poursuites par voie de saisie-exécution, doit demander à l'ordonnateur de différer la délivrance des biens cédés, par application des articles 1612 et 1613 du Code Civil.

En cas de non paiement du prix des consommations d'eau, de gaz et d'électricité, le receveur doit demander qu'il soit procédé à la suspension des fournitures, à l'imputation sur le dépôt de garantie éventuellement constitué ou à l'emploi du cautionnement.

En cas de non-paiement de loyers le receveur doit demander à l'ordonnateur de prendre toutes mesures pour faire prononcer la résiliation du bail et en tirer toutes les conséquences de droit.

D'une façon plus générale, il importe de s'assurer que les clauses particulières des contrats ont été observées, que les cautions ont été régulièrement mises en cause et que les garanties et autres sûretés réelles ont été mises en jeu en temps voulu.

Il est indiqué, enfin, qu'à défaut de décision judiciaire ou d'accord amiable entre les parties, l'ordonnateur n'a pas la possibilité d'annuler, de son propre chef, le titre détenu par le comptable lorsque ce titre est constitué par un contrat (vente, contrat d'abonnement, bail...). Il a simplement la possibilité, dans cette éventualité, de rectifier les erreurs matérielles qu'il aurait lui-même commises dans les bases et dans les calculs servant à déterminer les sommes dues.

Compte tenu de ces indications, les Trésoriers-Payeurs Généraux devront forcer les comptables en recette et prendre, par voie de conséquence, une décision de débet — nécessairement provisoire — pour le montant des cessions d'immeubles faisant l'objet d'une admission en non-valeur ou d'une annulation prononcée par l'ordonnateur en l'absence de décision de justice ou de résolution contractuelle. Le compte sera transmis à la Cour des Comptes qui, seule qualifiée pour mettre en jeu la responsabilité des comptables, statuera définitivement.

Ils agiront de même chaque fois qu'ils constateront que toutes les possibilités résultant de l'application des règles générales du droit ou des clauses des contrats n'ont pas été épuisées ou lorsque le comptable a commis des négligences soit en alertant tardivement l'ordonnateur, soit en laissant s'accumuler des dettes importantes.

X. — Décision provisoire d'un Trésorier-Payeur Général prescrivant un reversement. Effet à l'égard des tiers.

La Cour des Comptes n'a juridiction que sur les comptables patents et sur les comptables de fait. Les arrêts qu'elle prononce ne sauraient constituer un titre contre les tiers qui ne sont pas recevables à intervenir dans ses instances.

Ce principe général est applicable aux décisions que prennent les Trésoriers-Payeurs Généraux par délégation de la Cour des Comptes.

Ainsi, un Trésorier-Payeur Général peut, par une décision nécessairement provisoire, donc dépourvue de toute force exécutoire, prescrire à un comptable d'apporter la preuve du reversement d'une somme qu'il estime ne pas devoir maintenir dans le compte. Le comptable ne saurait, dans cette éventualité, se fonder sur cette décision pour réclamer à un tiers, même à titre amiable, le reversement des sommes qui risquent d'être laissées à sa charge.

Le comptable qui est en possession d'une telle décision doit demander à l'ordonnateur d'établir un titre pour le montant des sommes en question, l'ordonnateur reconnaissant ainsi le bien fondé des observations formulées par le Trésorier-Payeur Général et les prenant en quelque sorte à son compte. Ce titre, dûment rendu exécutoire par le Préfet, permet seul d'effectuer des poursuites contre les tiers.

Si l'ordonnateur refuse d'établir un titre le comptable doit en rendre compte au Trésorier-Payeur Général.

XI. — Situation financière des bureaux d'aide sociale.

L'examen des comptes des bureaux d'aide sociale montre que certains bureaux accumulent des excédents importants qui sont sans rapport avec leurs besoins réels. Ainsi, il a été relevé des excédents de deux à dix fois plus élevés que le montant des dépenses annuelles.

Les Trésoriers-Payeurs Généraux, en leur qualité de délégués du juge des comptes, ne peuvent faire aucune observation aux comptables à ce propos.

Il leur appartient, en revanche, de porter les remarques faites à la connaissance des autorités de tutelle. Ils ont également la possibilité, à cette occasion, de suggérer, compte tenu des circonstances locales, les dispositions qui pourraient être prises pour éviter les anomalies relevées.

Deux sortes de suggestions paraissent pouvoir être faites à ce propos :

- D'une part, rappeler que les conseils municipaux, par délibération approuvée et après avis de la commission administrative, peuvent réduire le montant minimum de la fraction de l'impôt sur les spectacles revenant au bureau d'aide sociale lorsque les versements se révèlent supérieurs aux besoins de l'établissement (cf. Code Général des Impôts, art. 1566) ;
- D'autre part, indiquer, ainsi qu'il a été admis de tout temps, que les bureaux d'aide sociale pouvaient verser des subventions aux communes, à titre de participation aux dépenses d'aide sociale, imputées sur les budgets communaux.

XII. — Hôpitaux et hospices publics. - Résultats de la section d'exploitation du budget.

Il a été relevé que certains établissements hospitaliers accumulaient des excédents d'exploitation contrairement à la réglementation en vigueur fixée par l'article 702 du Code de la Santé Publique.

Aux termes de cet article, les excédents d'exploitation constatés à la clôture d'un exercice doivent, après déduction des sommes affectées au fonds de roulement, être défalqués des éléments constitutifs du prix de journée de l'exercice suivant.

Le même article indique, d'ailleurs, que les déficits d'exploitation constatés à la clôture d'un exercice doivent être ajoutés aux éléments constitutifs du prix de journée de l'exercice suivant.

Les instructions comptables arrêtées de concert avec le Ministre de la Santé Publique doivent d'ailleurs permettre aux Trésoriers-Payeurs Généraux d'examiner si les dispositions de l'article 702 du Code de la Santé Publique donnant une affectation précise aux déficits et excédents d'exploitation des hôpitaux et hospices publics sont correctement observées, remarque étant faite que l'accumulation de déficits est aussi critiquable que l'accumulation d'excédents, puisque, dans l'un et l'autre cas, le service rendu n'a pas été réglé sur la base de son coût réel.

Les contrôles à exercer doivent porter sur l'examen des points ci-après :

- Détermination des résultats d'exploitation globaux de chaque exercice ;
- Reprise des résultats de l'exercice précédent ;
- Détermination des excédents des chambres de 1^{re} et 2^e catégorie, des sommes affectées au fonds de roulement... ;
- Détermination et reprise des excédents ou des déficits dont il est tenu compte pour fixer les prix de journée ;
- Concordance entre compte de gestion et compte administratif ;
- Concordance globale entre les résultats de la comptabilité générale et ceux de la comptabilité analytique d'exploitation (1).

(1) Une circulaire soumise au Ministre de la Santé Publique et de la Population doit donner certaines précisions qui faciliteront les vérifications à exercer sur ce point particulier.

Les observations que les Trésoriers-Payeurs Généraux pourraient être amenés à formuler à ce propos paraissent difficilement pouvoir faire l'objet de décision à caractère juridictionnel même si, dans certains cas, il était possible de se fonder sur l'arrêté des conseils du 19 vendémiaire an XII. Elles doivent simplement être portées à la connaissance des autorités de tutelle. Bien entendu, ces observations peuvent tenir compte des résultats plus récents dégagés dans les comptes en cours d'apurement.

XIII. — Hôpitaux et hospices publics. - Non-émission des titres de recettes en temps voulu.

Les remarques faites au paragraphe précédent doivent conduire les Trésoriers-Payeurs Généraux à s'assurer que les résultats de la section d'exploitation des hôpitaux et hospices publics sont arrêtés en tenant compte de tous les éléments qui concourent à leur détermination.

En ce qui concerne les recettes, l'instruction du Ministre de la Santé Publique et de la Population n° 114 du 9 juin 1951, notifiée aux comptables par circulaire 981 du 18 juin 1951 (B.S.T. 52 G), précise que :

- Si les renseignements, concernant en particulier les tiers payeurs, qui font défaut ne sont pas obtenus avant la clôture de l'exercice, les recettes sont alors mises en recouvrement sur l'hospitalisé *de façon à figurer dans les prises en charge de l'exercice* ;
- Les produits hospitaliers doivent être mis en recouvrement même à l'encontre des débiteurs considérés comme insolvables ;
- Le receveur doit se charger de la *totalité* des produits de l'établissement.

Ces indications ont été complétées par une circulaire du même Département n° 44 du 29 janvier 1952 spécifiant que « les titres de recette en instance dans les bureaux de l'ordonnateur, *qui doivent être mis en recouvrement avant la clôture de l'exercice*, doivent faire l'objet d'une émission particulière et être groupés sur un bordereau de titres de recettes ne comprenant pas d'autres inscriptions ». (Cf. circulaire n° 1123 du 13 juin 1952-B.S.T. 54 G.) La circulaire n° 1239 du 8 avril 1953 (B.S.T. 28 G) a indiqué, en son paragraphe III, les dispositions comptables à observer pour décrire les opérations se rattachant à ces émissions particulières de titres de recette.

Les Trésoriers-Payeurs Généraux doivent veiller à l'exacte application de ces instructions qui ont pour objet d'éviter, en matière de recettes, toute discordance entre les droits constatés en comptabilité et les services effectivement rendus.

Ils doivent s'assurer que le nombre des journées figurant sur l'état de la population hospitalisée correspond bien au nombre de journées mises en recouvrement. Certes, lorsqu'il existe des différences minimales entre ces deux nombres, les autorités qualifiées peuvent juger bon de ne pas rechercher l'origine des erreurs constatées.

Mais il convient, dans cette éventualité, pour déterminer les résultats comptables, de ne faire état que du nombre de journées mises en recouvrement. Il est juste, en effet, que les excédents et les déficits qui influenceront sur les éléments financiers des exercices à venir, soient établis uniquement sur des éléments qui figureront effectivement dans les comptes.

Ils signaleront aux autorités de tutelle les discordances qu'ils pourraient relever au cours de l'examen des comptes en jugement.

Ils veilleront à ce que les comptables hospitaliers prennent toutes dispositions pour apurer dans les meilleurs délais le compte 4119 « *titres en souffrance* ». Toutes les sommes inscrites au débit de ce compte devraient, en principe, soit être réglées, soit avoir reçu une imputation définitive avant la clôture de la gestion suivant celle à laquelle elles se rapportent.

XIV. — Hôpitaux et hospices publics. Emploi de l'amortissement des biens meubles et immeubles.

Aux termes de la circulaire 1396 du 21 avril 1954, l'amortissement des biens meubles et immeubles inscrit en recette à la section d'investissement du budget des hôpitaux et hospices publics, a pour objet de maintenir en l'état ou de reconstituer le patrimoine mobilier et immobilier de ces établissements.

Il est précisé, à cet égard, en ce qui concerne les immeubles, que la fraction de l'amortissement des constructions laissée disponible, après remboursement des capitaux d'emprunts, doit servir à financer les travaux ci-après :

- Réfection des couvertures, souches de cheminée, conduits de fumée ;
- Consolidation des soubassements, reprise en sous-œuvre ;
- Réfection des gros murs, des murs extérieurs, des murs de refend ;
- Réfection des charpentes, escaliers, planchers, solivages ;
- Réfection des descentes d'eaux usées, d'eaux pluviales ;
- Travaux de ravalement extérieurs ;

qui doivent être obligatoirement imputés sur des crédits ouverts à la Section d'investissement du budget. Il en est de même pour les travaux d'aménagement aux immeubles dès lors que ces aménagements comprennent soit des travaux neufs, soit un ou plusieurs types de travaux figurant dans la liste ci-dessus.

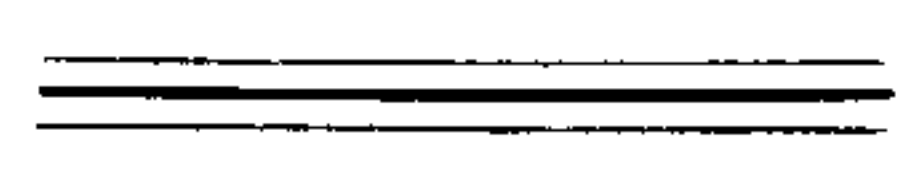
Les imputations faites contrairement à ces indications constituent des irrégularités que les Trésoriers-Payeurs Généraux ont à relever en leur qualité de délégué du Juge des comptes. Dans cette éventualité, il leur appartient de prescrire au comptable de régulariser ses écritures en constatant une opération d'ordre dans la gestion en cours : débit au compte intéressé de la classe 2 avec crédit au compte 875-9 *Autres produits exceptionnels*. Cette opération permet de rétablir les résultats d'exploitation à leur montant exact et d'alléger, par voie de conséquence, les charges couvertes par le prix de journée.

D'autre part, et d'une façon plus générale, les possibilités d'autofinancement que peuvent dégager les établissements hospitaliers par la voie de l'amortissement doivent permettre d'éviter de recourir à l'emprunt pour financer les dépenses ayant pour objet de maintenir le patrimoine des établissements dans un état permettant d'assurer un bon fonctionnement des services hospitaliers. En d'autres termes, l'emprunt ne devrait alors couvrir que des dépenses correspondant, soit à une amélioration importante, soit à une extension des services rendus.

Or il a été constaté que certains établissements recouraient à l'emprunt sous la forme de marchés payables par annuités, pour financer des travaux portant rénovation des installations existantes ou même des acquisitions de biens meubles en renouvellement de biens anciens.

Les Trésoriers-Payeurs Généraux ne doivent pas manquer de signaler aux autorités de tutelle les observations qu'ils peuvent relever à ce sujet.

Le Directeur de la Comptabilité Publique :
MARTIAL-SIMON.



DIFFUSION G
