

**MINISTÈRE DES FINANCES
et des Affaires Economiques**

**INSTRUCTION N° 59-153-T11
du 18 SEPTEMBRE 1959**



Classement
T 11

DIRECTION
de la
COMPTABILITE PUBLIQUE

BUREAU D3

Numéro dans les séries spéciales :
358 TM

Cette instruction a été modifiée par les instructions suivantes :

n° 61-25 T1	du	3-2-61
n° 62-52 T1	du	12-4-62
n° 63-151 T1	du	5-11-63
n° 65-63 TA	du	21-7-65

~~Cette instruction a été abrogée par l'instruction~~

n° 70-17 T	du	23-2-70
------------	----	---------

**COLLECTIVITES ET ETABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX
VERIFICATION DES COMPTES DE GESTION**

DOCUMENT A ANNOTER :

Instruction n° 58-174 TI du 10 septembre 1958

S O M M A I R E

Chapitre I. — REMARQUES D'ORDRE GENERAL.

- Faiblesse des reversements obtenus.
- Retard dans l'apurement des comptes.
- Rôle général du service d'apurement des comptes de gestion.

DESTINATAIRES POUR APPLICATION

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

**DIFFUSION
GT**

Chapitre II. — REMARQUES CONCERNANT DES POINTS PARTICULIERS.

- I. — **Marchés des collectivités locales.**
- II. — **Contrôle de la légalité des taxes communales.**
- III. — **Contrôle des opérations patrimoniales.**
- IV. — **Centimes communaux.**
- V. — **Allocations en non-valeur de créances non recouvrées.**
- VI. — **Services de distribution d'eau.**
- VII. — **Régisseurs de recettes et de dépenses.**
- VIII. — **Déchéance quadriennale.**
- IX. — **Indemnité de fonction aux maires et adjoints des communes sinistrées.**
- X. — **Garanties d'emprunts.**
- XI. — **Subvention à des Associations de la loi de 1901.**
- XII. — **Associations syndicales autorisées. Caractère d'établissement public.**

La présente instruction a pour but de porter à la connaissance des comptables :

- les observations qui ont été formulées par la Cour des Comptes à la suite de l'examen des rapports qui lui ont été adressés par les Trésoriers-Payeurs Généraux sur la vérification en 1957 des comptes des collectivités locales,
- les principales constatations qui ont été effectuées par les services de la Direction de la Comptabilité Publique, à l'occasion de l'étude des rapports qui leur sont parvenus en 1958.

Elle doit être rapprochée de l'Instruction n° 58-174 TI du 10 septembre 1958, issue des observations formulées par la Cour des Comptes et des constatations faites par le service, à propos des rapports examinés l'an passé.

Elle s'intègre dans une série d'instructions annuelle, spéciale, destinée à guider, orienter et coordonner l'activité des comptables supérieurs, en leur qualité de délégués de la Haute Juridiction financière.

CHAPITRE I

REMARQUES D'ORDRE GENERAL

La Haute Juridiction a formulé, de nouveau, certaines critiques d'ordre général qui avaient été portées à la connaissance des comptables par l'Instruction n° 58-174 TI du 10 septembre 1958 (Chapitre I).

1. — Elle a, en particulier, insisté sur la faiblesse générale des reversements obtenus par l'action des Trésoriers-Payeurs Généraux et sur la diminution de leur montant d'année en année. Sans doute la gestion des collectivités locales est-elle soumise à une surveillance permanente qui assure dans la généralité des cas, la régularité des opérations décidées par les ordonnateurs. Cependant, il est remarquable que les reversements obtenus ne concernent que des redressements d'erreurs sans gravité et d'omissions de peu d'importance. Il est surprenant qu'il ne soit que rarement fait mention d'irrégularités graves, en particulier dans les domaines où l'action des collectivités locales a fréquemment suscité de vives critiques (construction, reconstruction, équipement régional, interventions économiques).

2. — L'état d'apurement des comptabilités, bien qu'il se soit amélioré dans certains départements, laisse encore à désirer.

Les retards constatés proviennent en partie de l'envoi tardif des documents comptables au juge des comptes. De nombreux Trésoriers-Payeurs Généraux ont fait valoir à ce propos que la cause essentielle de cette situation était l'insuffisante dotation en personnel de certains postes et qu'il n'était pas possible dans ces conditions, d'exiger des comptables le strict respect des délais réglementaires.

Il est certain que les comptables qui éprouvent de réelles difficultés à accomplir toutes les tâches qui leur incombent, accordent une certaine priorité aux tâches d'une urgence immédiate et diffèrent les travaux de mise en état d'examen des comptes dont ils ont la charge.

Sans méconnaître ces difficultés, il est nécessaire de rappeler que l'examen et le jugement des comptes perdent une partie de leur intérêt s'ils sont effectués trop longtemps après la clôture de l'exercice. Il est d'autant plus difficile, en particulier, d'obtenir des reversements, qu'est éloignée la date des faux paiements. Les comptables devront donc s'efforcer de respecter les délais de dépôt des comptes qui leur ont été rappelés par l'Instruction n° 58-242 TI du 24 décembre 1958.

3. — Il apparaît, à travers les précédentes remarques, que l'importance du service des comptes de gestion n'est pas toujours exactement appréciée et il semble nécessaire de souligner que ce service se situe dans une perspective juridictionnelle qui le différencie des autres services de la Trésorerie Générale. Les investigations auxquelles donne lieu le jugement des comptes, la vue d'ensemble qu'il permet sur l'activité des collectivités locales devraient ajouter à l'importance du rôle des comptables des collectivités et les Trésoriers-Payeurs Généraux. Le contrôle juridictionnel est étroitement lié, à cet égard, au rôle de conseil financier que les comptables sont amenés à jouer auprès des ordonnateurs locaux et il ne serait pas inopportun que les receveurs des communes et des établissements publics locaux puissent dans les remarques formulées à propos de leurs comptes, comme d'ailleurs, dans la série des instructions générales annuelles consacrées à l'apurement des comptes de gestion, des informations et des orientations pour l'accomplissement de leur mission de conseillers financiers.

Il convient donc de noter que les Trésoriers-Payeurs Généraux, en tant que délégués de la Cour des Comptes, peuvent formuler des observations qui n'ont pas à être sanctionnées par des décisions à caractère juridictionnel. L'équilibre de la ligne de compte, et la validité des pièces justificatives doivent demeurer au premier plan des préoccupations du

juge des comptes, mais il ne lui est pas interdit de se livrer à un examen plus approfondi des comptes qui lui sont soumis et de faire part à l'autorité de tutelle des conclusions auxquelles il est parvenu.

A titre d'exemple, les Trésoriers-Payeurs Généraux pourraient suggérer une meilleure évaluation des recettes budgétaires, attirer l'attention sur des garanties d'emprunt accordées trop libéralement, sur des opérations d'emprunt dont l'intérêt n'est pas toujours évident, ou souligner les risques d'une opération de participation au caractère hasardeux. Une large place pourrait être faite à cette activité dans les rapports adressés à la Cour qui constate avec regret la rareté des observations d'ensemble. La Haute Juridiction a remarqué en particulier que certaines opérations auxquelles avaient participé des collectivités locales et qui avaient soulevé à juste titre des critiques très vives sur le plan local n'étaient pas mentionnées dans les rapports.

Ainsi comprise, la mission du service des comptes de gestion devrait permettre une vue d'ensemble de la vie locale et donner un intérêt nouveau aux rapports qui, selon la Cour, manquent de substance.

Il n'est d'ailleurs pas interdit, en raison de l'ampleur de la tâche dont il s'agit de réserver chaque année un examen plus approfondi à quelques points particuliers, méritant une vigilance particulière, étant entendu, cependant, que cette méthode ne saurait autoriser un contrôle par simple sondage, sur les autres points.

CHAPITRE II

REMARQUES CONCERNANT DES POINTS PARTICULIERS

I. — Marchés des collectivités locales.

Le contrôle des marchés des collectivités locales constitue un élément essentiel de la mission d'apurement des comptes. A la demande de la Cour des Comptes, l'Instruction du 10 septembre 1958 a déjà fourni quelques données auxquelles il pourrait s'étendre, afin de ne pas demeurer enfermé dans un examen simplement formel des pièces justificatives.

L'expérience pratique aussi bien que les résultats d'une enquête entreprise dans le cadre d'une refonte de la réglementation des marchés publics locaux permettent de souligner, à titre purement indicatif, de nouveaux points sur lesquels pourraient porter investigation et examens.

1. — L'étude des clauses et conditions des marchés révèle parfois l'existence dans les contrats, de clauses très onéreuses ou dangereuses pour les collectivités contractantes. Ces clauses devraient être relevées, signalées à l'attention des autorités locales, comme à celle des comptables locaux, afin que ceux-ci assistant aux adjudications, puissent, pour l'avenir, prévenir l'introduction de telles clauses, enfin mentionnées dans les rapports destinés à la Haute Juridiction.

a) On peut citer, par exemple, certaines clauses de remboursements de frais de déplacement, ou des clauses de sauvegarde garantissant au co-contractant un minimum d'avantages. Ces dernières clauses se rencontrent d'ailleurs, surtout en dehors des marchés proprement dits, dans les contrats de concession de services publics et tendent à assurer au concessionnaire, un minimum de chiffre d'affaires qui, s'il est calculé imprudemment, risque de peser lourdement sur le concédant.

b) Au rang des clauses dont la surveillance peut faire l'objet d'utiles observations figurent encore les clauses pénales qui prévoient des intérêts en cas de retard dans l'exécution

des prestations prévues. Les intérêts moratoires n'étant pas encore de droit, dans les marchés locaux, le principe de ces clauses doit être encouragé, conformément d'ailleurs au souhait de la Cour des Comptes, exaucé par la circulaire du Ministère de l'Intérieur n° 531 du 31 décembre 1957 (Recueil MO mise à jour au 30 juin 1959). Dès lors l'existence de la clause est à vérifier et son absence à relever. Mais sa rédaction doit être analysée attentivement : il convient d'éviter les formules trop vagues qui risquent d'offrir maints échappatoires aux retardataires.

D'autre part, à la demande de la Cour des Comptes, le Ministère de l'Intérieur a, par une circulaire n° 453 du 29 août 1958 porté à la connaissance des comptables par Instruction n° 58-213 M du 24 novembre 1958, recommandé d'adopter un mécanisme automatique excluant les mises en demeure et formalités dont l'absence suspend le cours des intérêts.

Enfin, il peut être intéressant de rechercher, si dans la rédactions qui lui a été donnée, la clause a joué correctement, si les autorités locales n'en ont pas éludé ou abandonné le fonctionnement, si les comptables n'ont été à même d'attirer l'attention sur cet abandon. A toutes fins utiles est reproduite en annexe (annexe I) le texte d'une circulaire du Ministère de l'Intérieur, en date du 31 décembre 1957, qui, à la suite de remarques de la Cour des Comptes, conseille aux autorités locales de faire porter sur les ordres de service, afin de faciliter le mécanisme des clauses pénales, les dates auxquelles les diverses entreprises, concourant à une même opération, peuvent et doivent ouvrir leur chantier.

Il est certain qu'il n'y aurait que des avantages à ce que les comptables locaux en fussent également informés, afin de leur permettre d'aider les autorités locales à surveiller le fonctionnement des clauses pénales. Toutefois il n'y a là aucune obligation pour les autorités locales.

- c) Sont également susceptibles de présenter certains dangers les clauses qui risquent de porter atteinte au libre jeu de la concurrence : clauses d'exclusion des entreprises non situées dans le département, ou ayant leur siège à plus d'une certaine distance; clauses de remboursement de frais divers : déplacement, par exemple, etc...; réduction des délais de publicité.

Dans cette catégorie se peuvent ranger les stipulations groupant plusieurs séries de prestations que la collectivité envisage de confier à un même attributaire : réalisation et financement des travaux, construction et exploitation des ouvrages, etc... La confusion des objets, élimine les entreprises compétentes pour un seul, ou pousse les amateurs à des ententes qui faussent la concurrence et risquent de se retourner contre les intérêts de la collectivité maître d'œuvre.

2. — Dans le cadre de l'analyse des documents contractuels, l'attention pourrait se porter sur les clauses relatives aux garanties exigées des titulaires de marchés, et en particulier sur la rédaction des engagements de caution personnelle et solidaire fréquemment substitués au cautionnement définitif.

Ces engagements ont intérêt à être conçus en termes clairs et aussi compréhensifs que possible tant en ce qui concerne l'objet de la garantie (travaux garantis, par exemple) que les modalités de sa mise en œuvre (les règlements automatiques de la caution sont souhaitables).

Des difficultés surgissent, assez fréquemment, avec les cautions, qui se retranchent derrière des interprétations littérales de leurs engagements, dont plusieurs comptables ont souligné les dangers. Toutes observations devraient être consignées à ce sujet dans les rapports à la Cour des Comptes.

Si la rédaction des clauses de garantie mérite l'examen, leur fonctionnement peut aussi donner lieu à d'intéressantes remarques, en ce qui concerne notamment, les conditions dans lesquelles les ordonnateurs libèrent caution ou cautionnement. Cette libération ne devrait pas intervenir avant la réception définitive et même, lorsqu'il y a délai de garantie, avant son expiration. En outre, il serait recommandable que les comptables locaux en fussent avertis pour leur permettre, le cas échéant, d'attirer l'attention sur les difficultés qu'une libération prématurée peut faire surgir, s'il faut récupérer d'éventuels trop payés.

3. — Ne devraient pas manquer d'être relatés dans les rapports à la Cour des Comptes, les efforts tentés par les comptables, membres des bureaux d'adjudication, pour écarter les soumissionnaires ne présentant pas les garanties suffisantes et que les Trésoriers-Payeurs Généraux ont été invités à seconder par l'instruction n° 58-160 M du 29 août 1958.

4. — Les commandes de travaux supplémentaires appellent enfin l'attention et peuvent nourrir les rapports à la Haute Juridiction, d'observations intéressantes.

Les commandes révéleront, sans doute assez fréquemment dans l'évaluation des travaux initiaux, une insuffisance ou une négligence qui mérite d'être soulignée en raison de ses dangers.

Le principal, a été souligné par le Ministère de l'Intérieur, à la demande de la Cour des Comptes, dans une circulaire n° 284 du 31 mai 1958 reproduite ci-après en annexe (annexe n° I) qui relève que la concurrence se trouve faussée, au préjudice de la collectivité publique le plus souvent livrée, au titulaire du contrat pour la partie des travaux non prévue au départ.

Il est d'ailleurs permis de s'interroger sur l'attitude que prendrait un tribunal saisi par les soumissionnaires évincés, de protestations à l'encontre d'une adjudication dénaturée par de mauvaises prévisions, plus ou moins systématiques, bien que la pratique administrative paraisse tolérer la passation d'avenants aux procès-verbaux d'adjudication, pourvu que ces avenants aient recueilli l'approbation des autorités tutélaires. Il peut y avoir lieu, en tous cas, de stigmatiser le procédé qui consiste à étendre systématiquement une adjudication, par des avenants successifs, au fur et à mesure que se présentent les travaux ou que se dégagent les ressources.

A ce notoire inconvénient, il faut encore ajouter que la mauvaise évaluation des projets déroute les plans de financement, paralyse les clauses pénales, peut même entraîner l'interruption des travaux entrepris, soit du fait de la collectivité qui manque de ressources, soit du fait du titulaire du marché, intéressé à invoquer une clause de résiliation lui permettant de faire prévaloir des nouvelles exigences.

A tout le moins, les travaux supplémentaires apparus nécessaires réclament d'être précisés avec netteté dans les documents contractuels : l'examen des avenants ou marchés complémentaires peut conduire à d'utiles remarques.

Leur règlement doit également retenir l'attention : il peut arriver en effet, qu'il soit intervenu avant leur régularisation contractuelle.

Le service chargé de l'apurement des comptes de gestion ne doit pas limiter ses investigations aux marchés de travaux; il les étendra également aux marchés de fournitures. Mais, surtout, il s'attachera aussi bien aux marchés des communes qu'à ceux des établissements publics locaux et assimilés : syndicats, offices d'H.L.M., hôpitaux, associations syndicales, etc... Les marchés passés par ces organismes atteignent parfois des sommes considérables, s'appliquent à des ouvrages ou prestations complexes et peuvent comporter des dispositions qui ne sauraient laisser indifférent le juge des comptes.

A cet égard, la Cour s'étonne que les rapports qui lui sont adressés par ses délégués ne réservent parfois aucun développement à ce sujet.

II. — Contrôle de la légalité des taxes communales.

Les comptables perdent parfois de vue l'obligation qui leur est faite par le décret-loi du 31 octobre 1935 de soumettre au contrôle de légalité exercé par la Cour des Comptes les délibérations portant création ou modification de taxes municipales. Les dispositions du décret ont fait l'objet d'instructions précises portées à la connaissance des comptables par les Circulaires du 14 mars 1936 (p. 10 et suivantes) et du 12 juin 1936 de la Direction de la Comptabilité Publique, de la circulaire n° 87 du 16 octobre 1941, de l'ancienne Direction du Trésor.

Les actes portant création ou modification de taxes dans les communes dont les comptes sont apurés par les Trésoriers-Payeurs Généraux doivent être adressés par les comptables municipaux aux comptables supérieurs dans un délai d'un mois qui commence à courir du jour de la notification au percepteur municipal du premier versement de produits au compte de la commune (Circulaire du 1^{er} décembre 1947, § 16, B.S.T. 67 G).

Il appartient au Comptable Supérieur de dénoncer aux autorités de tutelle les taxes qui lui paraîtraient entachées d'illégalité. Il lui appartient également de proposer des solutions en indiquant par quel moyen légal les communes peuvent atteindre le but recherché. Il doit faire état de ses diligences dans son rapport annuel (Circulaire du 12 juin 1936).

Cette obligation s'étend aux taxes perçues par les soins des comptables, ou réalisées par l'intermédiaire des concessionnaires, et aux produits dont la perception est assurée par les régies financières.

Le sens à donner au terme de « taxes » a été précisé par la Circulaire susvisée du 14 octobre 1941.

Il s'agit :

1. — des perceptions qualifiées de « taxes » ou « droits » par les lois et règlements et les différents codes fiscaux ou qui sont ainsi qualifiées par les actes des autorités locales les ayant instituées ou modifiées.
2. — des perceptions, qui, ne pouvant être comprises dans cette première catégorie résultent de l'application d'un tarif et comportent un caractère fiscal nettement déterminé. Ces deux critères doivent se trouver réunis. Ainsi, aux termes de la circulaire du 14 octobre 1941, la perception du prix des places dans un établissement de bains municipal, résultant de l'application d'un tarif, mais n'ayant aucun caractère fiscal, ne doit pas être considérée comme une taxe.

La première catégorie de taxes est définie de façon suffisamment précise et les comptables ne devraient éprouver aucune hésitation en cette matière. Cette définition est du reste extrêmement large et recouvre la grande majorité des perceptions qui peuvent être décidées par les communes.

Les produits de la deuxième catégorie, par contre, sont définis avec une moins grande précision. Le critère du « tarif » est suffisamment net; il y a tarif quand un prix ou un barème de prix est imposé par le prestataire d'un service au bénéficiaire. Mais il peut être difficile, dans certains cas limites, de déterminer si une perception comporte le « caractère fiscal » qui constitue, en somme, le critère essentiel. Il faut considérer qu'il y a « caractère fiscal » quand la perception correspond à une utilité particulière retirée

par un individu du fonctionnement d'un service dont l'objet direct n'est pas de procurer cette utilité aux particuliers. La perception a, au contraire, le caractère d'un prix, et non d'une taxe, quand elle correspond au paiement par un particulier de services, ou d'objets que la commune fournit pour en tirer une recette.

Les comptables supérieurs doivent s'assurer que la perception des taxes votées par les Conseils Municipaux est bien autorisée par une loi, et que l'assiette et les modalités de perception de ces taxes sont conformes à la réglementation en vigueur. Ils doivent également s'assurer que la taxe n'a aucun effet rétroactif.

On peut citer, à titre d'exemple, qu'une taxe d'enlèvement des ordures ménagères, d'un montant uniforme, qui devait être perçue sur production d'un rôle émis par le Maire a été considérée comme irrégulière. Son assiette, en effet, n'était pas conforme aux dispositions des articles 1508 à 1510 du Code Général des Impôts.

A l'inverse, certaines communes ayant institué sur leurs territoires des parcs de stationnement payants pour les automobiles, les comptables se sont interrogés sur la légalité de la taxe de stationnement qu'ils devaient percevoir. Etant donné que le nombre de ces parcs semble appelé à croître il est opportun de rappeler que le principe d'une redevance de stationnement a été posé par la loi. L'article 99 du Code de l'Administration Communale dispose que le Maire « peut, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi... donner des permis de stationnement ou de dépôts temporaires sur la voie publique... » Appelé à apprécier la légalité d'une taxe semblable, le Conseil d'Etat a du reste jugé (Fédération Parisienne du Bâtiment, 20 octobre 1950) que la création d'un parc payant sur la voie publique était licite à condition qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits des riverains, que l'usage du parc ne soit obligatoire ni en droit ni en fait et que le stationnement gratuit reste par ailleurs possible. La perception d'un droit de gardiennage, que constitue la rémunération d'un service rendu peut du reste être exigé, en dehors de tout texte le prévoyant.

III. — Contrôle des opérations patrimoniales.

Il apparaît à la lecture de nombreux rapports que les collectivités locales ne tirent pas toujours de leurs biens immobiliers les ressources qu'elles pourraient en attendre, soit que ces biens fassent l'objet de contrats de location trop favorables aux locataires, soit que le paiement des loyers ne soit pas systématiquement recherché.

Il est rappelé aux comptables qu'ils doivent surveiller la gestion du domaine appartenant aux personnes morales dont ils tiennent les comptes, veiller à la passation des baux, à la perception des revenus, à l'encaissement des libéralités et au remboursement des créances. Les règlements les chargent même à cet égard d'une responsabilité particulière qui découle dans la comptabilité communale de l'article 153 de la loi du 5 avril 1884 (lequel s'inspire de l'article 849 de l'Instruction générale de 1859 et de l'article 518 du décret du 31 mai 1862), dans la comptabilité départementale de l'article 72 du règlement du 12 juillet 1893, dans celle des H.L.M. de l'article 7 du décret du 3 mars 1951, etc...; tous ces textes ayant pour origine commune l'arrêté du 19 vendémiaire an XII.

1° La tendance de certains administrateurs à recourir à des locations verbales, sans que les comptables soient toujours avisés de l'existence de ces locations et sans que les déclarations correspondantes soient toujours adressées à l'Enregistrement, se trouve le plus souvent à l'origine de ces insuffisances de recettes.

Les services ordonnateurs omettent en effet fréquemment d'établir les titres de recettes correspondant à ces locations, soit par négligence, soit que la liste des locations verbales n'ait pas été établie avec un soin suffisant. Le comptable ne dispose pas des

moyens de se rendre compte immédiatement de ces lacunes et sa responsabilité risque ainsi d'être mise en cause.

Les titres de recettes quand ils sont émis, le sont fréquemment avec retard, postérieurement à l'échéance normale, ou même après la clôture de l'exercice. La tâche des comptables s'en trouve compliquée, les restes à recouvrer sont quelquefois difficiles à déceler, des chevauchements peuvent se produire d'exercice en exercice.

Des irrégularités plus graves ont été relevées. Dans certaines communes rurales, des terrains sont mis gratuitement à la disposition de particuliers, en contrepartie de services rendus à la commune, sans que la nature de ces services puisse être clairement déterminée. Cette pratique, qui réalise une contraction irrégulière de dépenses et de recettes, et qui est de nature à priver la commune de certains revenus, est à proscrire absolument.

Certaines irrégularités concernant le mode de gestion du patrimoine communal sont de nature à constituer une gestion de fait des deniers communaux. Dans la mesure où le receveur ignore l'existence d'un contrat de location, les ordonnateurs ont la possibilité de percevoir eux-mêmes le prix de la location, et de régler par ce moyen certaines dépenses communales.

Il est donc du plus haut intérêt que les comptables aient une connaissance aussi précise que possible du patrimoine des communes dont ils assurent la gestion. Ils leur appartient de conseiller aux Maires de passer systématiquement des baux pour la gestion de leur patrimoine, de ne pas manquer, à l'expiration de ces baux, de les renouveler en temps utile.

Mais les comptables devront surtout s'appliquer à rechercher les locations dont ils n'auraient pas été avisés, et provoquer l'émission des titres de recettes correspondants. Ils ne sont pas, à cet égard, dénués de tout moyen.

L'exploitation systématique de l'état de l'actif doit leur permettre de déceler un certain nombre de lacunes, et ils doivent annuellement rapprocher les titres de recettes de l'espèce qu'ils ont pris en charge des données de ce document. Pour que cette investigation soit fructueuse, il est essentiel que l'état donne des renseignements exacts et complets sur le patrimoine communal, et les comptables ne doivent pas perdre de vue la nécessité de le tenir à jour.

Les titres de recettes concernant la location d'immeubles, ou l'utilisation de matériels qui ne seraient pas portés sur l'état doivent donner l'occasion aux comptables de demander aux Maires les renseignements nécessaires à la mise à jour de l'état.

Par ailleurs, les comptables peuvent, par des moyens extra-comptables se procurer des renseignements utiles. L'examen des documents cadastraux peut leur donner une vue d'ensemble du patrimoine immobilier, en particulier dans les communes où le cadastre a été révisé. Les documents détenus par l'Administration de l'Enregistrement peuvent également procurer des renseignements intéressants, et les comptables ne doivent pas manquer de prendre l'attache des agents de cette Administration dans tous les cas où ce contact peut leur être utile.

- 2° A la recherche des locations occultes et à la confection d'un inventaire complet des biens communaux ne doivent pas être limités les efforts des comptables qui ont encore à examiner les conditions d'exploitation de ces biens.

Cet examen ne pourra qu'être facilité par les analyses effectuées à l'occasion de l'apurement des comptes.

Ainsi, l'examen des comptes de certaines communes rurales a permis de déceler l'existence de parcs de machines agricoles parfois importants, alors que n'est perçue aucune recette correspondante. Il y a tout lieu de supposer que ce matériel est mis gratuitement à la disposition des usagers. Les faits de cette nature doivent être relevés dans les rapports à la Haute Juridiction, en même temps que portés à l'attention des autorités locales invitées à choisir le mode d'utilisation de ce matériel.

Les bien demeurés inutilisés ou improductifs seront recherchés qu'ils appartiennent à la collectivité publique ou qu'elle les aient seulement pris à bail.

Les baux consentis a, ou par la collectivité comporteront parfois des clauses (par exemple dispositions réglant le sort des installations faites par le locataire) sujettes à observation dont il serait intéressant de faire mention dans les rapports à la Cour des Comptes.

La revalorisation des prix des baux consentis par la commune sera également suivie et l'attention des autorités locales attirée sur les relèvements autorisés et non exigés. La même vigilance sera exercée sur le rajustement des redevances stipulées, par les contrats conclus pour l'exécution des services publics locaux, à la charge des concessionnaires pour occupation du domaine communal.

Par une circulaire n° 314 du 14 septembre 1950, dont des extraits sont reproduits en annexe (annexe 2), le Ministère de l'Intérieur, à la suite des remarques de la Cour des Comptes, a souligné l'importance de ces révisions et rajustements.

Pourraient encore être soulignées les éventualités marquées par la conclusion de contrats d'acquisition ou de location entre la collectivité locale et les autorités qui l'administrent, en dépit des dispositions de l'article 1596 du Code Civil et de l'article 175 du Code Pénal.

3° La gestion des bien donnés ou légués aux collectivités locales constitue également un thème non négligeable d'investigations pour les services chargés de l'apurement des comptes, dont les remarques pourront parfois éviter aux bénéficiaires des libéralités, d'encourir la grave et toujours coûteuse sanction de la révocation.

L'intérêt de ces questions a été mis en valeur par une circulaire du Ministère de l'Intérieur du 31 juillet 1957 reproduite en annexe (3).

IV. — Centimes communaux.

Il a été constaté à diverses reprises que certaines communes, et en particulier certaines petites communes de montagne, avaient tendance à tirer une grande partie de leurs ressources de la présence sur leur territoire d'installations industrielles importantes, appartenant souvent à des établissements nationaux.

La disproportion entre la valeur locative considérable des installations industrielles en cause (barrages, usines hydro-électriques) et la modicité des revenus cadastraux des terres et des maisons appartenant à la population autochtone, incitent en effet la municipalité à voter un nombre très élevé de centimes.

Sans doute n'est-il pas anormal que les entreprises en cause participent, même pour une part importante, aux dépenses des communes où elles sont installées. Mais il est regrettable qu'à l'origine de ces impositions, qui font parfois l'objet de demandes de dégrèvement, se trouve souvent une délibération du Conseil Municipal décidant des programmes de travaux ou des acquisitions sans rapport avec l'importance et les ressources normales de la commune.

Le paiement des annuités des emprunts nécessaires à l'exécution de ces programmes n'est assuré que par le produit de ces impositions excessives.

Il appartient aux comptables supérieurs, notamment dans le cadre de leur mission d'apurement des comptes, d'attirer, le cas échéant, l'attention sur la facilité de cette politique budgétaire, en soulignant le fait que lorsque les impositions sont supportées par des établissements nationaux, l'Etat est amené, par le truchement de l'aide qu'il apporte à ces établissements, à financer ainsi les budgets locaux pour des dépenses quelquefois somptuaires et dont l'intérêt peut être contesté.

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

L'Instruction n° 58-174 T1 du 10 septembre 1958, en son § IX, a appelé l'attention des Trésoriers-Payeurs Généraux sur l'importance des décisions qu'ils sont appelés à prendre lorsque les comptes qu'ils arrêtent par délégation de la Cour des Comptes comprennent des sommes admises en non-valeur.

Pour permettre de connaître l'importance des décisions prises sur ce point particulier, il serait opportun que chaque subdivision du rapport annuel à la Cour des Comptes comprenne désormais un paragraphe relatant succinctement la nature des principales créances admises en non-valeur ainsi que les motifs ayant justifié la décision prise.

Un tableau qui pourrait s'inspirer du modèle donné en annexe (annexe n° 4) présentera par nature de recette et par catégorie de collectivités ou d'établissements les montants des sommes que le Trésorier-Payeur Général aura estimé, par des décisions définitives, devoir allouer en non-valeur.

Il est précisé que, par *produits de l'exploitation*, il faut entendre les recettes énumérées sous cette rubrique à l'Instruction M 11. Les produits hospitaliers seront inscrits sous la rubrique *produits de l'exploitation* et les loyers et accessoires dus aux offices d'H.L.M., sous la rubrique *produits domaniaux*.

VI. — Services de distribution d'eau.

Conformément aux dispositions du décret-loi du 30 juillet 1937, les services à caractère industriel et commercial doivent assurer leur équilibre financier. Cette règle doit être fréquemment rappelée aux administrateurs locaux qui ont tendance à la perdre de vue (cf. circulaire du Ministère de l'Intérieur, n° 314 du 14 septembre 1950, annexe 2).

Les services de distribution d'eau, de ce point de vue, prêtent particulièrement à la critique, soit que les tarifs ne soient plus en rapport avec les coûts d'exploitation, soit que les recettes prévues au budget ne soient pas effectivement réalisées.

Les Trésoriers doivent, dans le premier cas, attirer l'attention des maires et, éventuellement de l'autorité de tutelle, sur l'insuffisance des recettes et tenter d'obtenir un ajustement des tarifs.

Dans de nombreuses communes, en particulier, le dépôt de garantie qui devait être exigé de chaque usager, n'est pas effectivement perçu, en raison des résistances rencontrées. L'établissement de nouveaux contrats se heurterait aux mêmes difficultés.

Ces difficultés ne semblent pas, cependant, insurmontables. En acceptant de bénéficier des prestations, et souvent de régler les consommations d'eau, les intéressés ont conclu

le contrat d'adhésion qui leur était proposé. Ces faits réalisent, même en l'absence d'écrit, la conclusion du contrat en vertu duquel sont établis les droits de la commune, ou de la Régie des Eaux. Un titre exécutoire peut donc être établi, et les poursuites exercées, sur attestation des services techniques intéressés.

Il est sans doute très difficile d'engager de nombreuses poursuites de cet ordre. Cependant la résistance des intéressés doit être facilement vaincue s'il s'avère que des poursuites ont été effectivement exercées dans quelques cas.

Les recettes prévues au budget peuvent n'être pas réalisées, soit que les titres de recettes soient émis trop tard pour que le recouvrement ait lieu avant la fin de l'exercice, soit que les ordonnateurs hésitent à autoriser des poursuites ou refusent de le faire.

Les comptables ne doivent pas manquer d'attirer, le cas échéant, l'attention des maires sur ces divers points.

Cependant le désir de réaliser les recettes prévues ne doit pas mener à des excès. Pour sanctionner les paiements tardifs, certains conseils municipaux ont pris des délibérations tendant à majorer de 10 % toute redevance non payée en temps utile, alors que le règlement du service des eaux ne prévoyait aucune sanction de ce genre. Cette pénalité, inspirée de la majoration pour paiement tardif des impôts directs et des taxes assimilées, doit être tenue pour illégale. La redevance représentant la rémunération d'un service rendu aux termes d'un contrat passé entre la Ville, ou la Régie, et le bénéficiaire, les deux contractants doivent se soumettre aux conditions du règlement. A défaut d'une clause la prévoyant, la majoration de 10 % ne peut avoir que le caractère d'une pénalité que le Conseil Municipal est incompétent pour édicter.

Toutefois, le règlement peut être modifié par délibération du Conseil Municipal. Mais les nouvelles clauses ne seront applicables qu'à partir du jour de l'entrée en vigueur du nouveau règlement, et, en vertu du principe de la non rétroactivité, elles n'engageront que l'avenir.

VII. — Régisseurs de recettes et de dépenses.

Il est apparu que certains receveurs hésitaient à procéder au contrôle sur place de la comptabilité des régisseurs de recettes ou d'avances, en remarquant que ce contrôle n'est prévu par aucun texte. En l'absence de dispositions spéciales prévues dans le règlement de la régie, le droit du receveur à exercer un contrôle de ce genre a au reste, été effectivement contesté.

Cependant les dispositions générales qui fixent les relations des receveurs municipaux et des régisseurs permettent au comptable d'exercer sur les activités du régisseur un contrôle très complet. Le receveur est en effet chargé seul, et sous sa responsabilité, de faire toutes les diligences nécessaires pour la perception des revenus de la commune, il répond seul devant l'autorité qui juge les comptes de l'universalité des recettes et dépenses communales.

Le caractère général de la compétence et surtout de la responsabilité du comptable en la matière font que les agents appelés à effectuer des opérations en son nom doivent se soumettre, en matière comptable, à ses directives. Cette subordination n'aurait aucun sens si le receveur n'avait pas la possibilité de s'assurer, en examinant les livres comptables, de la bonne exécution du service.

Les agents de contrôle doivent se faire présenter toutes quittances délivrées par le régisseur, ainsi que toutes les pièces comptables. Ils doivent également vérifier l'encaisse

du régisseur, les conditions dans lesquelles s'effectuent les opérations, les mesures prises pour assurer la conservation des fonds et, d'une manière générale, l'observation des dispositions réglementaires visant la perception des droits, taxes ou redevances par l'intermédiaire des régisseurs.

Si l'exercice du contrôle lui est refusé par le régisseur et si les autorités municipales ne veulent pas soutenir l'action du comptable, il doit être admis que la municipalité a organisé le service de manière à exclure l'intervention du comptable et a borné son rôle à une simple centralisation des fonds. Cette attitude de la municipalité, selon la jurisprudence de la Cour des Comptes, est de nature à dégager la responsabilité du comptable.

Par ailleurs, le contrôle exercé par les Comptables supérieurs sur leurs subordonnés ne saurait être complet s'il ne s'accompagnait d'un contrôle, même sommaire, de la comptabilité des régisseurs.

VIII. — Déchéance quadriennale.

Se fondant sur le caractère obligatoire de la déchéance quadriennale, la circulaire de la Comptabilité Publique du 1^{er} décembre 1947 (B.S.T. 67 G) avait prescrit aux comptables de refuser le paiement des mandats émis en règlement de créances déchuës. Il était, en effet, considéré que la déchéance était d'ordre public et qu'elle devait être appliquée, abstraction faite de toute considération d'équité.

Le Ministère de l'Intérieur n'a jamais, il est vrai, admis cette manière de voir et, dans sa circulaire n° 329 du 21 septembre 1953 (cf. Recueil Méthodique d'Information concernant le Service des Communes - Annexes) ne reconnaît pas au comptable le droit de refuser le paiement.

Sur ce débat, vient se greffer le récent changement de jurisprudence du Conseil d'Etat qui, dans deux espèces distinctes (arrêt LE GUERN du 18 avril 1958 - arrêt LE DOUCEN du 22 mai 1958) a considéré que « si la déchéance édictée par les dispositions « de l'article 148 de la loi du 31 décembre 1945 peut être opposée par le Ministre au nom « de l'Etat à tout moment avant le paiement de la dette et si le Ministre ne peut valablement s'engager à y renoncer, celui-ci reste toutefois libre d'apprécier l'opportunité d'op- « poser ladite déchéance dans tous les cas où elle peut être utile à l'Etat ». Cette interprétation qui rompt, dans une certaine mesure, avec la doctrine généralement admise jusqu'à présent, ne peut être conciliée avec les dispositions de la circulaire du 1^{er} décembre 1947.

Sans doute l'interprétation du Conseil d'Etat n'apporte-t-elle aucune modification au principe même de la déchéance que l'ordonnateur est toujours en droit d'opposer quand se trouvent remplies les conditions posées par la loi du 31 décembre 1945. Mais, en refusant à l'ordonnateur le droit de se reconnaître lié par le caractère obligatoire de la déchéance et en ouvrant ainsi, indirectement, une possibilité juridique de renoncer à l'application de la déchéance, la Haute Assemblée retire aux comptables tout motif et tout moyen d'opposer au paiement un refus qui représenterait une intervention dans le domaine de l'opportunité.

Dans cette situation et en attendant que l'Administration ait fixé définitivement son attitude, eu égard à la jurisprudence nouvelle du Conseil d'Etat, il paraît que les comptables locaux ne peuvent que s'en tenir jusqu'à nouvel ordre, aux dispositions de la circulaire du Ministère de l'Intérieur n° 329 du 21 septembre 1953 et se borner à surseoir au paiement, en attirant l'attention de l'ordonnateur sur la déchéance dont la créance se trouve atteinte. Le paiement doit intervenir dès que l'ordonnateur a manifesté expressément et par écrit son intention de ne pas imposer la déchéance : l'ordre ainsi donné est joint au soutien des justifications de la dépense.

Bien entendu, le juge des comptes ne manquera pas, ainsi que le constate la circulaire du Ministère de l'Intérieur précitée, de formuler les critiques qu'appelle la véritable libéralité consentie par l'ordonnateur. Mention en sera faite dans le rapport général à la Cour des Comptes.

IX. — Indemnité de fonction aux maires et adjoints des communes sinistrées.

La Cour observe que les maires et adjoints des communes sinistrées continuent, dans de nombreux cas, à bénéficier des majorations d'indemnités prévues par l'article 5 de la loi du 24 juillet 1952 alors que les travaux de reconstruction sont fort avancés et approchent de leur terme. Elle craint qu'il ne soit difficile de ramener ces indemnités à leur taux normal si la révision n'intervient pas à bref délai. Une intervention tardive en cette matière risque, en effet, selon la Cour, soit d'être peu efficace, soit de provoquer de sérieuses difficultés en raison des demandes de reversements élevées.

Il est rappelé que, en application des dispositions de la loi précitée, les conseils municipaux avaient la possibilité de majorer les indemnités de fonction des maires et des adjoints d'un pourcentage égal à celui des immeubles sinistrés. Dans une circulaire aux Préfets, datée du 19 décembre 1952 (Recueil Méthodique d'Information - Annexes), le Ministre de l'Intérieur indiquait que le nombre et le pourcentage de détérioration des immeubles sinistrés pouvaient être déterminés de façon suffisamment précise par les services locaux du Ministère de la Reconstruction. Il était également précisé que le pourcentage de majoration devait être révisé chaque année en fonction des progrès de la reconstruction.

Il semble que cette dernière prescription ait effectivement été perdue de vue et que certains maires et adjoints perçoivent indûment les majorations d'indemnités. Il appartiendra donc dorénavant aux receveurs municipaux d'exiger, à l'appui des mandats concernant les indemnités, la délibération du Conseil Municipal qui aura constaté le pourcentage des immeubles reconstruits et adapté le montant des indemnités en fonction à la situation nouvelle. En cas d'hésitation du Conseil Municipal sur le mode de détermination du pourcentage, les comptables conseilleront aux élus de prendre contact avec les services du Ministère de la Construction.

Certains maires et adjoints ayant perçu pendant plusieurs années une indemnité indue, la question se pose d'obtenir le reversement des sommes perçues en trop. Cependant cette question doit être abordée avec prudence, en raison des réticences faciles à prévoir de la part des maires appelés à émettre contre eux-mêmes des titres de reversement, et de la difficulté en cette matière, de déterminer à posteriori, l'évolution d'année en année des opérations de reconstructions et de fixer pour chaque exercice, le pourcentage résiduel des immeubles sinistrés.

Avant de prescrire aux comptables subordonnés de rapporter la preuve du reversement des indemnités indues, les comptables supérieurs devront donc s'efforcer de déterminer avec le plus de précision possible la proportion des immeubles restant à reconstruire, afin d'éviter des contestations désagréables sur la quotité de l'indemnité. En cas de refus de l'Administration Municipale de procéder à l'émission des titres de recettes, ils devront signaler cette difficulté à l'autorité de tutelle.

De toutes façons, les comptables devront motiver leur demande de façon très précise et agir de telle façon que les maires ne puissent interpréter comme vexatoire une mesure qui ne tend qu'à assurer le respect de la loi.

Le rapport général à la Cour des Comptes comportera utilement le résumé des diligences faites en ce domaine.

X. — Garanties d'emprunts.

La Cour a constaté que des garanties d'emprunt ont été accordées parfois à des organismes insolvables ou administrés de manière frauduleuse et qu'il en résulte de lourdes pertes pour les collectivités locales. C'est essentiellement en matière de construction de logements et d'aménagements de territoire que les administrateurs locaux sont amenés à garantir les emprunts d'organismes qui, l'expérience le prouve, ne sont pas toujours en mesure de réaliser leurs objectifs, soit que l'affaire soit mal conduite soit que les prévisions financières aient été exagérément optimistes, soit enfin que des dirigeants malhonnêtes réalisent des opérations nettement frauduleuses en abusant de la confiance ou de l'inexpérience financière des administrateurs locaux.

Il est permis de constater que les garanties conférées ne sont fréquemment assorties d'aucune surveillance comptable ou financière ni d'aucune sûreté effective qui, logiquement, devrait être la contrepartie de l'opération.

Le contrôle que les comptables peuvent exercer en la matière est sans doute limité. Si l'on excepte le cas où l'autorité de tutelle sollicite l'avis du Trésorier-Payeur Général avant d'approuver la garantie donnée par une collectivité et celui où la collectivité elle-même sollicite un avis, le Comptable Supérieur ne peut intervenir à aucun titre et ignore même souvent les intentions des administrateurs locaux.

C'est dans leur intervention, a posteriori, en qualité de juges des comptes que les Comptables Supérieurs, dans la généralité des cas, sont en mesure de porter une appréciation sur l'opération. C'est pourquoi la Cour, désireuse d'être exactement informée des conditions dans lesquelles sont accordées les garanties, souhaite que les Trésoriers-Payeurs Généraux, en vertu de l'article 9 du décret du 8 août 1935, présentent dans le cadre de leur rapport annuel, un compte rendu de leurs vérifications en cette matière. Le prochain rapport qui sera transmis à la Cour devra donc comporter un étude sur les conditions d'octroi des garanties.

Il n'apparaît pas inutile, pour faciliter la tâche des comptables, de rappeler les principes qui doivent guider en cette matière, l'action des administrateurs locaux.

Les communes, comme les départements ne sont, en principe, autorisées à garantir les emprunts contractés par une autre personne, publique ou privée, que si le législateur les y a expressément autorisée. Il en est ainsi pour les emprunts contractés par les offices d'H.L.M., par les organismes publics ou privés entreprenant des travaux de nature à permettre une meilleure utilisation des îlots urbains (Décret 55-560 du 20 mai 1955, art. 18), par des sociétés ou organismes ayant pour objet la construction d'immeubles à usage principal d'habitation n'exédant pas les normes de surface ou de prix exigées par l'octroi des primes à la construction (décret 53-982 du 30 septembre 1953, art. 5), etc...

Aux termes d'une réponse du Ministère de l'Intérieur à la question écrite n° 6098 (J.O. Débats - Assemblée Nationale - 31 janvier 1953), la garantie ne peut donc être admise, hormis le cas de l'autorisation donnée par un texte formel, que lorsqu'elle porte sur un emprunt réalisé par un concessionnaire de la collectivité.

Cette deuxième exception se justifie par le fait que la collectivité est mieux armée contre son concessionnaire que contre toute autre personne. Le contrat de concession a dû ménager des garanties et prévoir une surveillance de la collectivité concédante. Le patrimoine que le concessionnaire peut se constituer fait retour à la collectivité à l'expiration de la concession.

Le Ministre de l'Intérieur a également admis que les collectivités locales peuvent garantir les emprunts des sociétés d'économie mixte dont elles sont actionnaires (circu-

laire n° 103 du 28 mars 1957 reproduite en annexe à la circulaire n° 1957 du 23 novembre 1957 (B.S.T. n° 88 G). Cette manière de voir, très libérale, se prévaut des moyens de contrôle que réserve à la collectivité actionnaire la réglementation sur les participations publiques locales et du rôle qu'elle lui confie dans la marche de la société.

Cette tolérance, par certains côtés, contestable mérite, en tous cas, une surveillance d'autant plus grande que le capital de la société est peu élevé et la contraint, en fait, à recourir aux emprunts à titre presque exclusif. D'utiles remontrances peuvent, dans cette situation, trouver leur justification.

Mais, de plus, il a été constaté que, dans la pratique, les autorités locales admettent que la commune garantisse les emprunts contractés par des personnes ou des groupements publics ou privés autres que ceux désignés ci-dessus, dès lors qu'ils poursuivent un objet d'intérêt local tel que si ces personnes ou ces groupements n'existaient pas, les collectivités seraient amenées à les remplacer.

Il semble possible, en s'appuyant sur des considérations aussi bien théoriques que pratiques, de discuter le bien fondé de cette extension du domaine de la garantie.

L'article 4 du décret du 27 février 1811, à valeur législative, a pour corollaire l'interdiction des prêts et avances par les collectivités publiques non seulement à d'autres collectivités mais aussi à des entreprises privées. Or, la garantie d'emprunt est un prêt assorti d'une condition suspensive et par le biais de cette assimilation, l'interdiction de la garantie trouve son bien fondé dans une réglementation généralement admise.

Du point de vue pratique, il est incontestable que la notion d' « intérêt communal » se laisse malaisément définir et l'on peut craindre que les autorités locales, du fait que toute entreprise, à la limite, peut présenter un intérêt local, ne lui donnent une extension considérable. D'autre part, le caractère aléatoire que présente la garantie, comme le fait qu'elle n'entraîne aucune charge dans l'immédiat tend à la laisser admettre comme un acte de simple administration qui n'impose pas une attention particulière.

Des mesures de sauvegarde ont été proposées au Ministère de l'Intérieur. En attendant, la vigilance des Comptables supérieurs doit donc s'exercer particulièrement sur les garanties données à des organismes de caractère public ou privé, pour lesquels aucun texte n'a expressément prévu cette procédure. Leur attention doit être orientée vers le but poursuivi, les assises financières de l'entreprise, la qualité et la compétence des dirigeants. Le Service de Contrôle financier devrait pouvoir rassembler à ce sujet une documentation qui fournirait un thème intéressant au rapport spécial demandé par la Cour des Comptes.

XI. — Subvention à des Associations de la loi de 1901.

Certains Conseils Municipaux confient à des Associations de la loi du 1^{er} juillet 1901 la gestion d'activités ou de services qui pourraient être gérés directement par la commune. Certains rapports signalent ainsi la gestion par des Associations privées de cantines scolaires, de colonies de vacances, de sociétés destinées à encourager la pratique des sports, etc...

Il apparaît parfois que la constitution de telles sociétés, sous les auspices du Conseil Municipal, est destinée en réalité à éviter la soumission à des règles administratives ou comptables dont les administrateurs locaux estiment qu'elles entraveraient la gestion du Service. Cette intention supposée ne peut permettre à l'autorité de tutelle de s'opposer à la création des associations, ni au Receveur de s'opposer au paiement de la subvention votée par le Conseil Municipal quand, du moins, l'activité de l'Association peut normalement relever de l'initiative privée.

Cependant, l'intervention des autorités municipales peut prendre des formes qui font apparaître le caractère fictif de l'Association et montrent que cet organisme constitue en fait une émanation du Conseil Municipal et un démembrement de la collectivité.

Il en est ainsi quand les collectivités elles-mêmes font partie de l'Association. Il est de règle que l'entrée d'une collectivité dans une association de droit privé n'est pas possible en l'absence du texte le permettant de façon expresse (Avis du Conseil d'Etat du 3 août 1948). Il en résulte qu'une commune ne saurait inscrire à son budget une subvention à une association dont elle fait partie. Si, d'après la forme de l'organisme subventionné, les fonds maniés présentent un caractère privé, la participation directe de la commune doit les faire considérer comme des deniers publics.

L'intervention des autorités municipales peut prendre cependant des formes plus nuancées susceptibles de masquer le caractère réel de l'Association.

Lorsque les statuts prévoient que le maire ou certains membres du Conseil Municipal font partie de droit de l'Association, et lorsque les représentants de la commune disposent, en droit ou en fait, d'un véritable pouvoir de direction, il y a lieu de considérer que la commune, par personne interposée, fait partie de l'Association. De la même façon, lorsque l'organisme a été créé à l'initiative du Conseil Municipal, il est permis de considérer que la commune fait partie de l'Association. L'objet d'une association est en effet constitué par la mise en commun de connaissance ou d'activité c'est-à-dire de prestations purement personnelles mais non obligatoirement matériel.

La disposition d'après laquelle la collectivité locale bénéficie, à la dissolution, de l'actif de l'Association, est également révélatrice des relations véritables existant entre la collectivité et l'association.

Les subventions à des associations ne peuvent donc être considérées comme licites si les organismes en cause présentent les caractères exposés ci-dessus. C'est de l'étude des statuts et de l'examen des conditions de création et de fonctionnement que les Comptables supérieurs, chargés d'apurer les comptes doivent conclure à la régularité, ou non, de l'inscription des subventions au budget communal (1).

Dans les cas les plus nets, l'irrégularité peut être sanctionnée par une déclaration de gestion de fait des deniers communaux.

XII. — Associations syndicales autorisées — Caractère d'établissement public.

Aux termes du décret du 17 janvier 1866, art. 7, les comptes des trésoriers des associations syndicales autorisées ou forcées sont soumis aux mêmes règles que les comptes des receveurs municipaux.

La question était cependant posée de savoir si cette disposition devait s'appliquer aux associations créées, antérieurement à la loi de 1865, et régies par les lois du 14 Floréal an XI et du 16 septembre 1807. Les receveurs de ces associations, niant le caractère d'établissement public des groupements qu'ils géraient, estiment en particulier ne pas avoir à produire leurs comptes au juge des comptes. Les comptes devaient, selon ces comptables être réglés dans les conditions prévues par les statuts des associations.

(1) Le comptable municipal ne pourrait, en présence d'une association qui lui paraîtrait fictive, qu'opposer un sursis de paiement, dans les termes de l'article 1003 de l'Instruction Générale du 20 juin 1859, et devrait, sur ordre exprès et écrit du maire, opérer le versement des subventions. Encore doit-il être précisé qu'il n'est pas fondé à exiger la production des statuts et la justification des pouvoirs de la partie prenante, lorsque le règlement a eu lieu par virement.

L'Administration, s'appuyant sur un arrêt du Tribunal des Conflits (9 décembre 1899) — Ducornot contre Syndicat du Canal de Grignac) et d'autres solutions jurisprudentielles, estimait au contraire que le caractère d'établissement public était établi par « l'obligation faite aux propriétaires compris dans le périmètre d'une association syndicale autorisée d'y adhérer sous peine d'avoir à délaisser leurs immeubles, par l'assimilation des taxes de ces associations aux contributions directes, par le pouvoir attribué aux Préfets d'inscrire d'office à leur budget les dépenses obligatoires et de modifier leurs taxes de manière à assurer l'acquit de ces charges ».

Par une décision du 21 février 1958, le Conseil d'Etat a confirmé le point de vue soutenu par l'Administration. Il a considéré que des associations organisées par le Décret du 4 Prairial an XIII, ayant le caractère d'associations forcées, dont les rôles de cotisations sont approuvés et rendus exécutoires par le Préfet, dont les taxes sont recouvrées comme en matière de contributions publiques, ... sont des établissements publics dont le receveur a la qualité de comptable de deniers publics.

Les comptables supérieurs devront donc s'assurer que les receveurs des associations qui présentent les caractéristiques ci-dessus indiquées, et qui, par le chiffre de leurs recettes, rentrent dans les limites de leur compétence, se soumettent à l'obligation de l'apurement de leurs comptes.

Le Directeur de la Comptabilité Publique

MARTIAL SIMON

Ministère de l'Intérieur
Direction de l'administration départementale
et communale

ANNEXE I

4^e Bureau

Réf. à rappeler : 828 ADC/LEG.

Circulaire n° 284.

Circulaire n° 284 du 31 mai 1958.

LE MINISTRE DE L'INTERIEUR

A

MM. LES PREFETS DE LA METROPOLE

**OBJET : MARCHES DE TRAVAUX CONCLUS PAR LES COLLECTIVITES LOCALES.
DEVIS DESCRIPTIF.**

La Cour des Comptes a appelé mon attention sur les inconvénients que provoque une rédaction imprécise des devis évaluatifs des travaux que les collectivités locales se proposent de faire exécuter.

Dans certains des cas signalés le devis prévoit d'importantes quantités de travaux présentant des difficultés spéciales alors qu'en réalité la part de ces travaux apparaît, lors de l'exécution du marché, très réduite : c'est ainsi qu'une commune avait prévu dans le devis descriptif d'un marché pour restauration de voirie que le « démontage de l'empièchement de chaussée existante » serait nécessaire sur 2.250 m². Or, en fait, ce genre de travaux ne fut nécessaire que sur 91 m².

Dans d'autres cas, l'erreur inverse a été commise : le devis descriptif ne stipulait pratiquement pas de travaux à sujétions particulières alors qu'ils portèrent en fait sur près d'un tiers desdits travaux : il en fut ainsi dans une ville qui désirait faire effectuer des travaux d'assainissement; le détail estimatif ne prévoyait en matière de terrassement que des opérations normales, mais l'entrepreneur dut, sur près de 50.000 m³ de travaux de déblais et de coffrage particulièrement délicats.

Dans le premier cas, un des soumissionnaires, mieux documenté, présenta des prix très bas pour les travaux comportant des difficultés spéciales et enleva le marché bien que ses prix fussent plus élevés que ceux de ses concurrents pour les travaux ordinaires.

Dans le second cas, par contre, un des soumissionnaires avait porté au bordereau des prix unitaires joint au devis, des prix prohibitifs pour les travaux à sujétions spéciales qui n'étaient pas prévus au devis en ayant soin de présenter des propositions très avantageuses pour les travaux ordinaires; il fut cependant déclaré adjudicataire.

En définitive, dans les deux hypothèses signalées, l'exécution du marché s'avéra très différente des prévisions et le montant de la dépense dépassa considérablement le coût normal des travaux.

Si les études des hommes de l'art avaient été correctement effectuées de telles erreurs auraient dû être évitées.

Sans doute, dès lors qu'il s'agit de prévisions, une marge d'approximation, variable suivant la nature de l'ouvrage, est-elle inévitable; mais elle doit être aussi restreinte que possible pour éviter qu'un des concurrents, mieux documenté sur la manière dont se présentera le travail à l'exécution n'en abuse pour établir ses prix en vue d'apparaître moins disant et se faire à ce titre attribuer le marché alors qu'il sera au total plus cher que ses concurrents.

Je vous prie de vouloir bien porter les indications qui précèdent à la connaissance des collectivités de votre département.

Il vous appartiendra, avant d'approuver un marché d'examiner si certains éléments constitutifs du prix de la soumission ne sont pas abusivement élevés par rapport au coût normal des travaux correspondants, cette étude pouvant vous permettre de refuser votre approbation dans le cas où elles pourraient laisser présumer des irrégularités.

Pour le Ministre de l'Intérieur,
et par délégation :

Le Préfet,
directeur de l'administration
départementale et communale,

G. LAHILLONNE.

Ministère de l'Intérieur
Direction de l'Administration Générale,
Départementale et Communale.

ANNEXE II

2° Bureau

Circulaire n° 314 du 14 septembre 1950

LE MINISTRE DE L'INTERIEUR

A MESSIEURS LES PREFETS

OBJET : **BUDGETS DEPARTEMENTAUX ET COMMUNAUX.**

OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES.

A la suite de l'examen des budgets départementaux et des budgets communaux soumis à mon approbation, j'ai été amené à formuler certaines remarques concernant les recettes et les dépenses des collectivités locales.

D'autre part, la Cour des Comptes, par référés, a appelé mon attention sur divers points qui ont donné lieu à des observations de sa part.

La présente circulaire a pour objet de vous préciser ces remarques et suggestions que vous voudrez bien porter à la connaissance des autorités locales intéressées.

II. — Budgets communaux.

Les observations relatives aux budgets communaux portent :

- 1° sur les clauses de révision des baux à loyer,
- 2° sur les contrats passés pour l'exécution de services publics,
- 3° sur les avantages en nature accordés au personnel communal.

1° Causes de révision des baux à loyer.

A la suite d'un rapport de la Cour des Comptes, Monsieur le Ministre des Finances a attiré l'attention des Trésoriers-Payeurs Généraux sur l'insuffisance des loyers consentis par les municipalités qui ont donné à bail, pour un usage commercial, des immeubles du domaine communal.

Les loyers initiaux étant la plupart du temps très faibles par rapport aux avantages que retirent de leur bail les locataires ou sous-locataires, l'absence de révision malgré les clauses du contrat ou les prescriptions légales conduit à une disproportion anormale et à une perte de recette non négligeable pour la commune.

Il conviendra, en conséquence, d'attirer l'attention des municipalités sur l'intérêt financier que présente la mise en jeu des clauses de révision des baux.

2° *Contrats passés pour l'exécution de services publics.*

(Concessions d'eau, de gaz, d'électricité, affermage de droits de place, traités pour l'enlèvement des ordures ménagères, etc...)

Les redevances à verser par les Sociétés concessionnaires pour occupation du domaine public communal ne sont pas toujours rajustées au niveau actuel des prix, bien que de nombreux contrats prévoient expressément leur révision périodique. Il arrive, notamment pour les distributions d'énergie électrique que les redevances fixées par l'ingénieur en Chef du contrôle, qui restent valables jusqu'à nouvelle décision de ce fonctionnaire ne soient pas modifiées, les municipalités omettant de demander l'augmentation.

De plus, les contrats contiennent souvent des réductions de tarif ou le bénéfice de prestations gratuites au profit de la commune ou d'établissements publics communaux. Les contrats souvent anciens, n'étant pas toujours en la possession des comptables, il arrive souvent que les avantages soient perdus de vue et ne soient pas, par suite réclamés au contractant.

Enfin, dans les communes qui ont institué la taxe sur le gaz et l'électricité, consommés pour le chauffage, l'éclairage et les usages domestiques, les services municipaux oublient fréquemment de réclamer la taxe aux agents des concessions bénéficiant du courant à titre gratuit.

Il conviendra d'inviter les municipalité à prendre toutes dispositions utiles pour mettre fin à ces errements.

Je vous rappelle, en outre, que l'équilibre financier des services à caractère industriel ou commercial des collectivités locales doit être une règle absolue, conforme aux dispositions du décret-loi du 30 juillet 1937.

Depuis l'intervention de l'arrêté interministériel du 8 août 1950 mettant hors taxation les droits de place sur les halles, foires et marchés, la plupart des services communaux à caractère industriel ou commercial sont en liberté au regard de la réglementation des prix; il apparaît donc que rien ne doit s'opposer à la réalisation de l'équilibre financier de ces exploitations, dès lors que sont réunies les conditions d'une saine gestion et les règles de stricte économie.

3° *Avantages en nature au personnel municipal.*

Une instruction ministérielle du 18 octobre 1941, relative à la contexture des budgets communaux a prescrit aux communes de plus de 2.000 habitants la production d'états annexes, destinés à fournir les indications nécessaires sur les dépenses budgétaires.

L'état C qui concerne les effectifs et les dépenses de personnel doit indiquer si les agents bénéficient d'avantages en nature tels que le logement et le chauffage.

La Cour des Comptes demande que ce document fasse mention non seulement de la valeur de ces avantages, mais aussi des motifs pour lesquels ces prestations en nature sont fournies.

Il conviendrait, en outre, de préciser le montant des redevances perçues éventuellement en contre-partie du logement.

Ministère de l'Intérieur
Direction de l'Administration Départementale
et Communale.

ANNEXE III

4° Bureau

Réf. à rappeler : 207 ADC/LEG.

Circulaire n° 292 du 31 juillet 1957.

**Dons et legs en faveur des collectivités locales.
Exécution des charges.**

LE MINISTRE DE L'INTERIEUR

A MESSIEURS LES PREFETS DE LA METROPOLE

**OBJET : EXECUTION DES CHARGES DES DONATIONS ET DES LEGS CONSENTIS
AUX COLLECTIVITES LOCALES.**

La Cour des Comptes a appelé mon attention sur le fait que de nombreuses collectivités locales ne respectent pas entièrement ou interprètent d'une manière trop libérale les clauses concernant les charges des donations ou des legs qui leur sont consentis.

Dans ces conditions, les ayants droit des donateurs ou des personnes ayant consenti des legs pourraient, dans de nombreux cas, intenter contre ces collectivités des actions en révocation des legs et donations et obtenir la rétrocession des biens légués ou donnés en exécution des articles 954 et 1046 du Code Civil.

Je vous précise, à cet égard, que la révocation des dons et legs est susceptible d'avoir des conséquences financières très lourdes puisque cette révocation a un caractère rétro-actif : les donataires et légataires doivent donc non seulement restituer les biens dans leur état lors de l'envoi en possession — c'est-à-dire qu'ils sont comptables des détériorations intervenues — mais encore les fruits de ces biens à compter de la demande en révocation et même, à compter de l'envoi en possession, dans le cas où aux termes des dispositions testamentaires ces fruits devaient être capitalisés dans un but déterminé (Cour de Rouen, Duhamel, 27 juillet 1949).

J'estime, en conséquence, qu'il est de l'intérêt des collectivités de prendre toutes mesures utiles pour ne pas courir de tels risques :

- 1° Lors de l'acceptation : Il est indispensable que les administrateurs des départements et communes examinent avec soin les charges et conditions qui grèvent les dons ou les legs et que, dans le cas où ces clauses apparaîtraient trop rigoureuses ou mal définies, ils s'abstiennent d'accepter ces libéralités.
- 2° Après l'acceptation : Ils doivent veiller à exécuter les charges et conditions d'une manière très stricte et éviter toute interprétation libérale qui donnerait aux ayants droit des donateurs ou testateurs la possibilité d'intenter une action en révocation du legs.
- 3° Dans le cas où l'évolution des circonstances économiques interdit l'exécution intégrale des charges, les collectivités doivent, avant d'apporter quelque modification que ce soit à l'exécution des charges, engager :

— soit la procédure de réduction des charges (article 304 du Code de l'Administration communale et loi du 21 juillet 1927 modifiée par l'article 79 de la loi du 26 septembre 1948, décret d'application du 1^{er} avril 1928);

— soit la procédure leur permettant de modifier la périodicité des attributions prévues par le disposant ou de grouper en une seule attribution les revenus provenant de libéralités assorties de charges analogues (article 305 du Code de l'Administration communale, loi du 20 mars 1954, décret d'application du 3 août 1956).

Vous voudrez bien porter ces instructions à la connaissance des administrations intéressées.

Pour le Ministre et par délégation :

Le Préfet, directeur du cabinet,

JEAN VERDIER

ANNEXE IV

Montant des sommes alouées en non-valeur comprises dans les comptes ayant fait l'objet d'une décision définitive au cours de l'année 19..

Désignation des collectivités et établissements	Nature des recettes allouées en non-valeurs					TOTAL
	Cessions d'immeubles	Produits de l'exploitation	Produits domaniaux		Autres recettes	
Communes						
Syndicats de communes						
Etablissements hospitaliers						
Offices d'H.L.M.						
Bureaux d'Aide Sociale						
Régies à caractère industriel et commercial						
Associations syndicales de reconstruction et de remembrement						
Associations syndicales de propriétaires						
Autres établissements						
Autres établissements						
TOTAUX						