

DIRECTION  
DE LA  
COMPTABILITÉ PUBLIQUE

BUREAU D 3

Numéro dans les séries spéciales :  
626 TM

Cette instruction a été modifiée par les instructions suivantes :

n° .....	du .....
n° .....	du .....
n° .....	du .....
n° .....	du .....

Cette instruction a été abrogée par l'instruction  
n° ..... du .....

COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX  
VERIFICATION DES COMPTES DE GESTION

DOCUMENTS A ANNOTER

Instruction n° 58-174 - T 1 du 10 septembre 1958.

Instruction n° 59-153 - T 1 du 18 septembre 1959.

SOMMAIRE

CHAPITRE I<sup>er</sup>. — Remarques d'ordre général.

- I. — Partage de compétence. — Projet de modification du seuil. — Enquête.
- II. — Rôle actuel de la Cour des Comptes. — Evolution de la notion de contrôle juridictionnel.
- III. — Relation avec l'autorité de tutelle et les administrateurs locaux.
- IV. — Montant et présentation des reversements.
  - 1) Recettes omises.
  - 2) Reversement sur dépenses de personnel.
  - 3) Reversement sur dépenses de matériel.
  - 4) Reversements divers.
- V. — Allocation en non-valeur de créances non recouvrées.
- VI. — Situation financière des collectivités.
- VII. — Considérations de méthode.

DESTINATAIRES POUR APPLICATION

DIFFUSION

GT

8

RGS	PGS	TPG	DOM	TGP	RF	P
-----	-----	-----	-----	-----	----	---

**INSTRUCTION**  
**N° 61-26-T I**  
**du**  
**3 février 1961.**

**CHAPITRE II. — Observations portant sur des points particuliers.**

- I. — Indemnité de logement aux instituteurs.
- II. — Contrôle des honoraires attribués aux fonctionnaires du Génie rural intervenant dans les affaires intéressant les collectivités locales.
- III. — Aide à la construction.
  - A. — Utilisation par les communes de la contribution de 1 % versée par les employeurs.
  - B. — Primes communales à la construction.
    - 1° Nature des avantages attribués.
    - 2° Montant des surprimes.
    - 3° Modalités d'octroi des primes.
    - 4° Nomenclature des pièces justificatives.
      - a) Le service de la prime est assuré par l'organisme de crédit immobilier.
      - b) Le service de la prime est assuré directement par la collectivité.
- IV. — Baux communaux.
- V. — Gestion du patrimoine. — Contrôle des régies, des concessions, des contrats.
- VI. — Marchés de travaux. — Dépassement des devis.

**CHAPITRE I<sup>er</sup>**

**REMARQUES D'ORDRE GENERAL**

**I. — Partage de compétence. — Projet de modification du seuil. — Enquête.**

La Cour des Comptes a demandé que soit examinée la possibilité de modifier les règles de partage de compétence entre elle-même et ses délégués pour l'apurement des comptes des collectivités locales. Il est ainsi envisagé, en particulier, d'abandonner le système des « moyennes triennales » et de fixer les compétences « ne varietur » pour une période de 5 ans, par référence aux recettes ordinaires d'une gestion annuelle à déterminer. La fixation du seuil de compétence, dans ces conditions, prend une particulière importance et il apparaît indispensable, avant de fixer un nouveau chiffre, de connaître l'incidence qu'aurait la réforme sur les travaux des Comptables supérieurs.

Les Trésoriers-Payeurs Généraux voudront donc bien faire parvenir dans les meilleurs délais un état comportant les renseignements suivants :

- 1) Nombre de collectivités dont le montant des revenus ordinaires a été inférieur à 150.000.000 de francs au cours de l'exercice 1959 ;
- 2) Nombre de collectivités dont le montant des revenus ordinaires a été compris au cours de l'exercice 1950 entre 150.000.000 et 300.000.000 de francs.
- 3) Nombre d'établissements publics départementaux dont le montant des revenus ordinaires a été, pendant la même période, inférieur à 300.000.000 de francs.

Les termes de « collectivités » et de « revenus ordinaires » ont été définis dans l'Instruction 58-242 - T 1 du 24 décembre 1958. Ces notions seront également appliquées aux établissements publics départementaux.

**INSTRUCTION**  
**N° 61-26 - T 1**  
**du**  
**3 février 1961.**

## II. — Rôle actuel de la Cour des Comptes. — Evolution de la notion de contrôle juridictionnel.

Au cours de l'audience solennelle du 20 septembre 1960, le Premier Président de la Cour des Comptes a prononcé une allocution où il a été amené à examiner le rôle de la Cour et l'évolution de la notion de contrôle. Il paraît intéressant de porter à la connaissance des délégués de la Cour quelques extraits particulièrement significatifs de cette allocution.

« Dans tous les pays évolués et quelles que soient les divergences doctrinales, le budget national témoigne, surtout depuis l'ébranlement des dernières guerres, d'une volonté d'intervention de plus en plus étendue dans le domaine économique et social. Il est devenu un moyen d'orienter les activités nationales et d'en redistribuer les profits sur lesquels il impose des prélèvements singulièrement lourds. *Il exige dès lors, pour être toléré, une confrontation permanente entre le coût et le rendement des services rendus. Ce n'est plus seulement la régularité de la dépense qui doit être contrôlée, c'est aussi et plus encore son efficience.*

« A cette tâche nouvelle, à laquelle elle était par essence vouée, la Cour a dû s'adapter par une revision constante de son organisation et de ses procédures. Une place de plus en plus large dans ses préoccupations a dû être faite au contrôle des gestions administratives, cependant que, toute opération se reflétant dans les comptes, s'alourdissait sa mission juridictionnelle... »

« Enfin la notion même de contrôle s'est transformée. Sans s'immiscer dans la vie de l'Administration, dans la liberté nécessaire de ses choix et de ses décisions, le contrôle, par les solutions qu'il propose, par les réformes qu'il suggère, tend de plus en plus à apparaître comme une contribution active au perfectionnement des institutions. »....

« Pour mieux assurer la sûreté de ses observations, la Cour s'est, d'autre part, efforcée d'approfondir ses contacts avec l'Administration, *d'accentuer le caractère contradictoire de ses procédures* »....

Le contrôle « ... veut une attention toujours en éveil, une imagination alerte qui au détour d'une pièce ou d'un compte discernera l'abus, beaucoup d'assiduité aussi car il faut constamment vérifier ses hypothèses et une grande ténacité dans la recherche car la vérité est souvent difficile à déceler. De plus en plus il demande à nos magistrats d'avoir une connaissance étendue de la vie des services, une juste appréciation de leurs difficultés et de se satisfaire de l'austérité de l'examen critique alors que chez beaucoup d'entre eux le désir de l'action multiplie ses appels. »

## III. — Relation avec l'autorité de tutelle et les administrateurs locaux.

Certains Comptables supérieurs se sont interrogés sur les modalités d'application de l'article 6 du décret n° 59-37 du 5 janvier 1959, portant mesure de déconcentration et simplification de l'Administration Communale. Aux termes de cet article, le rapport établi par le Trésorier-Payeur Général sur l'examen des comptes des

**INSTRUCTION**  
**N° 61-26 - T 1**  
**du**  
**3 février 1961.**

collectivités locales doit, avant d'être envoyé à la Cour des Comptes, être communiqué au Préfet qui saisit des observations qui y sont formulées les maires intéressés, les réponses de Maires aux Préfets étant communiquées au Trésorier-Payeur Général.

Bien que cette communication présente un intérêt certain, il n'a pas été jugé possible, jusqu'à présent, de mettre en application les dispositions de l'article 6. La mise en œuvre de cette procédure aurait sans aucun doute pour effet de retarder sensiblement l'envoi à la Cour des documents en cause, et il a été jugé préférable de ne pas encourir ce risque.

Les Comptables supérieurs doivent donc s'en tenir aux dispositions du décret du 8 août 1935 et de la circulaire du 20 novembre 1935, et adresser directement leurs rapports à la Cour. Bien entendu, la copie du rapport continue d'être adressée au Préfet.

Il n'est, du reste, pas interdit aux Comptables supérieurs d'entrer en contact avec les administrateurs locaux, de préférence par le canal de l'autorité de tutelle, au cours de l'examen des comptes ; les réponses formulées par les administrateurs aux observations qui leur seraient faites doivent être mentionnées dans le rapport. Cette procédure, analogue au « référé » de la Cour des Comptes, ne semble pas être systématiquement utilisée. Elle permettrait, cependant, d'atteindre le résultat recherché par l'article 6 du décret n° 59-37, c'est-à-dire une discussion avec l'autorité de tutelle et les administrateurs locaux.

Il va sans dire qu'elle devrait être cantonnée au seul domaine financier et être engagée avec la prudence qui s'impose.

#### IV. — Montant et présentation des reversements.

La Haute Juridiction a, une nouvelle fois, attiré l'attention sur la faiblesse générale des reversements obtenus. Elle a constaté non seulement que la tendance à la diminution, d'année en année, du montant des reversements ne s'était pas renversée, mais que s'accroît la disparité constatée entre les départements où sont effectués les reversements les plus importants et ceux où sont constatés les reversements les plus faibles. Cet état de choses a été commenté dans l'instruction n° 59-153-T 11 du 18 septembre 1959 (chapitre I-1). Ces commentaires conservent leur valeur.

La Cour a constaté par ailleurs que les Comptables supérieurs éprouvaient à juste titre le désir de diversifier la présentation du tableau des reversements obtenus et que, pour ce faire, allant au-delà des prescriptions de la circulaire 1550 du 15 juillet 1955 (B. S. T. 33 R), ils subdivisent les rubriques prévues en un certain nombre de sous-rubriques. Pour que les résultats soient plus facilement exploités, la Cour aimerait que cette méthode soit généralisée et uniformisée.

La circulaire du 15 juillet 1955 prescrivait que les renseignements fournis permettent de dégager, d'une part, les reversements demandés, d'autre part, les reversements obtenus, en distinguant, en ce qui concerne l'Etat, les collectivités locales et les organismes de Sécurité Sociale. Pour tenir compte du vœu formulé par la Cour, la rubrique « Collectivités locales » devra dorénavant faire apparaître les subdivisions suivantes :

- 1) *Recettes omises* (loyers non perçus ou insuffisamment élevés, fournitures gratuites d'eau à certains habitants, taxes fixées à un niveau insuffisant, etc.).
- 2) *Reversement sur dépenses de personnel* : (calcul erroné de traitements, indemnités irrégulières, avantages en nature injustifiés, indemnités et remboursements de frais de certains élus locaux, etc.).

3) *Reversement sur dépenses de matériel*: (mémoire ou décompte inexact, doubles paiements, pénalités de retard non appliquées à un entrepreneur défaillant, etc.).

Cette troisième rubrique devra comporter une sous-rubrique 3 bis: Reversement sur honoraires d'architectes.

4) *Reversements divers*.

De la même façon, la rubrique « Reversements au profit de l'Etat » devra être divisée en :

- 1) Reversement de nature fiscale (versement forfaitaire de 5 %, droit d'enregistrement sur location verbale, omission de timbre de dimensions, etc.);
- 2) Reliquats de subventions ;
- 3) Divers.

Les reversements au profit des organismes de Sécurité Sociale n'ont pas à être diversifiés.

Il n'est pas nécessaire de créer une ligne spéciale pour présenter un reversement particulièrement important qui, de par sa nature, ne pourrait être classé que dans la rubrique « Divers ». Ce reversement devra simplement être commenté dans le corps du rapport.

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

L'instruction n° 59-153-T 11 du 18 septembre 1959 (chapitre II-V) a rappelé aux Trésoriers-Payeurs Généraux l'importance des décisions qu'ils prennent en allouant en non-valeur certaines créances non recouvrées, et leur a indiqué comment il serait souhaitable que les décisions de l'espèce soient présentées dans leurs rapports à la Cour des Comptes.

Ces recommandations ont été, en général, suivies, mais la Cour a pu constater qu'une confusion se produisait parfois entre les admissions en non-valeur et les réductions de titres.

Il est rappelé à cet égard que la décision qu'il appartient à l'Assemblée délibérante de prendre au sujet de l'admission en non-valeur des créances arriérées de la commune a pour seul but d'éliminer les créances frappées de caducité sans que la valeur du titre de recettes ait été contestée ou son montant rectifié. La décision de l'Assemblée ne lie pas le juge des comptes qui apprécie dans chaque cas d'espèce la responsabilité du receveur municipal et alloue ou non la créance en non-valeur.

Les réductions ou annulations de titres de recettes qui ont pour objet de rectifier des erreurs dans les bases de calcul ou les décomptes, dans l'indication du débiteur ou l'imputation budgétaire, font l'objet de titres rectificatifs établis par le Maire ou l'ordonnateur.

Le comptable ne doit recouvrer que le montant définitif des titres et sa responsabilité ne saurait être engagée par le juge des comptes à propos de la réduction elle-même.

#### VI. — Situation financière des collectivités.

La plupart des rapports mentionnent, à juste titre, les collectivités dont les budgets font apparaître un déficit égal ou supérieur à 5 ou 10 % des recettes ordinaires. Ces renseignements devraient être complétés par un commentaire d'ensemble sur la situation financière des collectivités sous revue. La situation de trésorerie, l'évolution de certains postes particulièrement importants de recettes et de dépenses

devraient être ainsi étudiés : progression ou régression des recettes fiscales, des recettes domaniales, évolution du produit de la taxe locale, des emprunts, variation des dépenses d'assistance, des dépenses d'investissement, volume de la dette, etc.

Cette étude, conclusion normale de l'examen des comptes, doit permettre au Comptable supérieur de porter un jugement sur la gestion financière des organismes dont il apure les comptes, ainsi que d'apprécier si les ressources prévisibles des collectivités, dans les années à venir, permettront d'exécuter les travaux ou les investissements dont le principe a été décidé.

Il serait bon que cet examen fût accompagné d'un tableau qui rassemblerait les chiffres les plus caractéristiques et soulignerait, en pourcentage ou en valeur absolue, les variations, d'une année sur l'autre, des postes les plus importants. Aucune forme particulière n'est imposée pour ce tableau dont l'établissement, il convient de le rappeler, est facultatif.

#### VII. — Considérations de méthode.

Le jugement des comptes, contrôle juridictionnel sur pièces, ne peut être considéré indépendamment des contrôles administratifs, sur pièces comme sur place, que le Trésorier-Payeur Général est amené à effectuer auprès des comptables dont il apure les comptes. Dans ce sens, le jugement des comptes, malgré la perspective juridictionnelle dans laquelle il se place, fait partie du domaine du Contrôle financier et cette considération ne peut être sans influence sur les méthodes employées.

Il serait, dans ces conditions, normal que les agents chargés des vérifications et le service chargé d'apurer les comptes agissent en collaboration.

Les constatations faites par les vérificateurs sont de nature à orienter l'examen des comptes et il est sans aucun doute utile, par exemple, que les anomalies décelées au cours des vérifications soient portées à la connaissance du service chargé d'apurer les comptes en cause. De même, la documentation réunie par les uns devrait être mise à la disposition des autres, de façon à éviter des doubles emplois et des pertes de temps.

Quoi qu'il en soit, il est indispensable :

- 1) De constituer, au sein du service des collectivités locales, une cellule de documentation où seraient rassemblés et classés les documents utiles aux vérificateurs comme aux agents chargés de l'apurement des comptes ;
- 2) De rassembler, ainsi qu'il est prescrit dans l'Instruction n° 58-121 VI du 16 juin 1958, dans un dossier ouvert au nom de chaque collectivité, tous les renseignements qui auront pu être recueillis sur la vie financière des collectivités dont les comptes sont soumis au jugement du Trésorier-Payeur Général (textes, pièces comptables, rapport de vérification, correspondance entre le Trésorier-Payeur Général et le comptable au cours des travaux d'apurement, correspondance avec l'autorité de tutelle, fichier des observations et suites données, etc.).

Il apparaît, en effet, que les prescriptions de l'Instruction susvisée n'aient pas toujours, sur ce point, été fidèlement observées.

CHAPITRE II

**OBSERVATIONS PORTANT SUR DES POINTS PARTICULIERS**

**I. — Indemnité de logement aux instituteurs.**

- a) La Cour a constaté que l'indemnité de logement était parfois attribuée à des instituteurs qui, détachés dans les établissements du second degré ou de l'enseignement technique, ont cessé d'exercer des fonctions relevant de l'enseignement primaire et d'être payés sur les crédits de cet enseignement. Les communes, n'étant tenues à assurer le logement aux instituteurs que dans le cadre des lois sur l'enseignement primaire, n'ont pas normalement à accorder d'indemnités représentatives à ces fonctionnaires lorsqu'ils n'exercent pas leurs fonctions dans une école primaire.

Dans ce dernier cas, l'octroi par les communes, aux instituteurs, d'un logement ou d'une indemnité représentative, doit être examiné sous l'angle des dispositions générales qui réglementent l'octroi par les collectivités locales d'avantages de logement aux fonctionnaires de l'Etat. Or, ces dispositions (décret n° 60-191 du 24 février 1960, art. 11) interdisent l'attribution de toute indemnité représentative de logement par des collectivités locales à un fonctionnaire de l'Etat, pour quelque motif que ce soit. Il convient cependant de noter, à cet égard, qu'il a été décidé, pour tenir un compte partiel des situations acquises, d'autoriser le maintien des indemnités compensatrices, jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 1961, en faveur des fonctionnaires en bénéficiant à la date d'effet du décret du 24 février 1960. Aucune indemnité nouvelle ne peut donc plus être accordée depuis cette dernière date et, après le 1<sup>er</sup> novembre 1961, le paiement des indemnités anciennes sera interrompu et les conventions prises dans ce sens par des services de l'Etat avec des collectivités locales devront être considérées comme caduques.

- b) La Cour signale également que l'indemnité est quelquefois versée à un instituteur ou une institutrice dont le conjoint bénéficie, dans la même localité ou dans une localité éloignée de moins de deux kilomètres, d'un logement en nature attribué par une collectivité publique. Il advient également qu'un ménage d'instituteurs, exerçant leurs fonctions dans la même localité ou dans deux localités distantes de moins de deux kilomètres, cumule deux indemnités.

Il appartient, sans doute, au receveur municipal de déceler de telles anomalies et d'en aviser les autorités locales. Mais, s'il est facile de découvrir un cumul d'indemnité dans une même commune, en consultant la liste des bénéficiaires de logement en nature ou d'indemnités représentatives, la détection devient moins aisée lorsque les avantages cumulés sont perçus dans des communes différentes. Aussi le service chargé de l'apurement des comptes, à la Trésorerie Générale, pourra-t-il utilement seconder les efforts des comptables municipaux en participant aux travaux de recherches nécessaires, notamment par la confrontation des renseignements en leur possession et, essentiellement, des listes de bénéficiaires. Par ailleurs, les Inspecteurs d'académie peuvent informer les comptables supérieurs des fonctions précises exercées par les bénéficiaires.

**II. — Contrôle des honoraires attribués aux fonctionnaires du Génie rural intervenant dans les affaires intéressant les collectivités locales.**

La loi n° 55-985 du 26 juillet 1955 a étendu aux fonctionnaires du Génie rural les dispositions de la loi n° 48-1530 du 29 septembre 1948 et des textes ultérieurs réglementant l'intervention des fonctionnaires des Ponts et Chaussées dans les affaires intéressant les collectivités locales.

**INSTRUCTION**  
**N° 61-26 - T 1**  
**du**  
**3 février 1961.**

D'autre part, la circulaire Intérieur du 12 mai 1958 a prescrit aux préfets d'exiger un abattement, qui peut être de 50 %, sur les honoraires afférents notamment à la construction de chemins ruraux, aux travaux d'électrification, aux travaux effectués à l'aide de subventions versées soit en raison de l'intérêt direct que ces travaux présentent pour le domaine public ou privé de l'Etat, soit en application de l'article 18 de l'ordonnance du 8 septembre 1945 relative à la reconstruction. Sans doute les comptables n'ont-ils, aux termes de l'instruction 58-152-M du 5 août 1958, aucune observation à formuler si ces abattements ne sont pas pratiqués. Mais il serait souhaitable que les Trésoriers généraux fassent, le cas échéant, mention dans leur rapport à la Cour de l'absence systématique d'abattements.

Enfin, la circulaire Intérieur-Agriculture du 3 juin 1957 a prescrit une réduction de 15 à 85 % des taux réglementaires d'honoraires lorsque la commune apporte elle-même le concours de personnel pour l'accomplissement de la mission confiée au service du Génie rural. Les Trésoriers généraux devraient également, dans toute la mesure du possible, indiquer si cette disposition est appliquée.

### III. — Aide à la construction.

#### A. — UTILISATION PAR LES COMMUNES DE LA CONTRIBUTION DE 1 % VERSÉE PAR LES EMPLOYEURS

Il est rappelé que l'article 1<sup>er</sup> a) de l'arrêté du 2 décembre 1953, pris en application du décret du 9 août 1953 relatif à la participation des employeurs à l'effort de construction, a prévu la possibilité pour les employeurs de verser leur contribution aux communes. Ces collectivités doivent utiliser ces fonds à la construction de logements ne dépassant pas les normes prévues pour les logements économiques ou les habitations à loyer modéré. Elles peuvent également accorder des subventions à des constructeurs ou, éventuellement, des prêts.

Or, il a été constaté que, dans certains cas, les fonds en cause demeurent sans emploi ou sont utilisés à des fins que les textes n'avaient pas prévues : construction d'immeubles administratifs, entretien d'immeubles existants, règlement des avances consenties par le Fonds national d'aménagement du territoire, amortissement d'emprunts déjà contractés en vue de construire. De même, les limites dans lesquelles la circulaire du 15 décembre 1953 a prévu que les fonds pouvaient être affectés à l'achat de terrains et l'exécution des travaux de viabilité ne semblent pas toujours respectées.

Il est rappelé, à cet égard, que les communes constructrices sont soumises, à ce point de vue, aux mêmes obligations que les employeurs qui construisent directement. Les acquisitions de terrains ne peuvent ainsi être prises en considération que si les constructions interviennent dans un délai de trois ans. Le prix de ces terrains ainsi que les frais de mise en état de viabilité ne peuvent représenter que 20 % du montant de l'investissement obligatoire. La circulaire précitée (J. O. du 16 décembre 1953) prévoit cependant quelques atténuations à ces règles lorsqu'un programme s'étend sur plusieurs années.

La nature même des dépenses en cause fait qu'il n'est pas possible dans la généralité des cas d'enjoindre au Receveur municipal de rétablir une situation normale. Il ne semble même pas utile de lui en faire l'observation pour l'avenir puisque le comptable ne dispose pas des éléments d'information qui lui permettraient d'attirer l'attention du Maire sur les faits litigieux. Le contrôle de la situation ne peut être réellement effectué que lors de l'examen du compte et c'est au Maire, par l'intermédiaire de l'autorité de tutelle, que des remarques peuvent utilement être faites sur les anomalies constatées.

**B. — PRIMES COMMUNALES A LA CONSTRUCTION**

La Cour s'estime insuffisamment informée des formes d'aide à la construction que les communes mettent en œuvre et souhaiterait mieux connaître les conditions dans lesquelles ces primes sont octroyées et payées. Les rapports devraient, en particulier, indiquer plus nettement si, lorsque des primes sont accordées à des personnes ne bénéficiant pas de la prime d'Etat, le bénéfice en est étendu aux constructeurs de résidences secondaires, de locaux destinés à la location saisonnière ou de locaux commerciaux. Les rapports devraient également indiquer si les communes pratiquent les versements de la valeur escomptée de la prime et, lorsqu'il y a lieu à répétition de l'indû, si elles parviennent à recouvrer leurs créances sur les bénéficiaires de la prime.

Etant donné que cette forme d'aide à la construction prend actuellement un certain développement, il ne serait pas sans intérêt, effectivement, que les Trésoriers lui consacrent, dans leurs rapports, une place plus importante. Les dispositions de la circulaire du Ministère de l'Intérieur n° 35 du 2 février 1953 qui étudient cette matière n'ayant que la valeur de recommandations, il ne semble pas possible d'imposer de limitations précises aux administrateurs locaux, mais les Trésoriers-Payeurs généraux devraient décrire dans leurs rapports les pratiques qui ne leur semblent pas conformes aux données de cette circulaire.

Cette question a fait l'objet, dans le *Recueil Méthodique d'Information* (122-184) d'une étude qui peut être complétée par les indications suivantes :

*1° Nature des avantages attribués.*

Certains comptables se sont enquis de savoir si les collectivités avaient la possibilité de verser des primes à des constructeurs n'ayant pas bénéficié des primes de l'Etat. Cette question comporte, théoriquement, une réponse négative puisque l'octroi des primes d'Etat est une condition énoncée par le Conseil d'Etat dans son avis du 17 avril 1951, rappelé par la circulaire précitée. Cette position doit cependant être atténuée par des considérations de deux ordres : ainsi qu'il a été déjà indiqué, la circulaire du 2 février 1953 n'a que la valeur d'une recommandation. Par ailleurs, les constructeurs accédant à la propriété sous le régime de la législation H. L. M., en empruntant par exemple auprès d'une caisse de Crédit immobilier, bénéficient par une voie indirecte d'un avantage de l'Etat sous la forme d'une bonification d'intérêt servie par l'Etat à l'organisme prêteur. Bien que cet avantage ne soit pas baptisé « prime », il réalise une des conditions énoncées par le Conseil d'Etat. Il faut admettre, dans ces conditions, que les collectivités locales peuvent venir en aide sous forme de bonifications d'intérêts, soit aux caisses de crédit immobilier, soit aux clients de ces sociétés.

*2° Montant des surprimes.*

Sur ce point, il faut observer que les dispositions de la circulaire du 2 février 1953 indiquant que les surprimes « devraient être limitées au 1/5 des primes d'Etat » n'ont elles-mêmes que la valeur d'une simple recommandation. Cette circulaire indique même que les intéressés peuvent cumuler le bénéfice des surprimes départementales et communales, ce qui peut conduire à allouer des surprimes égales au 1/3 de la prime d'Etat. Il ne paraît pas possible dans l'état actuel de la réglementation d'imposer aux collectivités locales des limitations strictes.

**INSTRUCTION**  
**N° 61-26-T 1**  
**du**  
**3 février 1961.**

*3° Modalités d'octroi des primes.*

La question s'est posée de savoir si les communes devaient obligatoirement verser leurs primes à la construction en une seule fois étant donné que le versement de la valeur escomptée de la prime, pratiqué par certaines communes, implique l'abandon du contrôle de l'affectation des sommes.

La circulaire précitée recommande aux collectivités locales de faire assurer le service financier des primes par le Crédit foncier au moyen du versement de provisions au début de chaque année, de chaque semestre ou trimestre suivant le cas. Il serait évidemment souhaitable que cette mesure s'étende aux collectivités qui désireraient venir en aide aux constructeurs bénéficiant de la législation sur les H. L. M. afin que les bonifications ne fussent pas versées aux candidats propriétaires mais plutôt aux organismes d'H. L. M. ou aux sociétés de crédit immobilier. Verser directement aux organismes intéressés les surprimes sous forme de provision annuelle donnerait aux assemblées locales l'assurance que la libéralité qu'elles consentent est bien consacrée à l'amortissement des emprunts contractés pour la construction.

Cependant il n'est pas possible, en l'occurrence, de procéder autrement que par voie de recommandation, les assemblées locales jouissant, en cette matière également, du plus large pouvoir d'appréciation.

*4° Nomenclature des pièces justificatives.*

Etant donné la grande liberté qui est laissée à l'initiative locale en cette matière, il semble difficile de fixer de manière précise cette nomenclature. Cependant, dans le cas où l'aide est apportée sous forme de primes, il apparaît possible d'exiger les pièces suivantes :

a) *Le service de la prime est assuré par l'organisme de crédit immobilier.*

Cet établissement, agissant comme un régisseur de dépenses puisqu'une provision lui est versée dans les conditions prévues à l'alinéa 23-221 de la circulaire du 2 février 1953, doit justifier de l'emploi des fonds.

Le premier versement de provisions est justifié par une ampliation de la délibération de l'assemblée délibérante revêtue, le cas échéant, de l'approbation tutélaire et d'une copie de la convention passée avec l'organisme de crédit immobilier.

Après règlement des opérations annuelles et conformément aux stipulations de la convention, l'organisme de crédit immobilier transmet au comptable intéressé un état indiquant les nom et adresse des bénéficiaires des avantages versés ainsi que le montant de ceux-ci. Cet état est produit au soutien du compte de gestion.

b) *Le service de la prime est assuré directement par la collectivité.*

Il convient alors de produire toutes pièces de nature à justifier l'existence et la régularité des droits liquidés, à savoir notamment, à l'appui du premier mandat, copie du contrat d'emprunt et copie de la délibération municipale relative à la surprime correspondante :

- attestation par le service de la construction que le constructeur occupe lui-même l'immeuble et que celui-ci ne constitue pas une résidence secondaire ou ne fait pas l'objet de location saisonnière ;
- attestation, le cas échéant, par l'organisme servant les allocations familiales que le constructeur perçoit l'allocation logement ou attestation par le constructeur qu'il ne perçoit pas l'allocation logement.

**IV. — Baux communaux.**

L'Instruction n° 59-153-T 11 du 18 septembre 1959 (II-III) avait attiré l'attention des comptables sur l'importance du contrôle des opérations patrimoniales. La Cour des Comptes, dans un certain nombre d'arrêts récents, a également manifesté l'intérêt qu'elle portait à cette question en relevant en matière de baux communaux des insuffisances de recettes dues soit à la négligence des ordonnateurs ou à leur connaissance insuffisante de la réglementation, soit à la volonté des autorités locales d'accorder un avantage particulier à certains habitants. Dans tous les cas, il est enjoint aux comptables de rétablir une situation régulière.

La Cour base quelquefois ses observations sur une anomalie qu'elle décèle dans la gestion des biens, anomalie qui la conduit à présumer une insuffisance de recettes. Ainsi, une commune étant propriétaire d'un terrain, porté sur les états de l'actif en 1954 et 1955 comme terrain de pâture et classé comme tel parmi les biens productifs de revenus, percevait une taxe de pâture qui a été supprimée en 1956. A partir de cette date, le terrain n'est plus mentionné à l'état de l'actif, alors qu'aucune cession ne paraît avoir eu lieu en 1956. Le Juge des Comptes demande que cette anomalie lui soit expliquée. La suppression de la taxe peut en effet donner à penser que les terrains ont été donnés à bail et que le prix, en 1956, n'a pas été perçu par la commune.

Certains arrêts soulignent le fait que les clauses des baux ne sont pas toujours fidèlement respectées, au détriment des finances communales. Bien que le non-paiement du loyer puisse être facilement décelé par le comptable, la Cour a pu relever que le produit de la location d'une salle municipale n'apparaissait pas dans les comptes d'une commune pour le troisième trimestre 1957. Elle a pu constater aussi, dans la même espèce, que le comptable ne s'était pas préoccupé du respect d'une clause prévoyant la majoration du loyer au cas où le preneur n'exécuterait pas certains travaux dans un certain délai. Dans ce cas, le comptable aurait dû produire un certificat administratif attestant que les travaux avaient bien été effectués, ou justifier du paiement de l'augmentation de loyer.

Il semble que les insuffisances de recettes proviennent en grand nombre de la méconnaissance des textes qui mettent à la charge des locataires certaines taxes ou certaines charges.

La loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948 reconnaît expressément le droit à tout propriétaire de se faire rembourser les taxes locatives : taxes d'enlèvement des ordures ménagères et de déversement à l'égout. Le comptable doit donc veiller à ce que l'ordonnateur émette les titres de recette correspondant à ces taxes, dès que les rôles ont été mis en recouvrement. Il est rappelé, à cet égard, que si les immeubles affectés à un service public sont exonérés de la taxe sur les ordures ménagères, les fonctionnaires et les employés civils ou militaires logés gratuitement dans ces bâtiments sont imposés nominativement à la taxe. En aucun cas, la collectivité propriétaire ne peut se substituer à son locataire en prenant cette dépense à sa charge. De la même façon, une commune qui a remboursé le montant de la taxe au propriétaire d'un immeuble loué par elle afin d'assurer le logement d'un instituteur, doit récupérer le montant de cette taxe sur l'instituteur locataire.

En matière d'H. L. M. la Cour a relevé, à de nombreuses reprises, que des charges qui, légalement, ne peuvent pas être supportées par les offices n'étaient pas récupérées sur les locataires. Ainsi, en vertu des dispositions de l'article 28 du Code de l'Urbanisme, confirmées et rappelées par l'article 1429 de l'Instruction M 31 sur la comptabilité des offices d'H. L. M., la taxe sur les locations verbales doit être mise à la charge des locataires.

**INSTRUCTION**  
**N° 61-26-T 1**  
**du**  
**3 février 1961.**

De la même façon, les droits de timbre afférents à des conventions passées par un office d'H. L. M. avec certains organismes en vue de la réservation de certains logements doivent être récupérés sur les organismes bénéficiaires en application de l'article 1248 du Code Civil, à moins toutefois que des dispositions contraires soient prévues au contrat.

En matière de baux à ferme, le Juge des Comptes a pu noter que la cotisation au budget annexe des prestations familiales agricoles demeurait parfois à la charge de la collectivité propriétaire, soit qu'aucun remboursement ne soit demandé au fermier par la collectivité propriétaire, soit que, le rôle étant émis au nom du locataire, l'ordonnateur émette un mandat au nom du fermier pour lui rembourser cette charge. Cette pratique est contraire aux dispositions de l'article 1606 du Code général des Impôts qui précise, sans aucune ambiguïté, que « la cotisation... est nonobstant toute clause ou disposition contraire, remboursée au propriétaire par le locataire ».

Un certain nombre d'anomalies ont été également constatées en matière d'avantages en nature accordés sous forme de logements à des fonctionnaires. Il semble que les avantages dont profitent en fait certains de ces fonctionnaires soient supérieurs à ceux qui leur ont été accordés ou à ceux auxquels ils peuvent prétendre. Ces pratiques s'analysent du point de vue comptable comme une perte de recettes pour la collectivité, et le Juge des Comptes est fondé à demander au Comptable de rétablir cette collectivité dans ses droits. Il a été ainsi noté que certains agents communaux, qui bénéficiaient de la gratuité de la fourniture de l'électricité en sus de la gratuité de la prestation du logement, n'acquittent pas le montant de la taxe sur les quantités d'électricité consommées pour le chauffage et l'éclairage des locaux. Or, une circulaire du Ministère de l'Intérieur du 18 décembre 1956 a exposé que l'exemption dont jouit le domaine public (décret du 11 décembre 1926, art. 15) ne concerne que le domaine public naturel et, essentiellement, la voirie et ses dépendances (avis du Conseil d'Etat du 6 juin 1935). La majeure partie des consommations d'électricité effectuées dans des bâtiments abritant des services publics doit ainsi être assujettie à la taxe et, à plus forte raison, les personnes logées dans ces bâtiments ne doivent-elles pas échapper à l'impôt. Dans ces conditions, quand la collectivité paie ses consommations d'électricité, et la taxe y afférente, elle doit faire rembourser par les fonctionnaires logés la charge fiscale qu'elle a assumée en leur lieu et place. Quand, par contre, la collectivité ne supporte pas la taxe, la cotisation doit être réclamée directement pour leur consommation propre, si elle ne leur est pas facturée par le distributeur.

#### **V. — Gestion du patrimoine. — Contrôle des régies, des concessions, des contrats.**

La passation de baux par les autorités communales ne constitue pas le seul mode de gestion du patrimoine, et les erreurs qui viennent d'être analysées ont été également décelées par le Juge des Comptes en matière de régies communales, de marchés ou de concessions.

Dans un arrêt récent, la Cour a rappelé la nature des régies de recettes communales, en précisant les liens qui sur le plan de la responsabilité du Comptable (arrêté du 19 vendémiaire, an XII, article 518 du décret du 31 mai 1862) relient les régies à la caisse communale. Aux termes de l'un des considérants de cet arrêt « lorsqu'une régie de recette a été instituée par une commune, cette régie ne constitue qu'une sorte de prolongement de la caisse communale ; que dès lors, toute somme dûment versée par un redevable entre les mains du régisseur est réputée entrée dans la caisse de la commune et que si, par la suite, avant d'avoir été reversée à la caisse municipale elle est détournée par le régisseur ou dérobée par un tiers, sa disparition se traduit dans la caisse même du receveur, par un déficit.. ».

Allant plus loin, la Cour a estimé que la responsabilité des Comptables pouvait être mise en cause lorsque la Caisse communale a été frustrée du produit de taxes (taxe d'abattage, taxe de visite des viandes, etc.) qui, recueillies par le préposé à l'abattoir, avaient été remises à un agent de la commune et conservées indûment par celui-ci. Bien que cet agent n'ait pas eu la qualité de régisseur et échappât ainsi à tout contrôle du Comptable, la Cour a estimé que, le receveur municipal étant chargé de recouvrer les recettes communales, aurait dû rechercher les causes de l'interruption des versements.

Il est rappelé aux Comptables que, lorsqu'ils ont connaissance de régies irrégulièrement constituées, ou de maniements irréguliers de fonds, ils doivent attirer l'attention de l'ordonnateur sur ces faits, en lui demandant de rétablir une situation normale. Le Juge des Comptes peut demander au Comptable d'apporter la preuve de cette intervention auprès de l'ordonnateur.

*Concessions :*

La surveillance des Comptables doit s'exercer également sur l'exécution des contrats passés par les communes et, en particulier, sur les contrats de concession. Les contrats de cette nature prévoient fréquemment que les redevances dues à la commune sont calculées d'après des éléments variables. Le montant de la redevance étant ainsi susceptible de varier d'une année à l'autre, le Comptable doit s'assurer de l'exacte application des clauses du contrat et exiger, le cas échéant, la production des pièces nécessaires à cette vérification. Bien entendu ce contrôle ne peut être opéré que si le Comptable a eu connaissance du contrat de concession.

Ainsi la Cour ayant constaté que la redevance due par le concessionnaire d'une piscine municipale pouvait être reconsidérée en fonction des bénéfices réalisés ou des déficits constatés, a exigé la production du compte d'exploitation. Dans ce cas, la révision étant facultative, le Comptable ne pouvait exiger la fixation d'un nouveau taux de la redevance, mais devait, en tout état de cause, attirer l'attention de l'ordonnateur sur la possibilité de révision qui s'offrait à la commune.

Dans une autre espèce, la Cour a pu constater que le concessionnaire du Service des Pompes Funèbres devait verser dans la caisse du receveur municipal une redevance annuelle dont une moitié demeurait fixe mais dont l'autre moitié devait « supporter les mêmes variations que les tarifs de la catégorie corbillards et fournitures en location ». Or, malgré une augmentation des tarifs prévus, le taux de la redevance n'avait pas varié et le Juge des Comptes a demandé un certificat explicatif. Il est certain qu'il appartenait au Comptable de demander au Maire l'émission d'un titre de recettes à l'encontre du concessionnaire, pour que la commune soit rétablie dans ses droits.

La confection des fiches relatives à l'inventaire des interventions économiques des collectivités locales (Note de service n° 60-175 M 0 du 23 mai 1960) a dû donner aux Comptables l'occasion de faire, en particulier, la revue des contrats de concessions, de régie intéressée, d'affermages qui ont pu être passés par les communes. A cette occasion, les comptables n'ont certainement pas manqué de demander aux ordonnateurs la production des pièces qui pouvaient leur faire défaut, ou des éclaircissements sur l'exécution des clauses de ces contrats. Les Comptables qui, à cette occasion, ont remarqué que, systématiquement, les ordonnateurs les tenaient dans l'ignorance des actes passés par eux au nom de la commune doivent aviser leurs supérieurs hiérarchiques de cette situation, afin que des démarches soient entreprises auprès de l'autorité de tutelle. Eclairées sur la mission du receveur municipal, et sur l'étendue de sa responsabilité patrimoniale, les autorités municipales mettront fin sans nul doute à ces anomalies.

**INSTRUCTION**  
**N° 61-26-T 1**  
**du**  
**3 février 1961.**

L'exécution de certains marchés pose aux comptables les mêmes problèmes et exige d'eux une vigilance analogue. Les clauses de revision de prix, en particulier, donnent lieu fréquemment à des interprétations fautives relevées par la Cour qui a exigé la preuve du reversement des sommes indûment versées.

Le versement d'honoraires à des architectes, honoraires calculés à des taux variant selon la nature des travaux (travaux de démolition, fourniture de biens meubles) ou le volume des paiements (barème dégressif) donne également lieu à de fréquentes erreurs d'interprétation. Il appartient sans doute à l'ordonnateur de veiller au respect des textes et des clauses des contrats. Mais la mission très générale de contrôle dont se trouvent chargés les comptables, mission dont les arrêts de la Cour rappellent sans cesse l'étendue, doit les pousser à examiner avec une extrême attention les marchés ou les contrats d'une nature un peu particulière.

#### **VI. — Marchés de travaux. — Dépassement des devis.**

La Cour a relevé de très nombreux dépassements des charges initialement admises dans le cadre de l'exécution des marchés de travaux passés au compte des collectivités et établissements publics locaux. Dans les cas les plus caractéristiques, le montant définitif des travaux peut représenter deux ou trois fois le montant initialement prévu.

Ces dépassements paraissent avoir deux origines.

Il advient, dans certains cas, que le montant des travaux soit volontairement minoré pour éviter l'application de la réglementation sur les modes de conclusion des marchés considérés quelquefois comme gênante.

Le plus souvent, semble-t-il, les dépassements résultent d'une étude insuffisante soit des devis estimatifs des travaux à entreprendre, soit des plans de financement.

Les conséquences qui en découlent sont, de toute façon, préjudiciables aux collectivités et établissements maîtres des ouvrages, soit que l'augmentation des dépenses soit finalement acceptée, soit qu'il faille abandonner, au moins provisoirement, une partie des programmes envisagés.

Sans doute, les comptables exigent-ils, en règle générale, que la situation soit, du point de vue formel, régularisée *a posteriori* par la passation d'avenants au contrat initial. Cette régularisation n'épuise pas toutefois la mission des délégués de la Haute Juridiction. Celle-ci souhaite être spécialement tenue informée des dépassements les plus caractéristiques, de leur origine et des moyens par lesquels ils auraient pu être évités.

La nécessité d'études soigneuses du projet traduit celle de la correcte prévision des besoins publics et, tout à la fois, celle d'une correcte exécution et du contrôle des prestations.

Le mode de passation du marché, de même que le mode de rémunération retenu pour l'entrepreneur, influent sur la précision de l'étude à effectuer.

Une adjudication ou un appel d'offres impose une étude suffisamment élaborée, conduisant à une offre précise. Au contraire, le concours, s'il porte sur un projet, se satisfait d'un programme moins détaillé.

Du point de vue de la rémunération de l'entrepreneur, le forfait nécessite un projet détaillé et complet. Une modification du projet en cours de réalisation entraînera le plus souvent une revision du forfait et pourra encourir de sérieuses critiques, sous l'angle du libre jeu de la concurrence, qui se sera trouvé faussé. Le bordereau de prix et, mieux encore, la série de prix, correspondent à un ouvrage d'une consistance moins précise et qui dépend davantage de données extérieures et d'impondérables.

Dès que le travail à effectuer prend une certaine importance, les études à effectuer doivent être plus poussées et plus minutieuses; à celles qui concernent les programmes de financement, et sur la demande des autorités intéressées, les comptables du Trésor ne devraient pas, dans la mesure du possible, refuser de collaborer.

C'est, en matière de travaux de construction, le souci de favoriser les études qui a inspiré les modifications apportées au décret du 7 février 1949 par le décret du 29 septembre 1959 (cf. Recueil M 0 - Architectes).

*Le Directeur de la Comptabilité Publique,*

MARTIAL-SIMON

**INSTRUCTION**  
**N° 61-26-T 1**  
**du**  
**3 février 1961.**