

INSTRUCTION N° 62-52 - T 1  
du 12 Avril 1962

CLASSEMENT

T 1

DIRECTION  
DE LA  
COMPTABILITE PUBLIQUE

BUREAU D 3

Numéro dans les séries spéciales :  
823 TM

Cette instruction a été modifiée par les instructions suivantes :

n° 70-17	T	du 23-02-70
n° 63-151	T1	du 5-11-63
n° 65-63	T1	du 21-7-65
n° .....	du .....	.....

Cette instruction a été abrogée par l'instruction

n° ..... du .....

PAIERIE GENERALE  
DE LA SEINE

24 AVR 1962

N°

BIBLIOTHEQUE

COLLECTIVITES ET ETABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX

VERIFICATION DES COMPTES DE GESTION

DOCUMENTS A ANNOTER

Instruction n° 58-174 - T1 du 10 septembre 1958. /

Instruction n° 59-153 - T1 du 18 septembre 1959. /

Instruction n° 61-26 - T1 du 3 février 1961. /

DESTINATAIRES POUR APPLICATION

DIFFUSION

GT

17

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

## SOMMAIRE

---

### **Préambule.**

#### **CHAPITRE I. — Observations concernant les recettes.**

- I. — Justification des restes à recouvrer.
- II. — Contrôle de la légalité des taxes.
- III. — Recettes des bureaux d'aide sociale.
- IV. — Hôpitaux et hospices publics, partage de compétence.

#### **CHAPITRE II. — Observations concernant les dépenses.**

##### **§ 1<sup>er</sup>. — DÉPENSES DE PERSONNEL**

- I. — Traitements des personnels communaux.
- II. — Dépenses diverses de personnel.
- III. — Honoraires dus aux ingénieurs et aux architectes.

##### **§ 2. — AUTRES DÉPENSES**

- I. — Marchés.
- II. — Pièces justificatives de dépenses : annulation des duplicata.
- III. — Assurances contractées par les communes.
- IV. — Constatation des dettes en cas de difficultés de trésorerie.

#### **CHAPITRE III. — Observations concernant les opérations patrimoniales.**

- I. — Droits d'enregistrement des locations verbales.
  - II. — Emolument de négociation des notaires.
  - III. — Internats municipaux.
  - IV. — Acquisitions et aliénations immobilières.
  - V. — Mise en œuvre des droits patrimoniaux.
  - VI. — Dons et legs.
-

**P R E A M B U L E**

1. — Les Trésoriers-Payeurs Généraux, délégués de la Cour des Comptes, ainsi que les comptables des Collectivités locales, trouveront dans cette instruction, comme chaque année, les commentaires qu'ont inspiré à la Cour, comme à la Direction, les rapports sur la vérification des comptes de gestion des collectivités locales.

Ces commentaires se nourrissent également d'enseignements tirés de l'examen des arrêts de la Haute Juridiction, notifiés aux ordonnateurs intéressés par les soins du Département, ainsi que de remarques formulées à l'occasion d'affaires particulières, par le Parquet de la Cour.

Ils ne doivent pas être séparés de ceux qui ont été portés à la connaissance des comptables par les précédentes instructions de la même série (cf. documents à annoter). Ils tendent à guider l'action des Trésoriers-Payeurs Généraux dans la délicate mission qui leur incombe.

2. — Il est apparu, à travers certaines affaires se rattachant à des thèmes évoqués dans les instructions de la présente série, que la perspective particulière dans laquelle elle se place avait parfois échappé. Aussi paraît-il bon de préciser à nouveau que cette perspective est essentiellement juridictionnelle. Elle correspond exactement à celle dans laquelle fonctionnent les services chargés de l'apurement des comptes de gestion et qu'a relevée l'instruction n° 59-153 T du 18 septembre 1959 (chap. I, § 3).

Cette situation particulière distingue le service des comptes de gestion des autres services de la Trésorerie générale. Ainsi s'expliquent les possibilités d'investigation qui lui sont propres dans le cadre de l'introduction de ses décisions et qui lui permettent de se livrer à un examen de fond non strictement limité à l'équilibre de la ligne de compte et à la validité des pièces justificatives.

Ainsi compris, le contrôle juridictionnel :

- fait accéder à une vue d'ensemble de la vie locale que les Comptables supérieurs pourront utiliser, au niveau des instances préoccupées de connaissances et d'expansion régionales.
- se rattache étroitement au rôle de conseil financier que les comptables sont amenés à jouer auprès des ordonnateurs locaux ; il ne paraît pas inopportun que les receveurs des communes et des établissements publics locaux puisent 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.
- forme une pièce essentielle du contrôle financier, aux côtés des contrôles sur pièces ou sur place, isolés ou conjoints, que les Trésoriers-Payeurs Généraux ont à effectuer.

**CHAPITRE I**

**OBSERVATIONS CONCERNANT LES RECETTES**

**I. — Justification des restes à recouvrer.**

En examinant les comptes soumis à sa juridiction, le juge des comptes doit déterminer si les comptables ont fait les diligences nécessaires pour parvenir au recouvrement des recettes qu'ils ont prises en charge. Il s'assure que les sommes non recouvrées sont exactement reprises dans les comptes de la gestion suivante.

Dans l'organisation comptable, fixée par le décret n° 59-1447 du 18 décembre 1959, la situation du recouvrement est suivie à des comptes ouverts parmi les comptes de la classe 4 « Comptes de tiers ». Le solde de ces comptes présente le montant des restes à recouvrer à justifier aux autorités locales et au juge des comptes.

Le solde, à la clôture de la gestion, des comptes ayant enregistré les prises en charge de la gestion considérée, est justifié par la production d'un état de restes à recouvrer établi sur un imprimé P 681 qui présente en un premier tableau :

- les sommes prises en charge,
- les recouvrements effectués,
- le solde correspondant aux restes à recouvrer,

et, dans un second tableau, le « détail des opérations formant le solde » dégagé précédemment.

Par mesure de simplification, les différentes instructions prévoient la possibilité de dresser cette situation, non sur la base des recouvrements au 31 décembre, mais à une date postérieure fixée par les instructions concernant chaque catégorie de collectivités ou d'établissements, en faisant intervenir, dans la gestion suivante, une subdivision de compte groupant les opérations de l'exercice précédent jusqu'à l'établissement de l'état détaillé des restes à recouvrer.

Dans tous les cas où les comptes sont tenus dans ces conditions, les Comptables supérieurs doivent vérifier l'exactitude de la mention portée sur les états de restes à recouvrer rappelant des opérations imputées aux subdivisions « exercice précédent ». Cette vérification s'opère par rapprochement avec les documents qu'ils détiennent et, notamment, à l'aide des balances des comptes du Grand-Livre de la gestion suivante. Elle se trouve attestée par le visa apposé à la dernière page du compte de gestion.

Les Comptables supérieurs doivent également veiller à ce que les états de restes à recouvrer, dûment visés par le Maire ou par l'Ordonnateur, accompagnés des justifications de retard et des demandes d'allocations en non-valeurs formulées par le Comptable, soient régulièrement soumis à l'examen du Conseil municipal, de la commission administrative ou du conseil d'administration appelé à statuer (cf. Instr. M 1, art. 219-1).

Il est rappelé que l'expédition de l'état des restes à recouvrer sur titres émis au cours d'une année déterminée est produit à l'appui du compte de gestion où figurent les prises en charge non entièrement apurées. Le débit qui, dans la gestion suivante, opère le transfert des restes à recouvrer aux subdivisions de compte relatives aux opérations sur exercices antérieurs, est justifié par une mention de référence à l'état des restes à recouvrer, produit à l'appui du compte de la gestion intéressée parmi les pièces générales. L'exactitude de cette mention doit être soigneusement contrôlée.

Les Trésoriers-Payeurs Généraux, en examinant les comptes qu'ils sont chargés d'arrêter et après avoir soigneusement contrôlé la situation de chaque séance non recouvrée, statuent, par leur décision :

- sur la portion des restes à recouvrer dont il convient de poursuivre le recouvrement ;
- sur la portion qu'il propose de laisser à la charge du Receveur.

Dans ce dernier cas, la décision est nécessairement provisoire.

## II. — Contrôle de la légalité des taxes communales.

L'instruction du 18 septembre 1959 a rappelé aux Trésoriers-Payeurs Généraux que les actes portant création ou modification de taxes, dans les communes dont les comptes sont apurés par leurs soins, doivent leur être transmis dans le délai d'un mois à compter du jour de la notification au Receveur du premier versement et qu'il leur appartient de procéder alors au contrôle de la légalité de ces taxes.

Ce contrôle ne paraît pas être effectué de façon systématique et les rapports annuels adressés à la Cour font rarement mention des observations formulées sur ce point.

La Cour des Comptes rappelle que la perception de taxes dans des conditions contrevenant aux lois en vigueur peut avoir de graves conséquences financières, la commune risquant d'être condamnée par les tribunaux à reverser les produits indûment recouverts. Des exemples récents ont montré que des groupements de redevables étaient prompts à introduire un recours dès lors qu'un doute pouvait exister sur la validité de l'assiette ou l'affectation du produit de telle ou telle taxe (cf. en particulier le jugement du 3 décembre 1959 du Tribunal d'instance d'Angoulême, cité dans l'instruction n° 61-127 M 0 du 29 septembre 1961, page 5 et annexe 6).

Il apparaît donc utile d'indiquer un certain nombre d'irrégularités qui ont été sanctionnées par des arrêts récents.

- 1° Des Conseils municipaux habilite parfois le Maire à traiter de gré à gré avec les redevables pour la fixation des tarifs de certaines taxes (droits de place, droits de stationnement, etc.).

En l'absence d'un texte l'autorisant, cette délégation de compétence est contraire aux dispositions de la loi du 5 avril 1884 reprises à l'article 47 du Code de l'Administration communale qui portent que les taxes et redevances communales sont instituées par délibération du Conseil municipal. Une telle délégation est, en outre, de nature à faciliter des discriminations illégales et, dans la mesure où les tractations s'effectuent sans publicité, elle risque d'écarter le contrôle du Receveur municipal.

Il est rappelé que, selon l'article 925 de l'instruction générale du 20 juin 1859 qui s'inspire des dispositions de l'article 43 de la loi du 18 juillet 1837, lorsque le Conseil municipal adopte, pour la perception des droits de place et de stationnement, la mise en ferme ou en régie, il y a lieu, après une publicité par affichage, de procéder par voie d'adjudication ;

- 2° La Cour a souvent constaté que des communes, sans avoir l'autorisation expresse d'un texte légal, instituaient des pénalités pour défaut de paiement de droits dans un délai fixé ou pour infractions commises par les redevables (par exemple en matière de droits de stationnement ou de taxe sur la publicité).

Comme l'avait déjà indiqué la circulaire du 6 mai 1936, le Maire ne peut faire usage de ses pouvoirs de police dans l'intérêt financier de la commune pour assurer le recouvrement d'une taxe (Conseil d'Etat, 24 janvier 1930 ; Cour de Cassation, Ch. crim. 11 janvier 1951). L'amende de simple police, prévue par l'article 471, alinéa 15, du Code pénal ne peut réprimer que les infractions aux règlements municipaux.

**INSTRUCTION**  
**N° 62-52 - T 1**  
**du**  
**12 avril 1962**

3° Les droits de place ou de marché et les droits de stationnement doivent correspondre dans tous les cas à une occupation effective (Circ. int. 18 mai 1861 et 11 mai 1884, Conseil d'Etat, 3 février 1933). Il ne saurait donc être question d'admettre des discriminations entre contribuables, fondées sur d'autres critères que celui de la surface occupée. De telles différenciations conduiraient à donner aux droits de place notamment la caractéristique d'impôts accessoires de consommation ou même d'instruments d'intervention économique.

Sont donc entachées d'illégalité les délibérations relatives aux droits de place qui taxent selon des taux plus modérés les grossistes et les demi-grossistes, celles qui introduisent une distinction entre les revendeurs et les producteurs de la campagne ou entre les producteurs agricoles et les producteurs horticoles, celles qui pénalisent les commerçants de passage, celles qui limitent la surface d'occupation de la voie publique plus sévèrement pour les commerçants forains non domiciliés dans la commune que pour les résidents (Conseil d'Etat, 14 décembre 1960, Syndicat de marchands forains de Béziers), etc. Cependant il faut noter que la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation a admis qu'il pouvait être tenu compte, dans une certaine mesure, de la valeur des marchandises vendues ou de l'importance des affaires du redevable (cf. à ce sujet instruction n° 60-140 M 0 du 29 août 1960, annexe 4).

Aux termes d'un arrêt du Conseil d'Etat du 20 octobre 1950 (Fédération Nationale du Bâtiment) la création d'un parc payant sur la voie publique est 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 soit par ailleurs possible.

Les droits de stationnement ne peuvent varier suivant le mode de traction des véhicules (Conseil d'Etat, 6 mai 1932) ni être perçus sur les véhicules par abonnement (Cour de Cassation, 28 février 1957) ce qui reviendrait à créer une catégorie privilégiée et constituerait un excès de pouvoir au regard des dispositions de l'article 98 du Code de l'Administration Communale. D'autre part, des droits de stationnement ne peuvent être établis sur des animaux circulant en ville : la Cour des Comptes estime, en ce cas, qu'une circulation même lente ne saurait donner lieu à la perception d'un droit fondé sur l'occupation temporaire et privative du domaine public.

4° En ce qui concerne les redevances relatives à l'installation des distributeurs automatiques de carburants liquides en bordure des voies publiques départementales et communales, une commune ne peut percevoir une redevance pour occupation de la voirie départementale par les distributeurs. Les collectivités locales n'ont, en effet, le droit de recouvrer les redevances correspondant à des permissions de voirie que pour les appareils situés sur leur domaine ou reliés à la voie publique par des canalisations aériennes ou souterraines empiétant sur ce domaine.

L'instruction n° 59-58 M 0 du 25 mars 1959 a publié une circulaire du Ministère de l'Intérieur du 23 février 1959 (annexe 1) condamnant, sur la base de la jurisprudence financière, les redevances d'occupation comportant une partie variable en fonction des quantités débitées. Cette instruction se fonde sur le principe général selon lequel les redevances pour occupation du domaine public ne doivent être calculées que d'après la surface occupée ou la gêne apportée à l'utilisation publique du domaine.

5° Les conditions dans lesquelles sont perçues les taxes d'abattage ont donné lieu à de nombreuses observations qu'il semble inutile d'exposer en détail puisque le décret du 14 juin 1961 a transformé d'une manière assez profonde le régime des taxes d'abattage en leur enlevant leur caractère fiscal (cf. instruction 61-127 M 0 du 29 septembre 1961).

La jurisprudence antérieure à la réforme semble cependant pouvoir être appliquée, sur certains points, à la situation nouvelle.

Ainsi, le décret du 14 juin 1961 a autorisé les communes à percevoir, en sus de la taxe d'abattage, une surtaxe destinée à amortir les dépenses engagées pour la construction, la réédification ou la modernisation de l'abattoir. Ces dispositions étant identiques à celles que prévoyait la loi du 16 avril 1951, on peut continuer à admettre que l'institution de la surtaxe est irrégulière lorsqu'elle a pour objet, non d'amortir une dépense déjà effectuée et notamment d'assurer le service des emprunts contractés pour financer les travaux, mais de constituer un fonds de réserve destiné à financer ultérieurement l'exécution de travaux de construction ou d'amélioration. (Conseil d'Etat, 15 mars 1961, Vannini.)

De la même façon, il faut considérer que les travaux de création, de modernisation ou d'équipement d'un entrepôt frigorifique annexé à un abattoir n'ont pas à être financés par la taxe ou la surtaxe d'abattage, puisqu'une redevance spéciale peut être perçue sur les utilisateurs des installations frigorifiques. Cette règle posée par une circulaire du Ministère de l'Intérieur du 24 mars 1953 doit cependant être tempérée pour tenir compte du fait que le paiement des redevances d'abattage autorise l'usager à utiliser les installations frigorifiques pendant la journée au cours de laquelle a lieu l'abattage et pendant celle qui suit.

### III. — Ressources des bureaux d'aide sociale.

Il a été constaté que certaines communes où le Bureau d'aide sociale n'a pas de comptabilité distincte conservent la totalité de la taxe sur les spectacles ou du produit des concessions dans les cimetières.

Il est rappelé à ce sujet que les communes sont tenues de verser aux bureaux d'aide sociale une fraction de la taxe sur les spectacles ou du produit des concessions au moins égale au tiers des sommes perçues. Toutefois, le Conseil Municipal peut, par délibération approuvée par l'autorité de tutelle, après avis de la Commission Administrative, réduire le montant de l'attribution minimum précitée au cas où les versements effectués au cours d'une année se sont révélés supérieurs aux besoins de l'établissement.

L'ouverture du compte de liaison 443 BAS doit être effective dans toutes les comptabilités.

### IV. — Hôpitaux et Hospices publics. — Partage de compétence.

Les comptes des receveurs des hôpitaux et hospices publics communaux et intercommunaux sont soit jugés directement par la Cour des Comptes, soit arrêtés par le Trésorier-Payeur Général selon des modalités identiques à celles qui sont applicables aux communes.

Il est précisé que, pour opérer le partage de compétence entre la Cour des Comptes et le Trésorier-Payeur Général, il convient de tenir compte des recettes de la section d'exploitation du budget ainsi que de celles des budgets annexes : dotation non affectée, cliniques ouvertes, centres de transfusion sanguine, lactariums, fondations qui ne jouissent pas d'une personnalité distincte de celle de l'hôpital ou de l'hospice.

Les Trésoriers-Payeurs Généraux doivent s'abstenir d'arrêter les comptes des fondations gérées par les hôpitaux ou hospices lorsque le compte de l'établissement ressortit à la compétence de la Cour des Comptes.

## CHAPITRE II

### OBSERVATIONS CONCERNANT LES DEPENSES

#### § 1<sup>er</sup>. — DEPENSES DE PERSONNEL

##### I. — Traitements.

La gestion du personnel communal a donné lieu à un certain nombre de difficultés qui proviennent de la méconnaissance des textes qui organisent la carrière et fixent la rémunération des agents communaux.

##### a) CONTRÔLE DE L'EFFECTIF DES EMPLOIS COMMUNAUX

Un tableau type des emplois communaux a été dressé en annexe à l'arrêté du Ministre de l'Intérieur du 3 novembre 1958 (Recueil M 0, Annexes). Les données de ce tableau n'ont qu'une valeur indicative et le Conseil Municipal a toujours la possibilité de créer soit un emploi particulier qui n'a été prévu dans aucun cas, soit un emploi réservé en principe à une catégorie de communes de population plus importante.

Ces créations de postes sont soumises à l'approbation de l'autorité de tutelle à qui le Ministre de l'Intérieur a recommandé de ne les autoriser que si une nécessité impérieuse le justifie. Les conditions d'accès à ces emplois doivent, par ailleurs, être celles qui sont prévues par la réglementation ainsi que le souligne la circulaire n° 77 du 27 février 1960 du Ministère de l'Intérieur (Recueil M 0, Annexes).

Malgré ces restrictions, la Cour des Comptes a relevé que certains Conseils Municipaux ont tendance à détourner de leur objet véritable la latitude qui leur est donnée, à accroître dans des proportions exagérées l'effectif du personnel communal ou à surclasser les membres de ce personnel. Les comptables municipaux ne peuvent, en règle générale, s'opposer aux anomalies relevées à cet égard. Mais les délégués de la Haute Juridiction ne devraient pas manquer, lorsque l'effectif du personnel communal dépasse sensiblement les données du tableau type, de le signaler à l'autorité de tutelle et d'en aviser la Haute Juridiction, notamment par la mention dans leur rapport des observations qu'ils ont formulées et des réponses qui ont pu leur être faites. Ils doivent également faire mention des infractions qu'ils n'ont pas cru devoir signaler aux autorités locales.

Il convient de signaler cependant que les annexes de l'arrêté du 5 novembre 1959 portant classement indiciaire, arrêté dont les dispositions s'imposent aux autorités communales, fixent, en ce qui concerne certaines catégories, le nombre des agents qui peuvent occuper certains emplois, ou accéder à certains échelons. La valeur juridique des « renvois » où figurent ces dispositions étant la même que celle des échelles indiciaires elles-mêmes, les comptables municipaux doivent en exiger le respect en opposant éventuellement un sursis ou un refus de paiement : l'autorité qui apure le compte est fondée à formuler des observations pour tout manquement à cet égard.

##### b) LES ÉCHELLES INDICIAIRES

Aux termes du décret du 12 avril 1959 et de l'arrêté du 5 novembre de la même année, les Maires sont tenus de respecter l'échelonnement indiciaire fixé par le Ministre de l'Intérieur, échelonnement qui varie selon le chiffre de la population.

Certains Maires, dans le but d'améliorer la rémunération du personnel, ou pour toute autre raison, ont fait état d'un chiffre de population supérieur à celui qui ressort du recensement de 1954, et les comptables se sont interrogés sur la régularité des traitements calculés sur cette base. Le chiffre à retenir ne peut être qu'un chiffre constaté officiellement à la suite d'un recensement et, s'il a été admis que les résultats d'un recensement partiel (effectué en application des décrets n°s 55-731 du 25 mai 1955 et 57-393 du 28 mars 1957) peuvent être pris en considération, lorsqu'ils accusent un accroissement de population depuis 1954, il n'est pas possible d'accepter une simple évaluation. Aucune pièce, en effet, ne peut, dans ce cas, justifier suffisamment le chiffre avancé par les services municipaux.

**c) MAINTIEN DES DROITS ACQUIS**

La question du respect des règles de nomination et d'avancement présente une importance particulière du fait que certaines municipalités utilisent systématiquement la jurisprudence protectrice des « droits acquis » pour accorder des avantages irréguliers à leur personnel.

La jurisprudence du Conseil d'Etat a posé, en effet, qu'une décision administrative individuelle qui avait entendu créer des droits et qui n'a pas été rapportée ou déferée en justice dans les délais du recours contentieux, crée effectivement des droits qu'il n'est plus possible de dénier ultérieurement. Passé ce délai, le souci de la stabilité des situations acquises prime, selon le Conseil d'Etat, celui de la légalité. Cependant, il est nécessaire que l'acte administratif en cause ait pu avoir créé des droits et, dans certains cas, le juge a estimé que des actes, pris en violation de certains principes d'ordre public, n'avaient pu faire acquérir de droits aux bénéficiaires (arrêté Nayrolle, 29 novembre 1950 ; Constantin, 17 juillet 1953 ; de Fontbonne, 3 février 1956).

De la même façon, les décisions d'ordre pécuniaire qui ont pour but de tirer les conséquences des dispositions d'un statut ne sont pas de nature à créer des droits. Ainsi, une « décision illégale admettant un fonctionnaire au bénéfice de réparations pécuniaires n'avait conféré aucun droit à l'intéressé et pouvait être rapporté à toute époque » (Dame Canderlé, 20 avril 1948). Cet aspect de la jurisprudence permet en particulier d'éviter que des erreurs commises dans l'interprétation d'un statut puissent être génératrices de droits.

Il est incontestable que la jurisprudence, en cette matière, n'a pas la netteté désirable et il apparaît qu'un acte, arrêté municipal notamment, qui a entendu créer des droits en violation de la réglementation, peut être difficilement rapporté après l'expiration du délai de recours contentieux. De plus, une jurisprudence assez constante, adoptée par la doctrine, admet que l'autorité de tutelle ne dispose d'aucun pouvoir particulier à l'égard des arrêtés et décisions d'ordre individuel et peut seulement les déférer au juge administratif par la voie du recours pour excès de pouvoir. Cette jurisprudence explique l'attitude en général très prudente de l'autorité de tutelle vis-à-vis de situations personnelles irrégulières.

Bien que la jurisprudence ne permette pas de préciser l'étendue des droits acquis et leur incidence sur le déroulement d'une carrière, il est nécessaire de donner à la notion un sens restrictif. Destinée à assurer la stabilité des situations juridiques, elle ne doit pas mener à une amélioration de ces situations. L'acte litigieux ne peut être ni révoqué ni rapporté, mais l'intéressé ne peut prétendre à aucun avantage qui n'ait été expressément prévu par cet acte.

Ainsi, l'attribution à un agent communal d'un indice de traitement auquel il ne pourrait normalement prétendre (attribution à un débutant d'un indice autre que celui du début, par exemple) ne doit pas permettre au bénéficiaire de prétendre au déroulement normal de sa carrière à partir de cet indice. Le maire pourrait et devrait, dans ce cas, valablement refuser à l'agent intéressé de tenir compte de la situation acquise pour fixer la cadence de son avancement et pourrait reconstituer

**INSTRUCTION**  
**N° 62-52 - T 1**  
**du**  
**12 avril 1962**

une carrière théorique selon des bases régulières. L'intéressé ne bénéficierait donc d'aucun avantage jusqu'à ce que sa carrière théorique ait rejoint l'indice « acquis », et tout se passerait pour lui comme s'il bénéficiait d'une indemnité compensatrice.

L'action des Comptables municipaux, en cette matière, ne peut qu'être extrêmement prudente. Mais les Trésoriers-Payeurs Généraux, délégués de la Haute Juridiction, ne doivent jamais manquer d'attirer l'attention de l'autorité de tutelle sur les abus constatés et de tenter d'obtenir la modification des situations litigieuses. Leurs rapports à la Cour des Comptes se doivent de signaler les abus, les remarques qu'ils ont entraînées et les résultats obtenus.

## II. — Dépenses diverses de personnel.

Les rapports relèvent que les services municipaux attribuent parfois à leur personnel des avantages divers non autorisés dans les conditions prévues par le Code de l'administration communale.

La Cour des Comptes attache une particulière importance au respect des textes qui régissent les dépenses de cette catégorie et, bien que les reversements soient, en cette matière, difficiles à obtenir, les délégués de la Haute Juridiction doivent exercer un contrôle vigilant.

Il apparaît utile de rappeler particulièrement les points suivants :

### a) *Indemnités pour travaux supplémentaires.*

Selon l'article 514 du Code de l'administration communale les communes ne peuvent attribuer à leurs agents des rémunérations plus avantageuses que celles octroyées par l'Etat à ses personnels occupant un emploi équivalent. Il faut souligner que le terme « rémunération » doit être entendu au sens large et englobe notamment les indemnités pour travaux supplémentaires (avis du Conseil d'Etat du 11 juillet 1956). Dans ces conditions, la limitation à une heure par jour ouvrable du nombre d'heures supplémentaires mandatées mensuellement au profit d'un agent déterminé, limitation applicable aux agents de l'Etat (décret du 6 octobre 1950) devrait être appliquée également aux agents des collectivités locales. Cependant, cette extension n'ayant jamais été expressément prévue, les autorités locales entendent se référer en la matière aux seules dispositions de la circulaire du Ministère de l'Intérieur en date du 28 février 1952 qui ne font mention d'aucune limitation de cet ordre, ce qui impliquerait que les Ordonnateurs locaux auraient toute latitude d'organiser la marche de leurs services dans le cadre des crédits prévus au budget dûment réglé. Cette interprétation a été rappelée en dernier lieu par le Ministère de l'Intérieur dans sa réponse à la question écrite Bertaud (J. O. débats parlementaires, Sénat, 27 avril 1960).

Il n'est pas douteux que cette solution viole le principe énoncé par l'article 514 ; cependant, l'infraction commise par l'Ordonnateur, bien que son attention ait été dûment appelée, n'entraîne en soi aucun vice de forme des pièces justificatives établies sur les bases non limitatives de l'arrêté interministériel du 1<sup>er</sup> août 1951 ainsi que d'une délibération dûment approuvée du Conseil municipal.

D'autre part, en admettant même que, sur le plan pratique, les indemnités en question aient pu être calculées sur des bases manifestement arbitraires, la certification du service fait par l'Ordonnateur s'impose au Comptable qui n'a pas qualité pour contester le mérite des faits ainsi attestés (I. G. du 20 juin 1859, art. 1003).

Il en résulte que les Comptables communaux ne peuvent, en cette matière, refuser les paiements. Mais les délégués de la Haute Juridiction se doivent de relever les abus qui paraîtraient manifestes en les portant à l'attention de la Cour dans le cadre de leur rapport général.

b) *Remboursement des frais de permis de conduire.*

La question a été posée de savoir si les collectivités locales peuvent régulièrement rembourser des frais de délivrance du permis de conduire exposés par certains de leurs agents que leurs fonctions appellent à conduire des véhicules automobiles.

Aux termes d'un arrêt de la Cour des Comptes rendu le 24 septembre 1954, il est interdit aux collectivités et établissements publics locaux ainsi qu'aux administrations de l'Etat de prendre ces frais à leur charge. La Cour se réfère à la lettre commune n° 2042 du 28 novembre 1949 (B. S. T. n° 49 R) qui prohibe la mise à la charge de l'Etat des frais dont il s'agit et à la règle qui interdit aux collectivités locales d'accorder à leurs agents des avantages supérieurs à ceux dont bénéficient les agents de l'Etat.

Sans doute, des dérogations à cette règle ont été apportées dans des cas très particuliers. Ainsi, il a été porté à la connaissance des Comptables, par note de service n° 59-71 - B 1 du 23 février 1959, que le remboursement de ces frais est autorisé, sous certaines conditions, à certains agents des Ponts et Chaussées. Mais le bénéfice de cette dérogation ne peut être étendu d'office à d'autres catégories d'agents, qu'ils appartiennent aux administrations de l'Etat ou qu'ils relèvent des collectivités locales. L'octroi à ces derniers de l'avantage en cause ne pourrait être autorisé que par un arrêté du Ministre de l'Intérieur.

c) *Remboursement de frais de transport.*

Certains Conseils municipaux attribuent aux agents autorisés à utiliser un véhicule personnel dans l'exercice de leurs fonctions des indemnités dites d'entretien en sus des indemnités kilométriques prévues par l'arrêté du 30 septembre 1953.

Il est rappelé à ce sujet que l'arrêté du 30 septembre 1953 ne prévoit d'indemnité d'entretien que pour l'utilisation de la bicyclette, et que les indemnités kilométriques sont censées couvrir tous les frais qu'entraîne l'utilisation d'un véhicule automobile. Les Comptables pourront, à l'occasion, rappeler aux Ordonnateurs locaux que le Ministère de l'Intérieur a précisé dans une circulaire antérieure à l'arrêté précité (circulaire du 28 février 1952) mais dont les prescriptions conservent, sur ce point, leur valeur, que les agents ainsi autorisés à utiliser leur véhicule personnel « devront l'entretenir et alimenter en carburant par leurs propres moyens ».

D'autre part, les remboursements de frais de transport ne peuvent être opérés sans tenir compte des réductions de tarif dont bénéficient certains agents, notamment au titre des charges de famille. La Cour a décidé que le remboursement de frais de transport à un agent qui perçoit des prestations familiales pour les enfants ne peut lui être opéré intégralement sous prétexte qu'il aurait souscrit une déclaration selon laquelle il ne bénéficierait d'aucun avantage personnel sur les moyens de transports publics.

d) *Indemnité de logement aux instituteurs.*

L'instruction n° 61-26 T 1 du 3 février 1961 (chapitre II-1) avait apporté quelques précisions sur les modalités d'octroi aux instituteurs de l'indemnité de logement. Certaines hésitations semblent cependant s'être produites en cette matière, par suite des modifications apportées ces dernières années à la dénomination et à l'activité de certains établissements scolaires, et il apparaît utile de compléter les commentaires de la précédente instruction.

La matière est réglée par les décrets du 21 mars 1922 et du 19 avril 1957. Ce dernier texte prévoit l'attribution de l'indemnité de logement, assortie d'une majoration d'un cinquième, « aux directeurs et directrices d'écoles élémentaires ou

**INSTRUCTION**  
**N° 62-52 - T 1**  
**du**  
**12 avril 1962**

maternelles, aux instituteurs chargés de cours complémentaires ou de classes d'application ainsi qu'aux instituteurs chargés d'enseignement postscolaire agricole et aux institutrices chargées d'enseignement postscolaire ménager agricole ».

Sur un plan plus général, il faut admettre que l'attribution du logement en nature ou de l'indemnité représentative est soumise à la réalisation de trois conditions :

- 1) Il faut que les bénéficiaires soient rémunérés sur les crédits de l'enseignement primaire, ce qui exclut les professeurs du second degré exerçant leur activité dans un « cours complémentaire », ou les instituteurs détachés dans un établissement ne dépendant pas de l'enseignement primaire (le décret de 1957 précise bien « instituteurs »). En revanche, les instituteurs exerçant dans les écoles annexes aux écoles normales bénéficient du logement ou de l'indemnité.
- 2) Il faut que les bénéficiaires soient affectés à un poste, ce qui exclut les instituteurs détachés dans un service administratif tel qu'inspections primaires ou inspections d'académie.
- 3) Il faut, lorsque deux conjoints sont instituteurs, que soient respectées les règles de non-cumul d'indemnités, règles qui sont rappelées dans l'instruction du 3 février 1961. La Cour des Comptes a, dans de nombreux arrêts, relevé des infractions à cette dernière règle.
- 4) L'indemnité ne peut être perçue si le logement est fourni en nature. Sur ce point également, la Cour des Comptes a relevé de nombreux cas de cumul.

*e) Autres agents logés.*

Les agents logés par une collectivité ou un établissement public local doivent rembourser à celui-ci le montant de la taxe sur le chauffage et l'éclairage par l'électricité qui constitue une charge personnelle des locataires. Il en est ainsi même si les agents sont logés gratuitement.

D'autre part, les agents logés gratuitement par nécessité de service doivent être imposés directement en vertu de l'article 1509 du Code Général des Impôts au titre de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et les locataires doivent rembourser cette taxe au propriétaire. Seuls les immeubles affectés à des services publics sont exonérés de la taxe.

Enfin, les agents logés gratuitement ne peuvent percevoir d'allocation logement.

*f) Logement administratif de l'Inspecteur de l'enseignement primaire.*

Le logement administratif de l'Inspecteur de l'enseignement primaire et les prestations y afférentes sont à la charge du Département, en vertu des lois des 19 juillet 1889 et 25 juillet 1893. Les frais téléphoniques exposés par ce fonctionnaire sont remboursés par le Département, dans les conditions prévues par les arrêtés des 2 avril 1951 et 20 octobre 1958.

Lorsque de tels frais ont été supportés par une commune, celle-ci doit en réclamer le remboursement au Département.

**III. — Honoraires dus aux ingénieurs et techniciens.**

- a) Le décret n° 59-1157 du 29 septembre 1959 a ajouté au décret du 7 février 1949 un article 4-2 ainsi conçu : « Les honoraires dus aux ingénieurs et aux techniciens pour les opérations de changement de tension du courant électrique basse tension distribué aux usagers ne peuvent être supérieurs à 2,5 % du montant net des dépenses occasionnées à la collectivité ou au groupe de collectivités maître de l'ouvrage ». L'instruction n° 60-95 - M 0 du 4 juin 1960 a précisé qu'il convenait d'entendre, par montant net des dépenses occasionnées, la charge supportée effectivement par la collectivité, déduction faite de la valeur vénale des appareils remplacés et acquis à la collectivité.

Il convient que les Trésoriers-Payeurs Généraux s'assurent de l'application du taux réduit de 2,5 % et de la déduction de l'assiette des honoraires, de la valeur vénale des appareils remplacés, étant observé que le Comptable doit produire un certificat de l'ordonnateur justifiant cette déduction.

- b) La Cour des Comptes a été également amenée à constater que certaines communes octroient à des architectes des honoraires calculés sur le montant de travaux ou de fournitures qui n'entrent pas dans le cadre du décret du 7 février 1949 ou des arrêtés des 10 novembre 1955 et 26 août 1958. Des honoraires ont ainsi été versés sur la fourniture d'objets mobiliers essentiellement amovibles tels que des rideaux, ou des travaux de pur entretien tels que le nettoyage des vitres ou des murs d'une école, ou la réparation de rideaux.

Les prescriptions de l'instruction n° 59-12 - M 0 du 19 janvier 1959 doivent être strictement respectées, la limitation du taux des honoraires perdant tout son sens si la base de calcul de ces honoraires peut être élargie au gré des hommes de l'art.

- c) L'examen détaillé des pièces justificatives des dépenses de travaux peut révéler que l'architecte libéral a eu recours aux services techniques de la collectivité locale. Parfois, c'est le procès-verbal de l'assemblée délibérante décidant le lancement de l'opération qui exprime ou sous-entend cette collaboration. Parfois, l'architecte municipal a apposé sa signature sur le devis descriptif des travaux, sur le cahier des prescriptions spéciales, sur le procès-verbal d'adjudication. Parfois encore, les décomptes d'ouvrages effectués, les certificats de paiement d'acompte sont établis par ses soins.

Cette situation ne soulève aucune objection de régularité : l'architecte désigné peut s'entourer des collaborateurs de son choix, avec l'accord, le cas échéant, des autorités locales. Mais l'article 4 du décret du 7 février 1949 impose un abattement de 15 à 85 % lorsque le service technique de la collectivité intéressée a participé à l'élaboration ou à l'exécution de l'opération.

Les délégués de la Haute Juridiction ont à s'assurer qu'une réduction des taux a été appliquée.

## § 2. — AUTRES DEPENSES

### I. — Marchés des collectivités locales.

Les instructions n° 58-174 - T 1 du 10 septembre 1958 et n° 59-153 - T 11 du 18 septembre 1959 ont attiré l'attention des Comptables sur certaines infractions fréquemment commises en matière de marchés et la Cour des Comptes a constaté que les recommandations faites à ce propos avaient été suivies d'effet.

Cependant la Haute Juridiction, à la suite de la publication du décret n° 60-724 du 25 juillet 1960, estime nécessaire de rappeler les points suivants :

- 1° La révision du prix doit être expressément prévue dans le marché (art. 12, 2° alinéa, du décret précité) : il y a donc lieu de faire des réserves sur une clause de révision qui apparaîtrait, non dans le marché lui-même, mais dans un document distinct dont le caractère contractuel serait douteux. L'inscription d'une telle clause dans un marché exécutable à très court terme est, d'autre part, anormale, comme peut l'être son absence dans un marché de longue durée. On peut en effet supposer, dans ce dernier cas, que l'adjudicataire s'est prémuni contre une baisse de prix en majorant ses prévisions.

La formule de révision elle-même doit fixer avec précision la date à laquelle ont été consentis, eu égard aux conditions économiques du moment, les prix initiaux : il importe en effet qu'il n'y ait aucun doute sur la date à partir de laquelle devront être observées les variations des conditions atmosphériques. Le choix des paramètres (paramètres-salaires ou paramètres-matières) est particulièrement délicat : sur ce

**INSTRUCTION**  
**N° 62-52 - T 1**  
**du**  
**12 avril 1962**

point, et en présence de cas méritant de retenir l'attention, les Trésoriers Généraux auraient intérêt à prendre l'attache de la Direction départementale des prix et des enquêtes économiques. L'action, en cette matière, des Comptables supérieurs devrait être extrêmement utile et compléter heureusement le contrôle exercé par les Comptables locaux qui n'ont pas la possibilité de discuter du choix des paramètres et ne peuvent, en cas d'abus, qu'attirer l'attention des Ordonnateurs.

Les calculs afférents à l'application de la formule de révision des prix doivent être vérifiés, les erreurs sur ce point n'étant pas rares. La vérification doit porter sur la matérialité du calcul sans pouvoir, du reste, s'étendre à la valeur du paramètre que les Comptables n'ont pas, en général, les moyens de contrôler. D'autre part, la révision des prix ne peut être effectuée que durant les délais d'exécution contractuels, sauf disposition contraire dans le marché : l'application en hausse de la formule de révision au-delà du délai contractuel doit être relevée. Lorsque le contrat n'a pas prévu de délai, il doit être tenu compte de la date de réalisation réelle des opérations. S'agissant du règlement des acomptes, l'article 64, 1<sup>er</sup> alinéa, du décret dispose que « la révision du prix initial doit être opérée à titre définitif successivement sur le montant de chaque acompte, puis, en fin de marché, sur le montant du paiement pour solde ». En période de hausse des prix, une collectivité qui tarderait trop à régler les acomptes, ou qui ne procéderait à la révision définitive des prix qu'en fin de marché, subirait, de ce fait, des pertes importantes qu'il conviendrait de signaler.

En cas de marchés réglés par annuités, le jeu de la révision ne peut affecter les annuités déjà versées : à cet égard, la Cour a relevé des cas où la révision avait porté indûment sur le montant total du marché.

Enfin, lorsque la collectivité publique a accordé des avances à l'entreprise cocontractante et que ces avances sont remboursées par déduction sur les sommes dues à titre d'acompte ou de solde, la clause de révision ne doit s'appliquer, aux termes de l'article 64, 3<sup>e</sup> alinéa, du décret, que sur la différence entre le montant initial de l'acompte ou du solde et le montant de l'avance à déduire, sauf lorsque l'entrepreneur apporte la preuve que les dépenses à raison desquelles les avances ont été versées ont été affectées par des révisions de prix.

- 2° En matière de prix pratiqués dans les marchés, les délégués de la Haute Juridiction ne doivent pas manquer de s'assurer du strict respect des stipulations contractuelles expresses ou tacites.

Par exemple, ils ont à rechercher si les rabais prévus ou résultant des usages de la profession ont été opérés et, dans la négative, à s'enquérir des motifs qui les ont retenus de jouer. La Cour des Comptes a l'occasion de formuler de fréquentes injonctions à ce propos, notamment pour les marchés de fournitures.

Il convient encore de s'assurer que les taxes ne sont pas indûment rajoutées aux prix exigés. Elles ne peuvent l'être que sur le cahier des charges ; à défaut un avenant, ou plus exceptionnellement la soumission acceptée, l'autorise.

Enfin, il est parfois fructueux de rapprocher les prix unitaires prévus au devis estimatif et quantitatif, dûment révisés le cas échéant, de ceux utilisés pour le règlement définitif. Il est rappelé à ce propos que ces deux pièces : devis estimatif et décompte définitif, doivent être produites au soutien du règlement définitif du marché.

- 3° Il serait bon que les rapports des Trésoriers-Payeurs Généraux signalent l'octroi à l'entrepreneur d'une prime de régularité ou d'une prime d'avance.

Bien que cette pratique ne soit pas formellement interdite, la prime de régularité ou d'exactitude constitue pour l'entrepreneur un avantage réellement anormal puisqu'il est appelé à en bénéficier du seul fait qu'il remplit correctement ses engagements.

L'octroi de la prime d'avance peut être facilité — et son attribution faussée — en calculant de manière volontairement trop libérale le délai d'exécution. Un avantage supplémentaire, difficile à déceler et de caractère abusif, est alors accordé à l'entrepreneur.

Dans d'autres cas, relevés par la Cour des Comptes, la prime d'avance est décidée alors que la livraison est déjà faite : il y a là un supplément déguisé de prix.

En admettant même que la délivrance de la prime se fasse dans des conditions régulières, la collectivité publique subit souvent une charge hors de proportion avec l'intérêt présenté par une livraison anticipée. Cette clause peut être aussi un moyen de dépasser, en matière de construction, certains maxima réglementaires, puisque la prime d'avance s'ajoute au prix stipulé qui, lui, est fixé à un chiffre régulier.

- 4° Les rapports annuels adressés à la Cour devraient également faire mention de l'extension systématique des marchés à des tranches supplémentaires de travaux, sans nouvel appel à la concurrence. Cette pratique, outre qu'elle traduit parfois une étude insuffisante du programme de financement des travaux, est souvent onéreuse pour la collectivité publique.

De plus, lorsque le marché initial a été conclu à prix forfaitaire et que le devis estimatif détaillé des ouvrages, objet du forfait, ne comporte pas une analyse suffisamment précise des quantités d'ouvrages et des prix unitaires pour en permettre l'application aux travaux supplémentaires, le mode de calcul de ces travaux est particulièrement aléatoire.

- 5° Les articles 69, 70 et 71 du décret du 25 juillet 1960 prévoient que des intérêts moratoires courent de plein droit au profit des entrepreneurs lorsque l'administration a omis de procéder aux constatations des prestations effectuées quinze jours après l'expiration du délai qui lui est imparti à cet effet, lorsque la notification des motifs pour lesquels les prestations effectuées ne pouvaient éventuellement donner lieu à paiement n'est faite qu'avec retard et enfin lorsque le mandatement lui-même n'a pas lieu dans les délais réglementaires. D'autre part, la collectivité locale elle-même peut bénéficier d'intérêts moratoires, aux termes de l'article 72, lorsque la subvention escomptée de l'Etat ou du département, constituant un droit acquis et échu, n'a pas été mandatée dans les délais réglementaires.

Les rapports annuels pourraient, s'il s'agit de sommes notables, présenter un tableau des intérêts moratoires versés ou perçus par les collectivités dont les comptes ont été apurés.

- 6° Les délégués de la Cour pourraient enfin relever les cas où la défaillance d'une entreprise a entraîné une perte pour la collectivité publique, soit que cette entreprise ait perçu des acomptes au-delà du service fait ou n'ait pas remboursé les avances qui lui avaient été consenties, soit que les travaux abandonnés par elle aient dû être poursuivis à des conditions nettement plus onéreuses par une autre entreprise. Il conviendrait de préciser si les garanties normalement exigées des soumissionnaires et titulaires des marchés avaient bien été constituées et dans quelle mesure elles ont pu effectivement jouer.

Tous ces points seront ultérieurement analysés en détail dans une instruction qui commentera, à l'intention des comptables, les dispositions du décret du 25 juillet 1960.

## II. — Pièces justificatives de dépenses : annulation des duplicata.

La Haute Juridiction a attiré l'attention sur les risques de doubles paiements et de détournements que peut faire encourir la production en plusieurs exemplaires des mémoires ou factures établis par les créanciers des collectivités publiques. La sup-

**INSTRUCTION**  
**N° 62-52 - T 1**  
**du**  
**12 avril 1962**

pression de l'obligation du timbre ne permet plus, en effet, de distinguer l'original des copies si les créanciers certifient et signent tous les exemplaires délivrés. Les ordonnateurs ne semblent pas vérifier de façon systématique que les créanciers ont revêtu de la mention « duplicata » les exemplaires de leurs mémoires ou factures autres que l'original et négligent souvent de frapper d'un timbre d'annulation ceux qui ne sont pas remis au comptable.

En ce qui concerne les comptables, il est rappelé que dans les cas où la dépense doit être justifiée par le mémoire ou la facture certifiée par le créancier, c'est l'original du document qui doit être annexé à l'ordonnancement.

Le payeur appelé à effectuer une dépense justifiée par un double du titre de créance doit exiger, en outre, que l'ordonnateur, par un certificat joint également au mandat, donne toutes les précisions sur les motifs pour lesquels l'original ne peut être produit et atteste qu'il ne donnera pas lieu à un autre ordonnancement.

L'omission de cette formalité est de nature à engager la responsabilité des comptables.

### III. — Contrats d'assurance souscrits par les communes.

Il a été constaté à différentes reprises que les communes souscrivaient des contrats d'assurance destinés à couvrir la responsabilité civile du Maire et des adjoints, et les accidents pouvant survenir aux élèves des Ecoles.

Il est rappelé que les communes ne peuvent souscrire d'assurances en vue de couvrir des risques qui ne leur incombent pas, et, en particulier, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes, une commune ne saurait être tenue pour responsable des fautes personnelles commises par le Maire et les Adjoints dans l'exercice de leurs fonctions. Dans ces conditions, la prime due pour cette assurance constitue pour les intéressés une charge strictement personnelle qui ne saurait être comprise dans les dépenses communales. Il doit être observé du reste que, malgré le principe de la gratuité, les Maires et Adjoints perçoivent une indemnité destinée à couvrir les frais divers qu'entraîne l'exercice de ces fonctions, et en particulier les frais d'assurance.

Les communes ne sont responsables, aux termes de l'article 70 du Code de l'Administration communale, que des dommages résultant des accidents *subis* par les Maires et les Adjoints et peuvent normalement s'assurer contre ce risque.

En application du même principe, les communes ne peuvent s'assurer, en ce qui concerne les enfants des écoles publiques, que pour les seuls accidents dont elles peuvent être déclarées responsables, c'est-à-dire ceux qui peuvent se produire par suite d'un défaut d'entretien ou d'aménagement des locaux qu'elles doivent mettre à la disposition des services scolaires. Cette règle a été rappelée par une circulaire du Ministère de l'Education nationale du 10 avril 1958 et par une circulaire du Ministère de l'Intérieur n° 558 du 7 octobre 1958 (cf. instruction n° 59-42 du 4 mars 1959, annexe 12).

Or, il n'est pas rare de relever que les communes se prémunissent contre les conséquences « d'accidents survenant aux élèves tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des écoles », ainsi que de « la responsabilité civile des parents ou tuteurs à l'égard des tiers à l'occasion du trajet à pied dont les enfants ou pupilles peuvent être victimes ou auteurs ».

Les polices qui comportent de telles clauses visent des risques déjà garantis par l'Etat en vertu de la loi du 5 avril 1937 (par exemple, en cas d'accidents survenus à la suite d'une faute ou d'un défaut de surveillance des membres de l'Enseignement) et des risques encourus par d'autres que par la commune (risque-trajet), à tel point que, sous l'angle de ces derniers, elles sont souscrites au profit des parents ou représentants légaux. Dès lors, la dépense des primes correspondantes, tout à la fois, ne correspond pas à un service fait et ne présente pas d'utilité communale.

**IV. — Constatation des dettes en cas de difficultés de trésorerie.**

Il a été constaté que les Comptables, en cas de difficultés de trésorerie, intervenaient auprès des ordonnateurs pour leur demander de suspendre l'émission des mandats de paiement.

Cette façon de faire, qui aboutit à fausser la situation dégagée par les documents comptables, doit être considérée comme irrégulière.

En cas de difficultés de trésorerie, l'ordonnateur doit procéder à l'émission des titres de paiement selon les modalités habituelles, c'est-à-dire, dès que les droits des créanciers sont établis, de façon à ce que les documents comptables fassent apparaître, aussi exactement que possible, le montant de la dette de la collectivité ou de l'établissement.

Le Comptable impute le montant de ces mandats au débit des comptes budgétaires intéressés avec crédit aux comptes de tiers correspondant à la qualité des créanciers. Il se borne à suspendre la mise en paiement des mandats dont le montant ne peut être réglé et en notifie la liste à l'ordonnateur seul qualifié pour fixer l'ordre dans lequel il convient de procéder aux paiements au fur et à mesure de la rentrée de disponibilités.

### CHAPITRE III

#### OPERATIONS PATRIMONIALES

##### I. — Locations verbales d'immeubles. — Droits d'enregistrement.

Des contestations s'élèvent à propos de la régularité des délibérations des Conseils municipaux décidant que la commune prenait en charge les droits d'enregistrement afférents aux locations verbales d'immeubles communaux. Il paraît donc utile de rappeler que ni le Code général des Impôts ni la jurisprudence de la Cour des Comptes n'interdisent aux communes de prendre ces impôts à leur charge.

En effet, chaque immeuble fait l'objet d'une déclaration à l'enregistrement, souscrite *non par le preneur*, mais par l'administration municipale. En outre, aux termes de l'article 68, annexe IV, du Code général des Impôts « le déclarant est tenu au paiement des droits exigibles, *sauf son recours contre le preneur*. Néanmoins, les parties restent solidaires pour le recouvrement du droit simple ». Il en découle que la commune n'est pas tenue de récupérer le montant de l'impôt. Un tel recours est toujours facultatif, il n'est jamais imposé.

En l'absence de toute stipulation contractuelle comportant renonciation au recours, celui-ci est toujours ouvert à la collectivité propriétaire et dans le silence du contrat il faut admettre, avec la jurisprudence de la Cour des Comptes, que le Comptable communal doit procéder à la récupération des droits sur le locataire. Un arrêt de la Haute Juridiction en date du 23 décembre 1953 est, à cet égard, significatif : « Le Receveur municipal, responsable de la conservation des intérêts de la commune, doit tenir la main à ce que soit récupéré sur les locataires des immeubles communaux le montant du droit au bail établi à la suite des déclarations des locations faites par l'Administration municipale ».

Par contre, si le Conseil municipal, chargé de la gestion du patrimoine privé communal, a clairement manifesté l'intention de faire prendre en charge par la commune les droits de l'espèce, sa décision s'impose au Receveur de la collectivité intéressée, dont la responsabilité ne saurait à ce titre être engagée.

Le Comptable, cependant, dans le cadre de sa mission de contrôle financier a le devoir d'attirer l'attention des autorités municipales sur les dispositions d'une circulaire du Ministre de l'Intérieur n° 456 du 14 décembre 1951 qui, prise à la suite d'un référé de la Cour des Comptes, comporte les précisions suivantes :

« Il est enfin fréquent de constater que les collectivités négligent de poursuivre sur leurs locataires le remboursement des divers impôts et charges qui incombent aux preneurs... de tels errements ne sauraient être admis ».

« La possession par les collectivités publiques locales d'un domaine privé géré selon les règles du droit privé ne se justifie que dans la mesure où ces collectivités tirent de leur patrimoine, au même titre que les particuliers, tous les revenus qu'il est susceptible de leur fournir. »

Les commentaires qui précèdent ne concernent pas les droits d'enregistrement afférents aux locations de droit de chasse et de pêche. Ces locations sont en effet soumises à une taxe annuelle payée par le preneur en application de l'article 249 de l'Annexe III du Code Général des Impôts dont les paragraphes 2 et 3 sont ainsi rédigés :

« Lorsque la location ne résulte pas d'un acte écrit, elle doit être déclarée par le preneur dans le délai de trois mois à compter de la conclusion du contrat, au

bureau de l'enregistrement déterminé par l'article 662 du Code Général des Impôts. La première annuité de la taxe est acquittée au moment de la déclaration » (donc par le preneur).

« Les autres annuités doivent être payées par le preneur dans les trois premiers mois de l'année suivante pour chaque année écoulée sans distinction entre les baux écrits et les baux verbaux. »

En application de ces dispositions, les comptables sont fondés à exiger des autorités locales qu'elles récupèrent sur le preneur le montant des taxes qu'elles auraient éventuellement prises à leur charge.

## II. — Emolument de négociation.

Les dispositions du décret du 29 septembre 1953, fixant le tarif des notaires et ses annexes, paraissent permettre de considérer que l'émolument de négociation fait partie intégrante des frais de vente dont le paiement incombe à l'acheteur, sauf convention contraire. Cependant si l'initiative de l'opération a appartenu au vendeur, il semblerait normal que l'émolument dont il s'agit soit considéré comme une affaire personnelle à régler entre le notaire et le vendeur.

Ce dernier point de vue semble confirmé par une circulaire du Ministère de l'Intérieur n° 245, en date du 12 juillet 1955, qui s'exprime ainsi :

« ... dans les cas où les collectivités locales s'adresseraient à un notaire pour rechercher un vendeur ou un acheteur, elles s'exposeraient à supporter l'émolument de négociation c'est-à-dire l'émolument de vente doublé. »

Ces dispositions conduisent à penser, par un raisonnement *a contrario*, que lorsque l'initiative de l'opération d'acquisition n'appartient pas à la collectivité, l'émolument de négociation est supporté par le vendeur. Or, le décret du 29 septembre 1953 fixant le tarif des notaires (tableau annexe n° 123) aussi bien que la jurisprudence ne paraissent pas autoriser l'interprétation restrictive de la circulaire du 12 juillet 1955.

En effet, selon les dispositions de ce décret « Il y a négociation lorsque le notaire a reçu mandat exprès ou tacite *par l'une des parties* de rechercher un cocontractant et que l'acte est passé entre les parties mises en relation par le notaire en exécution de ce mandat, notamment à la suite de la publicité à laquelle le notaire a procédé.

« L'émolument de négociation est un émolument d'acte à la charge de celle des parties qui supporte les frais de l'acte lui-même. »

Ce dernier alinéa se trouve complété par l'article 1593 du code civil, aux termes duquel les frais d'acte et autres accessoires à la vente sont à la charge de l'acheteur.

Dès lors, ces prescriptions ne laissant place à aucune ambiguïté, il semble bien qu'une collectivité locale, procédant à une acquisition amiable par l'intermédiaire d'un notaire, soit dans l'obligation de prendre à sa charge l'émolument de négociation, même si c'est le vendeur qui a pris l'initiative du recours à un officier ministériel.

Au surplus, la jurisprudence confirme cette interprétation ; la 2<sup>e</sup> Chambre Civile de la Cour de Cassation, dans un arrêt du 17 juillet 1957 (Semaine juridique 1958, tome II, n° 10352) estime que : « Attendu que le tarif ne prévoit aucun honoraire distinct de négociation ; qu'au cas où elle a existé, l'honoraire de vente se trouve simplement doublé ; qu'il en résulte que l'émolument de négociation est un émolument d'acte, à la charge de celle des parties qui doit supporter les frais de l'acte lui-même, il suit qu'en déclarant fondée l'opposition de l'acquéreur en dehors de toute clause mettant les frais d'acte à la charge du vendeur, la décision déferée a violé les textes ci-dessus visés ».

\*

\* \*

**INSTRUCTION**  
**N° 62-52 - T 1**  
**du**  
**12 avril 1962**

Il semble difficile de concilier ces dispositions avec les principes de droit administratif et les règles de comptabilité publique qui s'imposent aux autorités locales. Ainsi, lorsqu'une commune procède à une acquisition amiable pour la réalisation de laquelle ce n'est pas elle, mais le vendeur qui a sollicité le concours d'un notaire, il est difficile d'admettre que la collectivité a donné « mandat tacite » à l'officier ministériel et que, sur ce fondement, elle doit supporter l'émolument de négociation. De même, en l'absence d'une mention expresse portée sur la délibération autorisant l'acquisition, il ne paraît pas permis de présumer que le Maire, cosignataire de l'acte de vente, a l'accord du Conseil Municipal pour faire supporter à la commune le surcroît de dépenses que constitue l'émolument de négociation. Au surplus, pour être accepté par le juge des comptes, le surcroît de dépenses en question *doit correspondre à un service fait et être justifié.*

De cette confrontation de la réglementation et des solutions dégagées par la jurisprudence, il ressort que les collectivités ont le plus grand intérêt à éviter, pour la réalisation de leurs acquisitions amiables, de recourir à un officier ministériel. C'est le sens des recommandations prescrites par la circulaire du Ministère de l'Intérieur du 12 juillet 1955, à savoir : « le recours à un notaire ne saurait être que très exceptionnel ».

Toutefois, s'il n'est pas possible d'éviter cet intermédiaire, les intérêts de la collectivité devraient pouvoir être cependant préservés :

— *le notaire est mandaté par la collectivité* : le représentant de celle-ci devrait, dans ce cas, s'efforcer d'obtenir une réduction de l'émolument de négociation. En effet, lorsqu'un notaire a reçu mandat de vendre un immeuble, il ne suffit pas qu'il ait mis les parties en présence et ait dressé l'acte pour qu'il ait droit automatiquement à l'intégralité de l'émolument.

Cet émolument est, en effet, accordé au notaire, en contrepartie de démarches et de recherches, et notamment de publicité, dont les frais sont, aux termes de l'observation de l'article 123 du tableau annexé au décret du 29 septembre 1953, forfaitairement inclus dans les limites du maximum prévu par le décret, suivant les circonstances et les difficultés particulières de chaque affaire et les frais engagés.

Le juge taxateur a, d'ailleurs, « le pouvoir de réduire le montant de l'émolument de négociation en fonction de l'importance des diligences effectuées » (Amiens, 1<sup>re</sup> chambre, 4 avril 1957, Sem. jur. 1958-2), et le notaire la faculté d'accorder une remise.

— *le notaire est mandaté par le vendeur* : il serait, dans cette hypothèse, souhaitable que le magistrat municipal fasse insérer, dans le contrat de vente, une clause destinée à mettre à la charge du vendeur les honoraires de négociation. A défaut, il devrait réclamer le bénéfice des dispositions citées au paragraphe précédent, en demandant, par exemple, que les frais supportés par la collectivité soient strictement limités à ceux engagés pour la publicité, par le moyen de laquelle la commune a connu son cocontractant.

Le Comptable se trouve lié par l'attitude qu'ont cru devoir prendre les autorités municipales. Il doit demander au Maire de lui produire, à l'appui des mandats de paiement des honoraires, les pièces qui justifient la nécessité de ce paiement ; délibérations du Conseil municipal chargeant le Maire de rechercher un immeuble et d'entrer en relation avec le notaire, mémoire taxé des frais et honoraires du notaire, pièces tendant à démontrer au Juge des Comptes qu'un service a été rendu à la collectivité par le notaire (ainsi l'exemplaire du journal où a été faite la publicité).

Les Délégués de la Haute Juridiction doivent, sur ce point, exercer une surveillance et faire part de leurs remarques dans leur rapport général annuel.

### III. — Gestion des internats municipaux.

Il apparaît, à travers les rapports de certains Comptables supérieurs, que sont fréquemment perdues de vue les prescriptions concernant la gestion des internats municipaux annexés à des établissements d'enseignement public. Ces prescriptions figurent dans les textes de 1940 et 1941 (décret du 30 septembre 1940, décret du 20 juillet 1941 et arrêtés du 22 juillet) légèrement retouchés sur des points secondaires en 1959 (décret n° 59-656 du 19 mai 1959). Ces textes semblent avoir cessé sur certains points d'être adaptés aux besoins et leur refonte est envisagée. Cependant, les Comptables doivent veiller à ce que soient respectés quelques principes essentiels :

- a) Les internats ne peuvent pas, en principe, être exploités au compte du chef d'établissement lorsque l'effectif atteint ou dépasse 70 élèves ;
- b) Si l'exploitation de l'internat peut exceptionnellement être assurée par une association de la loi de 1901, par autorisation du Ministre de l'Education Nationale, on ne peut en conclure que, dans ce cas, la gestion a un caractère entièrement privé, et les Comptables supérieurs ne sauraient admettre que les comptes échappent au contrôle du juge des comptes. Le fait que la comptabilité soit soumise au contrôle de l'Inspecteur d'Académie et des Inspecteurs généraux de l'Enseignement (arrêté du 21 juillet 1941) n'exclut pas, en effet, le contrôle juridictionnel ;
- c) Il faut considérer que la régie communale est la formule la mieux adaptée à la gestion des internats et apparaît comme la moins onéreuse. Ce point de vue a été exprimé par le Ministère de l'Education Nationale dans une circulaire adressée aux autorités académiques le 24 novembre 1958 ;
- d) Un plan comptable adapté au cas de la gestion des internats a été élaboré par les services de la Direction. Son utilisation est recommandée aux Comptables qui peuvent se le procurer en en faisant la demande sous le présent timbre.

### IV. — Acquisitions et aliénations immobilières.

Les conditions dans lesquelles est géré le patrimoine immobilier des communes ont fréquemment donné lieu à des remarques de la Cour ou de ses délégués.

Il a été ainsi constaté que :

- le prix d'acquisition payé, d'après les clauses du contrat de vente, entre les mains d'officiers ministériels, est parfois majoré du coût d'une quittance notariée dont l'établissement constitue une formalité superflue et dispendieuse ;
- certaines communes vendent des terrains à des particuliers en n'exigeant le paiement comptant que d'une partie peu importante du prix. Cette manière de faire équivaut à un prêt déguisé à des particuliers et doit être considérée comme irrégulière au même titre que les prêts proprement dits. Lorsqu'il s'agit d'aider, d'une manière indirecte, un particulier à édifier un logement, comme il semble que ce soit quelquefois le cas, les Comptables doivent rappeler aux Ordonnateurs sous quelles conditions et dans quelles limites les collectivités locales peuvent apporter une aide à la construction privée. Cette question a été étudiée dans l'instruction n° 61-26 - T 1 du 3 février 1961, chapitres II et III ;
- les prescriptions réglementaires concernant les opérations relatives aux coupes affouagères des communes sont fréquemment perdues de vue par les administrations locales ; notamment, les coupes délivrées gratuitement aux habitants ne sont pas portées au compte communal. De plus, la vente des coupes au profit des affouagistes est, dans bien des cas, effectuée sans respecter les règles de la comptabilité publique, et constitue une gestion occulte.

**INSTRUCTION**  
**N° 62-52 - T 1**  
**du**  
**12 avril 1962**

L'instruction M 11 sur la comptabilité des communes a repris en son article 121-14, paragraphe 2, les différentes règles relatives à l'exploitation des coupes affouagères ainsi que les modalités de description des opérations correspondantes dans les écritures des communes. Les Comptables ne doivent pas manquer eux-mêmes de rappeler aux ordonnateurs locaux l'irrégularité des ventes d'affouage effectuées sans que soient respectées les prescriptions de l'article 92 du Code forestier et sans que le Receveur municipal ait à en connaître.

#### V. — Mise en œuvre des droits patrimoniaux.

Les Conseils municipaux négligent de rajuster périodiquement le prix de location de biens communaux ou de services rendus par la commune. Il en est ainsi du prix des concessions dans les cimetières, des droits de place dans les halles et marchés, des loyers, etc. Ces omissions doivent être relevées dans tous les cas et surtout lorsqu'il avait été prévu à l'origine que les prix ou les droits feraient l'objet de révisions périodiques. Les majorations semestrielles, prévues par la loi sur les loyers, doivent être surveillées avec une attention particulière.

Parfois, des prestations sont fournies gracieusement par la commune, non dans l'intention de consentir un avantage en nature, mais par suite d'omissions ; celles-ci risquent de se multiplier avec les développements récents et considérables des patrimoines locaux. C'est ainsi que la Cour a fréquemment relevé que des garages communaux, utilisés à titre privé, ne donnaient pas lieu à encaissement de redevance.

En vue d'améliorer la surveillance des recettes de cette nature, les Receveurs municipaux doivent être invités à annoter systématiquement les états de l'actif du produit des locations et à les rapprocher des titres de recette émis pendant la gestion.

Par ailleurs et toujours dans le même souci de veiller à la correcte mise en œuvre des droits locaux, il est recommandé de procéder au rapprochement systématique des dates de réception provisoire des travaux de construction et d'aménagement de logements et d'encaissement des premiers loyers. Normalement, les loyers devraient pouvoir être perçus dès la réception provisoire qui permet la mise en service.

Les redevances imposées aux concessionnaires de services publics (et non pas d'emplacements sur le domaine public) comportent fréquemment, outre une partie fixe, une partie variable avec les tarifs qu'ils peuvent pratiquer : le relèvement des redevances doit être provoqué, le cas échéant.

Enfin, les actions souscrites par les communes dans les sociétés d'économie mixte doivent, non seulement être conservées par les receveurs municipaux, mais encore être inscrites à l'état de l'actif. Les distributions auxquelles elles peuvent permettre de prétendre doivent être suivies.

#### VI. — Dons et legs.

La fréquence des irrégularités relevées en la matière des dons et legs a conduit la Cour des Comptes à rappeler les obligations qui incombent aux Comptables lorsque des libéralités sont consenties aux collectivités ou établissements publics locaux.

Ces obligations découlent de celles plus générales imposées, sous la sanction de leur responsabilité personnelle, aux Receveurs locaux, par l'arrêté du 19 vendémiaire an XII.

Le Receveur doit se procurer une copie des dispositions testamentaires et requérir toutes les mesures conservatoires opportunes, dès qu'il est informé de l'existence d'un don ou d'un legs au profit de la collectivité ou de l'établissement

**INSTRUCTION**  
**N° 62-52 - T 1**  
**du**  
**12 avril 1962**

public. Il doit appeler l'attention de l'Ordonnateur sur la nécessité de procéder dans les délais les plus brefs à un inventaire des biens, de faire délibérer l'assemblée, ou la commission administrative, sur l'acceptation des libéralités et de formuler une demande en délivrance ou d'envoi en possession de legs en vue de faire bénéficier la collectivité ou l'établissement des intérêts légaux.

Les deniers constituant l'émolument du legs étant des deniers publics, ils tombent sous l'application des règles de la Comptabilité publique. Aux termes de l'article 2 de la loi du 10 septembre 1942, les instructions données par le représentant légal de la collectivité au mandataire chargé d'administrer ou de liquider les biens dépendant du legs doivent être visées préalablement par le Receveur. L'article 4 de la même loi dispose qu'à partir de la délivrance ou de l'envoi en possession, les opérations de recettes ou de dépenses affectant les biens légués (opérations intégrées au compte 585 « Administrateurs de dons et legs ») à une collectivité publique ou à un établissement public seront effectuées sous le contrôle du Receveur de la collectivité ou de l'établissement et reprises par lui dans ses comptes de gestion.

A cet effet, toute personne chargée de l'administration ou de la liquidation desdits biens devra, à la fin de chaque période annuelle et au plus tard le 31 mars suivant, adresser au Receveur un relevé des opérations de l'année, appuyé des pièces justificatives.

Les relevés annuels et les pièces à l'appui seront, ainsi que le compte final de liquidation, soumis à l'approbation de l'autorité budgétaire, et transmis au juge des comptes.

Enfin, les dons et legs pouvant être révoqués pour cause d'inexécution des conditions (Code Civil : art. 953 et 1046 ; en dernier lieu, arrêt de la Cour d'Appel de Paris, 18 février 1961), les Comptables sont astreints à veiller à la stricte exécution des charges pouvant grever les biens provenant de libéralités (cf. notamment Cour des Comptes, 12 mai 1903).

*Le Directeur de la Comptabilité Publique,*

**MARTIAL - SIMON.**