

Gérard Ducher

# **La Cour des comptes Juge d'appel**



Berger-Levrault

L'administration nouvelle

Gérard Ducher  
Président de Chambre  
à la Cour des comptes



23668  $\frac{2}{2}$

# La Cour des comptes Juge d'appel

*Préface de Pierre Joxe*  
*Premier Président de la Cour des comptes*

DR 653

Berger-Levrault

## Sommaire

	Pages
Préface .....	11
Introduction .....	13
Chapitre 1 — L'introduction des requêtes et leur instruction ...	17
1. Les conditions de recevabilité .....	17
<i>Le caractère juridictionnel des décisions attaquées</i> .....	17
<i>Le caractère définitif des dispositions attaquées</i> .....	18
<i>Les personnes ayant le droit de faire appel</i> .....	22
<i>Le délai d'appel</i> .....	23
<i>La signature des requêtes : l'intervention des avocats</i> .....	24
<i>L'exposé des faits, moyens et conclusions</i> .....	29
<i>L'absence d'acquiescement à une condamnation provisoire</i> .....	29
2. Les autres règles de procédure .....	30
<i>L'absence d'effet suspensif et le sursis à exécution</i> .....	30
<i>Le dépôt des requêtes</i> .....	30
<i>La procédure devant la Cour des comptes</i> .....	31
<i>Le désistement</i> .....	32
Chapitre 2 — Les diligences en vue du recouvrement des recettes .....	35
1. L'appréciation des diligences .....	36
<i>Identité d'appréciation entre les CRC et la Cour des comptes</i> .....	36
<i>Différence d'appréciation entre les CRC et la Cour des comptes</i> ..	37
2. L'appréciation du caractère irrécouvrable des titres .....	38
<i>Titre manifestement irrécouvrable</i> .....	38
<i>Débet prématuré</i> .....	39
3. Les erreurs de droit .....	40
<i>Le titre de recette avait été annulé</i> .....	40
<i>Le comptable était obligé d'interrompre les poursuites en raison d'une procédure de liquidation judiciaire</i> .....	40
<i>Nécessité de tenir compte de la prescription</i> .....	40
<i>Interdiction de partager la responsabilité entre des comptables successifs</i> .....	42

<i>Nécessité de tenir compte des réserves éventuellement formulées par les comptables</i> .....	43
4. La nécessité d'actualiser le dossier au jour de l'arrêt d'appel .....	44
5. La rétention d'informations .....	45
<i>Recettes recouvrées entre le jugement provisoire et le jugement définitif</i> .....	45
<i>Diligences faites par le comptable mais non signalées à la CRC</i> ..	45
<i>L'ordonnateur avait décidé de ne pas recouvrer la créance</i> .....	46
<b>Chapitre 3 — Le contrôle des dépenses</b> .....	49
1. Le contrôle des pièces justificatives .....	49
<i>Le caractère limitatif de la nomenclature des pièces justificatives</i> ..	49
<i>Le cas des établissements pour lesquels il n'existe pas de nomenclature des pièces justificatives</i> .....	49
<i>Le paiement au vu de pièces justificatives insuffisantes</i> .....	50
<i>La responsabilité du comptable en cas de double paiement</i> .....	51
2. L'absence d'intérêt public des dépenses .....	51
<i>La jurisprudence de la Cour des comptes en première instance</i> ..	51
<i>La jurisprudence d'appel</i> .....	54
3. Les reversements opérés avant l'arrêt d'appel .....	60
4. Le paiement en l'absence de fonds disponibles .....	60
5. Le contrôle du caractère libératoire du règlement .....	61
6. La portée des autorisations budgétaires .....	61
7. L'interdiction de la contraction de recettes et de dépenses .....	62
8. La portée des injonctions de reversement .....	62
9. Le contrôle de certaines catégories de dépenses .....	63
<i>La rémunération des missions d'ingénierie et d'architecture</i> .....	63
<i>Les indemnités des fonctionnaires territoriaux</i> .....	65
<i>Les marchés publics</i> .....	68
<b>Chapitre 4 — Les paiements en dépassement des crédits</b> .....	73
1. Les textes .....	73
<i>Ordonnance du roi du 14 septembre 1822</i> .....	73
<i>Ordonnance du roi du 31 mai 1838</i> .....	73
<i>Décret impérial du 31 mai 1862</i> .....	74
<i>Décret du 12 juillet 1893 portant règlement sur la comptabilité départementale</i> .....	74
<i>Décret du 29 décembre 1962</i> .....	74
<i>Code des communes</i> .....	74
2. La jurisprudence traditionnelle de la Cour des comptes .....	75
<i>Le livre de M. Pomme de Mirimonde</i> .....	75
<i>Le Code des comptes de gestion</i> .....	75
<i>Les décisions rendues par la Cour des comptes</i> .....	76
3. L'évolution de la jurisprudence .....	78
<i>La jurisprudence de la 1<sup>re</sup> chambre concernant les TPG</i> .....	78
<i>La jurisprudence de la 2<sup>e</sup> chambre concernant les universités</i> .....	79

4. La jurisprudence des chambres régionales des comptes et du juge d'appel .....	82
<i>Les cas où le comptable ne produit aucune pièce nouvelle</i> .....	82
<i>Les cas où les justifications produites n'ont pas été acceptées</i> .....	84
<i>L'affaire du bureau d'aide sociale de Matour</i> .....	85
<b>Chapitre 5 — La prohibition du contrôle de légalité</b> .....	89
1. La jurisprudence de la Cour des comptes et du Conseil d'État .....	89
<i>L'arrêt Marillier</i> .....	89
<i>L'arrêt Balme</i> .....	90
<i>Le contrôle de la réalité des justifications</i> .....	90
<i>La relation entre la nature des justifications et l'étendue du contrôle</i> .....	92
<i>Le contrôle de la liquidation</i> .....	96
2. La jurisprudence d'appel .....	97
<i>L'interdiction du contrôle de légalité</i> .....	97
<i>Les limites de la prohibition du contrôle de légalité</i> .....	98
<b>Chapitre 6 — Les gestions de fait</b> .....	109
1. Les conditions d'intervention des associations .....	109
<i>Plusieurs exemples d'associations transparentes</i> .....	113
<i>Un exemple d'association non transparente : l'arrêt Département de la Haute-Saône</i> .....	117
2. Gestion de fait et paiement irrégulier .....	118
<i>L'arrêt Commune d'Hyères</i> .....	118
<i>L'arrêt Centre hospitalier du Rouvray</i> .....	119
3. Détention de deniers publics et gestion de fait .....	120
<i>La jurisprudence antérieure à la loi de 1954</i> .....	120
<i>La jurisprudence postérieure à la loi de 1954</i> .....	125
<i>La jurisprudence d'appel</i> .....	127
4. Gestion de fait et gestion sous contrat .....	131
<i>L'association Madine Accueil</i> .....	131
<i>Les parkings d'Antony</i> .....	132
5. L'amende pour gestion de fait .....	133
6. Les conséquences des gestions de fait concernant spécifiquement les élus .....	135
<i>L'inéligibilité</i> .....	135
<i>La démission d'office</i> .....	137
7. Divers .....	139
<i>Les pouvoirs du juge d'appel dans la délimitation des gestions de fait</i> .....	139
<i>La qualité de gérant de fait</i> .....	141
<i>La responsabilité du préposé</i> .....	141
<i>Portée respective du jugement de gestion de fait et de la délibération du conseil municipal</i> .....	142

<i>La procédure de gestion de fait et l'introduction des requêtes en appel</i> .....	143
<i>Comptable public impliqué dans une gestion de fait</i> .....	144
<b>Chapitre 7 — La procédure suivie devant la Cour de comptes et les chambres régionales des comptes</b> .....	149
1. Le caractère contradictoire de la procédure .....	149
<i>Règles à respecter pour transformer une injonction en débet</i> .....	149
<i>Distinction à respecter entre les personnes morales et leurs représentants, personnes physiques</i> .....	151
<i>Distinction à respecter entre comptables successifs</i> .....	151
<i>Nécessité d'une identité de motivation entre la décision provisoire et la décision définitive</i> .....	151
<i>Maintien des motifs du jugement provisoire par le jugement définitif</i> .....	152
<i>Conséquences d'un refus de communication de documents : le droit pour les parties d'accéder au dossier</i> .....	152
<i>L'absence de droit à la communication du rapport</i> .....	155
<i>L'absence de droit à la communication des conclusions du commissaire du gouvernement</i> .....	155
<i>La nécessité de répondre à tous les moyens développés dans la requête</i> .....	156
2. Problèmes relatifs à la tenue des audiences .....	156
<i>L'absence de publicité des débats</i> .....	156
<i>L'absence d'audition des personnes mises en cause</i> .....	157
<i>Le principe de l'invariabilité de la formation de jugement</i> .....	157
<i>Le cumul des fonctions de juge de l'instruction et de juge du fond</i> .....	158
3. Les procédures exceptionnelles .....	158
<i>Le recours en révision</i> .....	158
<i>La requête en renvoi pour cause de suspicion légitime</i> .....	160
4. Divers .....	163
<i>L'application du principe de la « confiance légitime »</i> .....	163
<i>L'absence d'obligation de mentionner l'existence d'une procédure d'appel</i> .....	163
<i>L'absence de prescription de l'action en reddition de compte</i> .....	164
<i>Les conséquences juridiques de l'installation des comptables</i> .....	164
<i>La portée du certificat libératoire</i> .....	165
<i>La détermination de la juridiction compétente pour apurer les comptes de certains organismes</i> .....	166
<b>Chapitre 8 — Les amendes pour retard</b> .....	171
1. Responsabilités respectives du comptable et du comptable supérieur .....	173
2. Précision de la notion de compte .....	174
3. Circonstances de nature à atténuer la responsabilité du comptable .....	175
4. Responsabilité des comptables successifs en cas de retard dans la production des comptes .....	177
5. Effet des délais accordés par le ministère public .....	177

6. Hypothèse d'une mutation survenant entre la fin de l'exercice et la fin de l'année .....	179
7. Le cas particulier des établissements publics d'enseignement .....	181
<i>Par délégation de la Cour des comptes (établissements publics locaux)</i> .....	181
<i>Au titre de leur compétence directe (établissements publics nationaux)</i> .....	182
<b>Conclusion</b> .....	185
<b>Bibliographie</b> .....	189
<b>Table des arrêts d'appel cités</b> .....	191

# La Cour des comptes Juge d'appel

Afin d'assurer l'unité de la jurisprudence au niveau national, la procédure de l'appel devant la Cour des comptes a été rétablie en 1982 par les lois de décentralisation. Depuis cette date, la Cour a rendu plus de 200 arrêts, confirmant de nombreuses solutions déjà dégagées et en définissant de nouvelles.

Analysant l'abondante jurisprudence mise au point par la Cour des comptes au cours des dix dernières années, *La Cour des comptes Juge d'appel* présente l'ensemble des principes énoncés par cette juridiction.

Recouvrement des recettes, contrôle des dépenses, paiements en dépassement des crédits, prohibition du contrôle de légalité, gestions de fait, amendes pour retard... : l'auteur étudie dans le détail chaque domaine d'intervention de la Cour.

Un ouvrage pragmatique, illustré de très nombreux cas concrets, qui décrit précisément les modalités de contrôle des comptes publics en France au travers de la procédure d'appel.

*Gérard Ducher, ancien élève de l'ENA, entré à la Cour des comptes en qualité d'auditeur en 1953, est actuellement président de chambre à la Cour des comptes. De 1987 à 1994, il fut président de la quatrième chambre de cette juridiction.*

