

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	V
Préface	VII
Introduction	1

Partie I

Une contestation des compétences du juge financier

Titre I. Des compétences juridictionnelles du juge financier appréciées par le juge administratif	19
Chapitre 1. Le Conseil d'État, juge de cassation	21
Section I. Un pourvoi en cassation particulier	22
S/section I. Le bien-fondé du pourvoi en cassation	23
§ 1. L'intérêt du requérant	23
A. Qualité exigée du requérant	24
B. Une conception jurisprudentielle extensive de la légitimité de la prétention	26
§ 2. Les particularités des moyens invoqués	28
A. L'incompétence du juge financier	28
B. Le vice de forme ou de procédure, un succès variable	29
C. La violation de la loi, un moyen de cassation déterminant	31
S/section II. Le jugement des comptes des comptables publics	36
§ 1. Une procédure contradictoire assurée par la règle du double arrêt	36
§ 2. Des audiences non publiques	38
§ 3. Le jugement d'une comptabilité de fait	41
A. De la déclaration de la gestion de fait à la fixation de la ligne de compte	42
B. Les aspects pénaux du jugement d'une comptabilité de fait	45
S/section III. Les effets de la cassation prononcée par le Conseil d'État	48
§ 1. L'obligation pour le juge financier de respecter l'autorité de la chose jugée par le Conseil d'État	48
§ 2. Le renvoi après cassation	50
Section II. Une contestation des compétences du Conseil d'État	51
S/section I. Des erreurs unanimement reconnues	53
§ 1. Une exonération déconcertante de la responsabilité du comptable public	53
§ 2. L'appréciation particulière d'une gestion de fait	56
S/section II. Des interventions salutaires bien que parfois contestées	58
§ 1. La responsabilité des comptables successifs	58
A. La responsabilité des comptables patents successifs	58

B. La responsabilité du comptable patent à l'occasion d'une gestion de fait	63
§ 2. La responsabilité du comptable patent du fait des régisseurs	65
A. Les incidences de la responsabilité du régisseur sur celle du comptable assignataire	65
B. Une atténuation possible de la responsabilité du comptable public	68
§ 3. La responsabilité du comptable pour paiement sur pièces fausses	70
Chapitre 2. Contribution du Conseil d'État à l'élaboration d'une jurisprudence financière	75
Section I. L'appréciation des compétences du juge financier	75
S/section I. Une appréciation restrictive des compétences du juge des comptes	76
§ 1. Le juge des comptes juge les comptes et non les comptables	76
§ 2. Les compétences du juge des comptes à raison de la notion de comptable public	79
§ 3. Des compétences concurrentes du juge des comptes et du ministre des finances	82
A. Le Conseil d'État, juge de la répartition des compétences entre le juge des comptes et le ministre des finances	83
B. Interventions concurrentes du juge des comptes et du juge administratif	85
§ 4. La Cour des comptes, juge d'appel	87
S/section II. L'appréciation des compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière	89
Section II. L'appréciation par le Conseil d'État des compétences du comptable public	94
S/section I. La responsabilité du comptable public en matière de dépenses	95
§ 1. La querelle des nomenclatures	96
§ 2. Le contrôle du comptable sur la régularité de la dépense	96
A. Un contrôle comptable difficile à cerner	97
B. Une extension de compétences difficilement envisageable	101
§ 3. Le paiement effectué sur pièces fausses	102
S/section II. La responsabilité du comptable public en matière de recettes	105
S/section III. Une responsabilité comptable atténuée	107
§ 1. Une atténuation <i>a priori</i> de la responsabilité du comptable public	108
A. La responsabilité du comptable public écartée à raison de l'ordre de réquisition	108
B. L'incidence d'une admission en non-valeur sur la responsabilité du comptable public	111
§ 2. Une atténuation <i>a posteriori</i> de la responsabilité du comptable	112
A. Une décharge de responsabilité pour écarter celle du comptable public	113
B. Une remise gracieuse de la responsabilité du comptable public	118

C. Une atteinte notable à l'autorité de la chose jugée par le juge des comptes	120
Conclusion	125
Titre II. Appréciation par le juge administratif des compétences non juridictionnelles du juge financier	129
Chapitre 1. De simples avis émis par le juge financier	131
Section I. Le contentieux généré par le contrôle de la gestion	131
S/section I. L'inexistence du contentieux administratif du contrôle de la gestion	134
§ 1. Les observations formulées à l'occasion du contrôle de la gestion ne font pas grief	134
§ 2. La reconnaissance d'un droit à rectification	136
S/section II. Une influence du contrôle de la gestion de nature à retentir sur sa nature juridique	137
§ 1. L'influence du contrôle de la gestion sur les collectivités publiques concernées	138
§ 2. L'influence du contrôle de la gestion sur la jurisprudence administrative	141
Section II. La nature juridique des avis de contrôle budgétaire émis par les chambres régionales des comptes	142
S/section I. Les procédures de contrôle budgétaire applicables	143
§ 1. Le budget de la collectivité n'a pas été adopté dans les délais impartis	143
§ 2. Le budget de la collectivité n'a pas été adopté en équilibre réel	145
§ 3. Le déséquilibre du compte administratif de clôture de l'exercice budgétaire	148
§ 4. Les crédits nécessaires au paiement d'une dépense obligatoire n'ont pas été inscrits au budget concerné ou sont insuffisants	150
A. La saisine de la chambre régionale des comptes	152
B. L'arrêté préfectoral d'inscription d'office	154
S/section II. Des procédures de contrôle budgétaire soumises au contrôle du juge administratif	156
§ 1. Le contentieux généré par les avis de contrôle budgétaire	156
A. Un contentieux déclinable en fonction de la nature juridique de l'avis de contrôle budgétaire	156
B. Une contribution du juge administratif à l'élaboration du régime juridique de ces avis	160
§ 2. Des arrêtés préfectoraux faisant grief	163
A. Des arrêtés préfectoraux soumis au contrôle du juge administratif	163
B. La responsabilité de l'État engagée à raison de ces compétences préfectorales	166
Chapitre 2. Un renouveau jurisprudentiel envisageable	173

Section I. Le représentant de l'État ne peut qu'être lié par l'avis rendu par la chambre régionale des comptes	174
S/section I. Une compétence liée résultant des dispositions de contrôle budgétaire applicables	175
§ 1. Une volonté législative de suppression de la tutelle financière	176
§ 2. Une analyse exégétique favorable à cette novation jurisprudentielle	178
S/section II. La préservation de la légalité des délibérations budgétaires	181
§ 1. L'équilibre budgétaire, une condition de légalité des délibérations budgétaires	181
A. La compétence du représentant de l'État dans la saisine de la chambre régionale des comptes	182
B. Un pouvoir de substitution préfectoral désormais soumis à l'appréciation de la chambre régionale des comptes	184
§ 2. Le caractère obligatoire d'une dépense doit s'imposer au représentant de l'État	185
A. Au constat du caractère obligatoire d'une dépense doit succéder une inscription d'office	186
B. Une compétence liée quant au résultat à atteindre	187
Section II. Une nécessaire novation de la nature juridique des avis de contrôle budgétaire	189
S/section I. La mise en demeure : acte-conséquence du constat opéré par la chambre régionale des comptes	190
S/section II. Le constat opéré par la chambre régionale des comptes : acte-cause de la mise en demeure adressée à la collectivité concernée	193
§ 1. Le constat opéré par la chambre régionale des comptes, acte faisant grief	194
§ 2. Un constat auquel le représentant de l'État se soumet traditionnellement	197
§ 3. Des constats aux prises avec la réalité	198
Conclusion	201
Conclusion de la première partie	203

Partie II

Un souci du juge administratif de préserver ses compétences juridictionnelles

Titre I. Les compétences du juge administratif à raison des actes portant élaboration des budgets publics	207
Chapitre 1. Des actes budgétaires locaux soumis au contrôle du juge administratif	209
Section I. Contrôle budgétaire et contrôle de légalité, une conciliation nécessaire	210

S/section I. Primauté du contrôle budgétaire sur le contrôle de légalité	211
§ 1. Le schéma procédural adopté en cas de budget affecté d'un déséquilibre réel	211
§ 2. Le schéma procédural adopté en l'absence de budget adopté dans les délais	213
§ 3. Le schéma procédural adopté en cas de compte administratif adopté en déséquilibre	217
§ 4. Le schéma procédural adopté en cas d'inscription d'office d'une dépense obligatoire	218
S/section II. Des contrôles budgétaires et de légalité exercés en parallèle	222
§ 1. Des compétences exercées en parallèle	222
§ 2. Des risques d'interventions concurrentes différemment appréciés	223
§ 3. Une difficile conciliation	224
Section II. Des actes budgétaires soumis au contrôle de légalité	226
S/section I. Des budgets et comptes administratifs locaux soumis au contrôle de légalité	227
§ 1. Les moyens invoqués à l'appui d'un recours contre un acte budgétaire local	227
A. Des moyens participant d'une correcte élaboration des budgets locaux	227
B. Le non-respect de principes budgétaires présidant à l'élaboration des budgets locaux	233
§ 2. La nature juridique des budgets locaux	244
S/section II. L'appréciation du caractère obligatoire de la dépense	245
§ 1. Sont obligatoires les dépenses destinées à l'acquittement de dettes exigibles	247
§ 2. Caractère obligatoire d'une dépense résultant d'une disposition législative	250
A. Des difficultés présidant à l'appréciation des dépenses obligatoires par détermination de la loi	250
B. Des divergences dans l'appréciation du caractère obligatoire des dépenses	254
§ 3. Dépense obligatoire résultant d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée	258
A. Une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée	258
B. Le montant de la dépense est fixé par la décision juridictionnelle passée en force de chose jugée	260
C. Le montant de la dépense n'est pas fixé par la décision juridictionnelle passée en force de chose jugée	261
Chapitre 2. Le contrôle du juge administratif sur le budget de l'État	265
Section I. Le contrôle des actes réglementaires de mise en œuvre des dispositions prévues par la loi de finances	267

S/section I. Les actes réglementaires de mise en œuvre des dispositions budgétaires, actes administratifs	268
S/section II. Le contentieux des actes réglementaires de mise en œuvre des dispositions budgétaires, un contentieux inexistant	269
§ 1. Les raisons de l'attitude du Conseil d'État	270
§ 2. L'appréciation portée par le Conseil d'État sur l'intérêt à agir au contentieux	272
§ 3. Des attitudes gouvernementales pourtant difficilement justifiables	274
Section II. La nature juridique des autorisations budgétaires	278
S/section I. Une irrégularité budgétaire sans incidence contentieuse	278
§ 1. Les dispositions budgétaires ne peuvent constituer une source de légalité	279
§ 2. L'affirmation d'une primauté de la légalité administrative sur la régularité budgétaire	280
S/section II. Des dérogations à la portée limitée de l'autorisation budgétaire	281
§ 1. Des créations, suppressions et transformations d'emplois effectuées sous réserve de dispositions budgétaires concordantes	282
§ 2. Des dettes honorées dans la limite des crédits disponibles	283
Conclusion	287
Titre II. Les compétences du juge administratif à l'occasion de l'exécution budgétaire	289
Chapitre 1. Une procédure d'exécution des opérations de dépenses soumise au contrôle du juge administratif	291
Section I. Le contentieux de la phase administrative de l'exécution de l'opération de dépense	292
S/section I. La formation de l'engagement public	292
§ 1. Le contentieux de l'engagement de la dépense publique	292
A. L'opportunité de l'engagement de la dépense publique	293
B. Le contentieux des dépenses interdites	294
C. Les conséquences financières de travaux supplémentaires	299
D. La responsabilité civile des ordonnateurs à l'occasion de l'engagement injustifié d'une dépense	310
§ 2. Le contrôle de l'État sur l'exécution de l'opération de dépense	312
A. Le contrôle financier central exercé sur les dépenses de l'État	312
B. Le contentieux généré par le contrôle financier déconcentré	317
S/section II. La réalisation de l'engagement public	318
§ 1. Le contentieux de la liquidation de la dépense publique	318
A. L'interprétation par le juge administratif de la règle du service fait	319
B. L'appréciation par le juge administratif du montant de la dépense	326
§ 2. Le contentieux de l'ordonnancement de la dépense publique	328

A.	Une intervention salutaire du juge administratif au regard de la distinction entre refus d'ordonnancement et refus de liquidation.	328
B.	Le renouveau du contentieux des refus d'ordonnancement	330
C.	Le refus de mandatement d'une dépense publique	332
D.	L'efficacité des interventions du juge administratif	336
Section II.	Le contentieux de la phase comptable de l'exécution de l'opération de dépense	342
S/section I.	Le refus du comptable public d'exécuter les ordres de paiement	343
§ 1.	Le contentieux génère par le refus du comptable de procéder au paiement de la dépense	343
A.	De la nature juridique des refus comptables de paiement	343
B.	Des aspects contentieux des refus de paiement comptables	348
§ 2.	Un tempérament au refus de paiement du comptable public, le pouvoir de réquisition de l'ordonnateur	352
A.	Le pouvoir de réquisition de l'ordonnateur	353
B.	Le refus de l'ordonnateur de requérir	354
§ 3.	Le refus comptable de déférer à un ordre de réquisition	355
S/section II.	L'extinction de la dette publique du fait de la déchéance quadriennale	357
§ 1.	Contribution du juge administratif à l'élaboration du régime juridique de la déchéance quadriennale	357
A.	Une appréciation jurisprudentielle des possibilités d'interruption du délai de la déchéance encourue	358
B.	L'opposition de la déchéance quadriennale	361
§ 2.	Un nouveau régime juridique pour la déchéance quadriennale	363
A.	L'obligation d'opposer la déchéance quadriennale	364
B.	Les caractéristiques de la déchéance quadriennale à l'égard des juges administratif et judiciaire	366
Chapitre 2.	Une procédure d'exécution des opérations de recettes soumise au contrôle du juge administratif	369
Section I.	Le recouvrement des créances publiques ordinaires	370
S/section I.	Le contrôle des ordres de recettes	371
§ 1.	La nature juridique des ordres de (re)versement, une nature difficile à déterminer	371
A.	Des incertitudes du juge administratif quant à la nature juridique des ordres de (re)versement	372
B.	Une conception doctrinale critiquable	373
§ 2.	Les perspectives du contentieux des ordres de (re)versement	375
S/section II.	Le contrôle des arrêtés de débet	377
§ 1.	Une stricte conception jurisprudentielle des compétences ministérielles	378
A.	Une conception jurisprudentielle restrictive de l'usage de l'arrêté de débet à l'encontre des débiteurs autres que comptables	378

B.	L'extension du champ d'application de l'arrêté de débet du comptable de droit au comptable de fait	382
§ 2.	Une conception ministérielle extensive de l'usage de l'arrêté de débet	383
S/section III.	Le contrôle des états exécutoires	386
§ 1.	Le recouvrement des créances ordinaires de l'État au moyen de l'état exécutoire	386
A.	L'influence de la jurisprudence administrative sur l'extension de la procédure des états exécutoires aux créances ordinaires de l'État	387
B.	L'état exécutoire, procédure de recouvrement de droit commun	388
§ 2.	Le contentieux de l'opposition à état exécutoire	390
A.	La nature juridique de l'état exécutoire déterminée par la procédure de recouvrement adoptée	391
B.	Le caractère suspensif de l'opposition à état exécutoire	395
C.	Le contentieux des états exécutoires, un contentieux de pleine juridiction	397
S/section IV.	Le refus de l'ordonnateur d'émettre un titre de recettes	399
Section II.	La protection des intérêts financiers publics au moyen de la compensation des recettes et dépenses publiques	401
S/section I.	Les conditions requises à l'effectivité de la compensation	402
§ 1.	Les dettes et créances compensables	402
§ 2.	Les dettes et créances liquides et exigibles	404
S/section II.	La compensation opposée aux créanciers privés par les personnes publiques	405
S/section III.	La compensation opposée aux personnes publiques par les particuliers : l'apparente contradiction de la jurisprudence administrative	406
§ 1.	Une jurisprudence contradictoire : le principe de la compensation dans le règlement des marchés publics	407
§ 2.	Une jurisprudence ambiguë : des flottements du juge administratif dans l'élaboration du régime juridique de la compensation	409
Conclusion		413
Conclusion de la deuxième partie		415
Conclusion générale		417
Annexes		421
Bibliographie		429
Table des jurisprudences, décisions et avis cités		479
Index alphabétique		527

