

DEUXIÈME CHAMBRE

-----

Arrêt n° 2025-02

Audience publique du 7 février 2025

Prononcé du 13 février 2025

COMMUNE DE RICHWILLER  
(HAUT-RHIN)

QUESTION PRIORITAIRE DE  
CONSTITUTIONNALITÉ

Affaire n° CAF-2024-03

## RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

---

Au nom du peuple français

LA COUR D'APPEL FINANCIÈRE,  
siégeant en audience publique, a rendu l'arrêt suivant :

### **Vu la procédure suivante**

#### *Procédure contentieuse antérieure*

Par un arrêt n° S-2024-1528 du 16 décembre 2024, la chambre du contentieux de la Cour des comptes a jugé qu'il n'y avait pas lieu de transmettre au Conseil d'État la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. X, maire de la commune de Richwiller (Haut-Rhin).

Par le même arrêt, elle a condamné l'intéressé à une amende de 1 000 euros.

#### *Procédure devant la Cour*

Par une requête enregistrée le 30 décembre 2024, M. X fait appel de l'arrêt précité en ce qu'il a jugé qu'il n'y avait pas lieu de transmettre au Conseil d'État la question prioritaire de constitutionnalité qu'il avait soulevée.

Par un avis enregistré le 27 janvier 2025, le ministère public invite la Cour d'appel financière à confirmer le refus de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité.

Vu les pièces de la procédure de première instance ;

Vu l'ordonnance de règlement en date du 23 janvier 2025 de Mme Nathalie Casas, conseillère maître à la Cour des comptes, chargée du supplément d'information ;

Vu le courrier du 31 janvier 2025 par lequel le président de la formation de jugement a fait droit à la demande de M. X de ne pas se présenter en personne à l'audience et d'y être représenté par son avocat ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule et ses articles 34, 37, 61-1 et 72 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 23-1 et 23-2 ;
- le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1617-1 à L. 1617-3 ;
- le code des juridictions financières ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience.

Entendu au cours de l'audience publique :

- Mme Casas, présentant le résultat de l'instruction ;
- M. Nicolas Groper, premier avocat général, et Mme Marie Dussol, substitut général, en les conclusions du ministère public ;
- Maître Olivier Maetz, pour M. X, ayant été informé dès l'ouverture de l'audience de son droit de garder le silence et invité à présenter ses explications et observations, et ayant eu la parole en dernier ;

Après avoir entendu au cours du délibéré M. Marc El Nouchi, conseiller d'État, réviseur, en ses observations ;

Après en avoir délibéré ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes du premier alinéa de l'article 23-1 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel : « *Devant les juridictions relevant du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation, le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution est, à peine d'irrecevabilité, présenté dans un écrit distinct et motivé. Un tel moyen peut être soulevé pour la première fois en cause d'appel* ». L'article 23-2 de la même ordonnance dispose que : « *La juridiction statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation. Il est procédé à cette transmission si les conditions suivantes sont remplies : / 1° La disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites ; / 2° Elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ;/ 3° La question n'est pas dépourvue de caractère sérieux. (...) Le refus de transmettre la question ne peut être contesté qu'à l'occasion d'un recours contre la décision réglant tout ou partie du litige.* »

### **Sur la méconnaissance du droit de se taire découlant de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789**

2. Aux termes de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé*

*indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi.* » Il s'en déduit le principe à valeur constitutionnelle selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire. Ces exigences s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère de punition.

3. Le requérant soutient que les dispositions des articles L. 131-1 à L. 131-16 du code des juridictions financières ainsi que celles de l'article L. 141-5 du même code ne seraient pas conformes aux droits et libertés garantis par la Constitution en ce qu'en ne prévoyant pas l'obligation d'informer les personnes mises en cause de leur droit de se taire au cours de la procédure suivie devant les juridictions financières, elles méconnaîtraient les exigences de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

#### Sur l'objet des articles L. 131-1 à L. 131-16 du code des juridictions financières

4. Ces dispositions figurent dans le chapitre Ier du titre III du livre Ier du code des juridictions financières relatif aux « *compétences et attributions* » de la Cour des comptes. Les articles L. 131-1 à L. 131-8 déterminent les personnes justiciables de la Cour des comptes, les articles L. 131-9 à L. 131-15 définissent les différentes infractions punissables, tandis que l'article L. 131-16 porte sur les amendes susceptibles d'être prononcées à l'encontre des justiciables dont la responsabilité a été retenue.

5. Ces articles, qui énoncent des règles de compétence et de fond, n'ont ni pour objet ni pour effet d'organiser la procédure à suivre devant la Cour des comptes, dans laquelle le droit de se taire pourrait trouver à s'appliquer. Par suite, le moyen tiré de l'absence dans les articles L. 131-1 à L. 131-16 de dispositions prévoyant l'obligation d'informer la personne mise en cause de son droit de se taire est dépourvu de caractère sérieux au sens et pour l'application de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

#### Sur l'objet de l'article L. 141-5 du code des juridictions financières

6. Cet article dispose que : « *La Cour des comptes est habilitée à accéder à tous documents, données et traitements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes soumis à son contrôle ou nécessaires à l'exercice de ses attributions, et à se les faire communiquer sans qu'un secret protégé par la loi puisse lui être opposé. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'accès aux documents, aux données et aux traitements couverts par un secret protégé par la loi. (...)* ».

7. Le fait que l'appelant se soit vu, en l'espèce, adresser en première instance des questions écrites faisant référence à l'article contesté est sans incidence sur la question de la conformité de cet article aux droits et libertés garantis par la Constitution au sens de l'article 23-1 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

8. Figurant dans le chapitre IV du titre IV du livre Ier du code des juridictions financières relatif aux règles générales de procédure applicables à l'ensemble des compétences juridictionnelles et non juridictionnelles de la Cour des comptes, l'article L. 141-5 a uniquement pour objet de permettre aux membres et aux personnels de celle-ci d'accéder « *à tous documents, données et traitements (...)* et à se les faire communiquer sans qu'un secret protégé par la loi puisse lui être opposé (...) », ce qui exclut de son champ les questions susceptibles d'être posées aux personnes mises en cause dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, lorsqu'elles excèdent une demande de transmission de documents, données ou traitements existants. Ce droit d'accès et de communication est ainsi, par sa nature même, distinct des questionnements écrits ou oraux par lesquels, lors d'une instruction ou d'une audience publique, une personne mise en cause est interrogée sur des faits susceptibles de lui être reprochés. Par suite, le moyen tiré de l'absence dans l'article L. 141-5 de dispositions prévoyant l'obligation d'informer la

personne mise en cause de son droit de se taire est dépourvu de caractère sérieux au sens et pour l'application de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

En tout état de cause, sur la nature réglementaire des dispositions régissant la procédure suivie devant les juridictions financières

9. L'article 61-1 de la Constitution dispose que : « *Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question* ». Il en résulte que des dispositions législatives ne peuvent être contestées par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité au motif qu'elles méconnaîtraient des exigences relevant du domaine réglementaire.

10. Le requérant invoque des décisions du Conseil constitutionnel qui ont censuré des dispositions législatives en tant qu'elles ne prévoyaient pas la mise en œuvre le droit de se taire dans le cadre de procédures pénales et disciplinaires.

11. Il résulte toutefois des articles 34 et 37, alinéa 1, de la Constitution que les dispositions de la procédure à suivre devant les juridictions relèvent de la compétence réglementaire dès lors qu'elles ne concernent ni les règles constitutives de ces juridictions, ni la procédure pénale et qu'elles ne mettent en cause aucune des règles, ni aucun des principes fondamentaux placés par la Constitution dans le domaine de la loi.

12. Il s'ensuit que les règles de la procédure suivie devant les juridictions financières relèvent du domaine réglementaire.

13. Il en va ainsi de la procédure applicable aux justiciables mis en cause devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes, qui si elle est soumise aux exigences de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ne relève pas du domaine de la loi mais du domaine du règlement, y compris en ce qui concerne les garanties dont bénéficient les personnes mises en cause. Par suite, le requérant ne peut utilement soutenir que les dispositions législatives contestées, qui au demeurant, comme il est dit aux points 4 à 8 ci-dessus, ont un objet distinct des questions par lesquelles une personne mise en cause est interrogée sur des faits susceptibles de lui être reprochés, méconnaîtraient les exigences de l'article 9 précité en ce qu'elles ne prévoiraient pas l'obligation de notifier à cette personne le droit de se taire.

14. Dès lors, et sans qu'il soit besoin de statuer sur le point de savoir si le champ du droit de se taire est ou non susceptible de s'étendre aux questions posées par écrit, il résulte de ce qui précède que la question soulevée par le requérant est dépourvue de caractère sérieux au sens et pour l'application de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

**Sur la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi découlant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ainsi que du principe de libre administration**

15. L'article L. 131-7 du code des juridictions financières dispose que : « *Dans les conditions prévues par décret, le comptable peut signaler à l'ordonnateur toute opération qui serait de nature à relever des infractions prévues à l'article L. 131-9. / Si, dans le cadre des contrôles qu'il est tenu d'effectuer, le comptable constate des irrégularités, il suspend le paiement et en informe l'ordonnateur. Ce dernier a alors la faculté d'opérer une régularisation ou de requérir par écrit le comptable public de payer. / Les comptables ne sont pas responsables des opérations qu'ils ont effectuées sur réquisition régulière des ordonnateurs.* »

16. Le requérant soutient, en premier lieu, que cet article méconnaîtrait l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi en ce que, d'une part, il ne prévoit pas qu'en cas de suspension de paiement, le comptable doit informer l'ordonnateur du transfert de responsabilité opéré vers ce dernier dans le cas où la réquisition serait mise en œuvre, d'autre part, que ses dispositions sont insuffisamment précises, notamment en ce qu'elles n'encadrent pas les conditions dans lesquelles le comptable peut suspendre le paiement.

17. Toutefois, si l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, impose au législateur d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques, sa méconnaissance, à la supposer établie, ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution.

18. Le requérant fait valoir, en second lieu, que dès lors qu'en application du même article L. 131-7, le comptable public est en mesure de bloquer la mise en œuvre de délibérations prises par un conseil municipal qui bénéficie du droit de s'administrer librement, ses dispositions méconnaîtraient le principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution.

19. Il résulte toutefois, tant du treizième alinéa de l'article 34 de la Constitution que du troisième alinéa de son article 72, que le principe de libre administration s'exerce dans les conditions prévues par la loi. Le législateur a précisément encadré à cet égard, aux articles L. 1617-1 à L. 1617-3 du code général des collectivités territoriales, les conditions et les conséquences d'une suspension de paiement par le comptable public et, le cas échéant, de sa réquisition par l'ordonnateur, dans des conditions permettant d'articuler le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable avec celui de la libre administration des collectivités territoriales. Par suite, le moyen tiré de ce que les dispositions de l'article L. 131-7 précité seraient de nature, en elles-mêmes, à porter atteinte à ce dernier principe est dépourvu de caractère sérieux au sens et pour l'application de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

20. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que, pour des motifs différents de ceux retenus par les premiers juges, il n'y a pas lieu de transmettre cette question au Conseil d'État. Par suite, M. X n'est pas fondé à se plaindre de ce que, par l'arrêt attaqué, la chambre du contentieux de la Cour des comptes a rejeté la demande qu'il avait présentée en ce sens.

### **Sur la publication de l'arrêt au *Journal officiel***

21. Il y a lieu, compte tenu des circonstances de l'espèce, de publier le présent arrêt au *Journal officiel* de la République française, en application de l'article L. 142-1-11 du code des juridictions financières.

Par ces motifs,

### **ARRÊTE :**

Article 1<sup>er</sup>. – La requête de M. X est rejetée.

Article 2. – Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par la Cour d'appel financière, deuxième chambre, le 7 février 2025 par M. Philippe Geoffroy, président de la deuxième chambre ; MM. Tanneguy Larzul et Marc El Nouchi, conseillers d'État ; Mme Marie Pittet, conseillère maître à la Cour des comptes ; Mme Béatrice Abollivier, personnalité qualifiée.

En présence de Mme Marine Macé, greffière de séance.

En conséquence, la République française mande et ordonne à tous commissaires de justice, sur ce requis, de mettre ledit arrêt à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux judiciaires d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

En foi de quoi, le présent arrêt a été signé par

**Marine MACÉ**

**Philippe GEOFFROY**

En application de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, le refus de transmettre une question prioritaire de constitutionnalité ne peut être contesté qu'à l'occasion d'un recours contre la décision réglant tout ou partie du litige.