

# LES POUVOIRS DU JUGE ADMINISTRATIF EN MATIÈRE DE REFUS D'INSCRIPTION SUR LE TABLEAU D'UN ORDRE PROFESSIONNEL

## CONCLUSIONS DE M. André ROUSSEAU

*Sur arrêt de la Chambre Administrative de la Cour Suprême  
du 17 février 1968 : Rondeau Raymond.*

Messieurs,

Le sieur RONDEAU a formé une demande d'inscription au tableau de l'ordre des Experts-comptables et Comptables agréés, à la date du 19 janvier 1965, en se prévalant de son titre français d'expert-comptable.

Il lui fut signalé que sa demande ne pouvait être examinée tant qu'il possédait des intérêts dans la SARL « Manufacture Kiso-Drazana ».

Le requérant s'attacha alors à faire disparaître cette incompatibilité avec la profession d'expert-comptable, résultant de l'art. 4, parag. 3 de l'ordonnance 62-104 du 1<sup>er</sup> octobre 1962 relative à l'organisation des professions d'experts-comptables et comptables agréés, et céda sa part à des coassociés, cession qui fut réalisée par acte notarié du 21 décembre 1965.

Une expédition de l'acte de cession fut transmise au Président du Conseil de l'Ordre le 8 février 1966 en le priant de statuer sur sa demande d'inscription.

Aucune suite n'ayant été donnée à sa requête, en vertu de l'art. 41 — 5<sup>o</sup> de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> octobre 1962, le sieur RONDEAU s'est pourvu le 16 mai 1966 devant votre juridiction contre le refus implicite d'inscription : il en demande l'annulation ainsi que son renvoi devant le Conseil de l'Ordre.

Ce n'est qu'à la date du 17 mai 1967 et après mise en demeure, que le Conseil de l'Ordre a répondu, à la communication qui lui fut faite du pourvoi.

Il fait connaître qu'il ne pouvait statuer immédiatement sur la demande du sieur RONDEAU, car dans le cadre de la seule ordonnance du 1<sup>er</sup> octobre 1962, il n'en avait pas les pouvoirs. Il lui a fallu attendre la publication des décrets d'application 66-064 et 66-026 du 2 février 1966, qui lui donnent les moyens nécessaires.

C'est alors seulement que par décision du 30 novembre 1966, le Conseil de l'Ordre a inscrit l'intéressé en qualité de Comptable agréé. Son Président conclut en conséquence au rejet du pourvoi.

Dans un mémoire en réplique du 25 avril 1967, le sieur RONDEAU déclare que son inscription comme comptable agréé ne lui donne pas satisfaction et sollicite de plus fort l'annulation de la décision et son inscription comme expert-comptable.



Il existe un problème de recevabilité. En effet, en vertu de l'art. 42 de l'ordonnance 62-104 du 1<sup>er</sup> octobre 1962, les décisions du Conseil de l'Ordre doivent être déférées à la Cour Suprême dans le délai d'un mois à compter de leur notification. Le texte est muet en ce qui concerne les décisions implicites de rejet. La règle commune doit par suite s'appliquer, à savoir que la décision de rejet doit être considérée comme acquise à l'expiration d'un délai de 4 mois pendant lequel le Conseil de l'Ordre a conservé le silence, autrement dit, la demande ayant été formulée le 19 janvier 1965, le rejet était acquis le 20 mai 1965, et non le 20 février 1965, comme semble le penser l'Administration — en ce sens C.E. 20 avril 1956, Ecole Profess. de dessin industriel, concl. LONG. D. 1956, p. 322, car seule la loi pourrait décider que le silence gardé pendant un mois vaut décision de rejet.

Compte tenu du délai spécial de recours prévu par l'art. 42 susvisé, le pourvoi devait par suite être formé avant le 20 juin 1965. N'ayant été déposé que le 16 mai 1966, il devrait être déclaré irrecevable.

Mais au cours de la procédure, le Conseil de l'Ordre a pris dans sa séance du 30 novembre 1966 une décision expresse qui n'est pas simplement confirmative de la décision implicite et qui porte inscription du sieur RONDEAU comme comptable agréé. C'est contre cette

décision, notifiée le 18 avril 1967, que par mémoire du 24 avril 1967 le requérant se pourvoit. Il s'agit en vérité d'une nouvelle instance qui aurait dû régulièrement faire l'objet d'un enregistrement distinct.

Quoiqu'il en soit, nous vous proposerons de déclarer irrecevables les conclusions de la requête en date du 16 mai 1966 en tant qu'elles sont dirigées contre le refus implicite du Conseil de l'Ordre ; de dire, en revanche que les conclusions du mémoire en date du 25 avril 1967 dirigées contre la décision du 30 novembre 1966 sont recevables comme formulées dans le délai d'un mois prévu à l'art. 4 de l'ordonnance 62-104 du 1<sup>er</sup> octobre 1962.

\*  
\*\*

Nous rappellerons tout d'abord, pour répondre à la dernière question posée par le requérant que le juge administratif n'a pas le pouvoir de se substituer à un organisme à caractère administratif : Vous avez eu déjà l'occasion de statuer sur ce point, dans une affaire semblable, cf. C.A. 30 juin 1965, Jean de GUARDIA DE PONTE, Recueil 1965, Tome I, p. 154.

Il s'agissait d'une personne qui demandait à votre juridiction de l'inscrire sur la liste des Commissaires aux Comptes. Vous avez répondu que vous n'aviez pas qualité pour ce faire. Pour notre part, nous avons souligné que vous ne disposiez en matière d'inscription sur des listes professionnelles que les pouvoirs du juge de l'excès de pouvoir et que vous ne pouviez donner des injonctions à une autorité administrative, fut-elle une Commission ou comme en l'espèce, un organisme professionnel qui a reçu une mission de service public.

Nous ne pouvons que redire ce que nous avons alors déclaré et vous inviter à rejeter comme irrecevables les conclusions par lesquelles le sieur RONDEAU demande son inscription comme expert-comptable.

Les conclusions principales vous invitent à rechercher si le requérant avait le droit à une inscription en qualité d'expert-comptable et si par suite son inscription comme comptable agréé est entachée d'excès de pouvoir.

Se pose là le problème de l'étendue de vos pouvoirs.

Les pouvoirs du juge administratif, vous le savez, sont fonction du pouvoir discrétionnaire dont dispose l'Administration. Le pouvoir discrétionnaire rappelons-le, est le pouvoir d'appréciation laissé à l'Administration dans le cadre de la légalité.

Il ne doit pas être confondu avec l'arbitraire qui est en dehors du droit. Le pouvoir discrétionnaire lui, n'échappe pas à la règle de droit. Ce pouvoir sera plus ou moins étendu selon les conditions qui auront été posées par la loi et les règlements pour l'exercice de ce pouvoir.

Plus le corps des textes sera dense, plus la réglementation sera précise dans une matière donnée, plus le pouvoir discrétionnaire sera restreint.

Au contraire, un texte de portée générale ne posant aucune condition à l'exercice du pouvoir de l'Administration, laisse le champ libre à celle-ci. Son pouvoir d'appréciation est total : les risques de violation de la loi sont alors peu nombreux pour le pouvoir exécutif.

Les pouvoirs de la juridiction administrative dans cette dernière hypothèse sont limités et en proportion inverse de ceux de l'autorité administrative.

Quels sont-ils ? Le contrôle juridictionnel s'exercera sur la compétence de l'organisme d'abord, car c'est une question d'ordre public, évoquée même d'office par le juge : C.E. 1<sup>er</sup> juin 1962, Union Générale des Syndicats des Mandataires des Halles et autres. Il s'exercera ensuite sur la régularité formelle des décisions prises : il vérifiera à cet effet si les formalités requises pour l'accomplissement de l'acte administratif ont été remplies. Il contrôlera l'exactitude matérielle des faits ayant motivé la décision, le fait étant généralement déterminant d'une situation juridique. Il recherchera, en outre, si la décision administrative est entachée d'erreur de droit : c'est le cas lorsque l'Administration donne à un texte une fausse interprétation — C.E. 24 juillet 1942, PIRON, Lebon p. 233. Le juge interviendra encore en cas d'erreur d'appréciation manifeste — C.E. 9 mai 1962, Cne de MONTFERMEIL D. 1962, p. 571, où exceptionnellement le juge substitue son appréciation à celle de l'Administration qu'il estime aberrante. Enfin, le juge sanctionne tout détournement de pouvoir allégué et prouvé, une décision ne pouvant être prise dans un but autre que celui prévu par la loi.

\*  
\*\*

Examinons si dans notre litige, la situation de droit ne se rapproche pas de l'hypothèse évoquée ci-dessus.

C'est en application des décrets 66-064 et 66-066 du 2 février 1966 que le Conseil de l'Ordre des experts-comptables et comptables agréés

a statué sur la requête du sieur RONDEAU qui demandait son inscription comme expert-comptable.

L'art. 16 du décret 66-064 portant détermination des modalités de délivrance du diplôme officiel d'expert-comptable précise que les candidats qui du fait de leur position de salariés au 30 septembre 1962 n'ont pas été classés par le jury... (c'est le cas du requérant)... « pourront poser à nouveau leur candidature auprès du Conseil de l'Ordre afin que celui-ci statue sur leur inscription éventuelle à la section des experts-comptables du tableau annexe ou à la section des comptables agréés du tableau annexe ».

Ce texte vise uniquement des professionnels qui, au 30 septembre 1962, étaient des salariés et, de ce fait, n'ont pu être classés par le jury, mais qui, par ailleurs, remplissaient les conditions exigées par l'art. 66 de l'ordonnance 62-104 du 1<sup>er</sup> octobre 1962 lesquelles sont d'une part, exercice de la profession à Madagascar à la date du 30 septembre 1962 ; et d'autre part, inscription sur une liste d'expert en matière comptable habituellement désigné par les tribunaux de l'ordre judiciaire ou sur les listes de commissaires aux comptes agréés par la Cour d'Appel ou possession de deux ans de pratique dans les fonctions.

Ainsi le Conseil de l'Ordre dispose d'un pouvoir discrétionnaire identique à celui du jury de l'art. 66.

Pour prétendre à l'inscription, il suffit de remplir la première condition et l'une des trois autres et bien entendu, s'engager à abandonner la position de salarié (dans les deux ans à compter de l'inscription, dit le texte).

Mais le fait de satisfaire aux conditions ne confère pas un droit à l'inscription. Le texte déclare : « Le Conseil de l'Ordre statue sur leur inscription éventuelle »... plus loin il mentionne : « si leur candidature est retenue ». L'Ordre professionnel a donc quasiment toute latitude de ne pas procéder à l'inscription sollicitée. Il dispose d'un très large pouvoir discrétionnaire. Lorsqu'il procède à une inscription sur le tableau des experts-comptables, il ne peut pas inscrire les professionnels qui ne rempliraient pas les conditions minima prescrites par la loi.

Mais s'agissant d'une décision de rejet, d'un refus d'inscription, la compétence du Conseil ne subit aucune limitation.

Les conditions posées plus haut sont nécessaires à l'inscription : elles ne sont pas suffisantes.

Le Conseil peut rejeter la demande d'inscription, en vertu de son pouvoir d'appréciation, s'il estime que les titres présentés par le candidat sont insuffisants, que la valeur professionnelle du postulant ne justifie pas cette inscription.

Dans cette hypothèse, le juge peut seulement vérifier l'exactitude matérielle des faits à la base du refus, il ne se reconnaît pas le droit de substituer son appréciation à celle de l'organisme professionnel. Les juridictions administratives françaises ont eu à connaître de telles situations. Le Conseil d'Etat ne s'est pas estimé qualifié pour exercer un contrôle sur l'appréciation portée sur les titres, les mérites, la valeur des candidats, cf. C.E. 18 novembre 1960, BRECHET, Lebon p. 639 — C.E. 5 déc. 1962, BORDIER, Lebon p. 661. A propos de l'application des décrets des 12 mai et 4 juillet 1960, relatifs à la notoriété médicale en matière de sécurité sociale, de nombreux médecins s'étant pourvus contre le refus d'inscription sur les listes de notoriété, les arrêts ont constaté que les textes avaient donné à la Commission paritaire chargée de dresser la liste, un très large pouvoir d'appréciation ne permettant pas un contrôle étroit. Le Conseil d'Etat a déclaré que les appréciations auxquelles se livre la Commission ne sont susceptibles d'être discutées que par des moyens tirés de l'erreur manifeste, de l'inexactitude matérielle des faits, de l'erreur de droit ou du détournement de pouvoir — C.E. 24 avril 1964, VILLARD A.J. 1964, p. 314.

Le juge administratif, en vérité, se refuse toujours à faire des appréciations de fait qu'il estime trop délicate techniquement. L'appréciation de la qualité d'un vin par exemple ne peut être discutée au contentieux C.E. 14 oct. 1960 Syndicat agricole et viticole de la Lande de Pomerol. En matière professionnelle, l'Ordre est souverain quant à la condition de compétence exigée du candidat — C.E. Sect. 23 janvier 1948, COUVET, Lebon p. 34. A moins qu'il ne s'agisse d'une erreur manifeste d'appréciation (l'erreur évidente) — C.E. 9 mai 1962, Cne de MONTFERMEIL D. 1962, p. 571 déjà cité.

Nous vous engageons à adopter une attitude semblable à celle du Conseil d'Etat français, ce que vous avez d'ailleurs déjà fait dans l'arrêt LACHETEAU du 20 février 1955, Recueil 1961, p. 64.

Le sieur RONDEAU demande l'annulation de son inscription comme comptable agréé en tant qu'il constitue un refus de l'inscrire comme expert-comptable.

C'est ce refus dont vous devez contrôler la légalité. Il s'agit du contrôle minimum que nous évoquions plus haut.

La compétence de l'auteur de l'acte n'est pas en cause.

D'autre part, aucun vice de forme n'est allégué, aucune erreur de droit ne paraît avoir été commise, aucun détournement de pouvoir n'est invoqué.

Il vous reste à vous assurer de l'exactitude matérielle du motif de refus et de vérifier s'il n'y a pas erreur manifeste d'appréciation.

Le Président du Conseil de l'Ordre dans son mémoire du 17 mai 1967 donne le motif du refus : Les titres du requérant — dit-il et ses connaissances professionnelles ne l'autorisaient pas à être inscrit comme expert-comptable.

L'instruction révèle que le sieur RONDEAU a exercé en France de 1946 à 1962 comme comptable agréé. Il était inscrit au tableau de l'Ordre avec cette qualification.

L'Ordre a considéré qu'il ne pouvait inscrire comme expert-comptable à Madagascar un professionnel qui, dépourvu de diplôme, était inscrit et exerçait en France comme comptable agréé.

La décision n'est le résultat d'aucune erreur matérielle et le Conseil de l'Ordre n'a commis, selon toute apparence, aucune erreur manifeste d'appréciation en inscrivant le sieur RONDEAU non sur le tableau des experts-comptables mais sur celui des comptables agréés.

Le requérant n'est pas fondé à prétendre que la décision attaquée du 30 novembre 1966 qui l'a inscrit au tableau de l'Ordre comme comptable agréé est entachée d'excès de pouvoir, et nous concluons au rejet du pourvoi.

## **Annexe**

**Arrêt Rondeau Raymond**

**du 17 Février 1968**

Vu la requête présentée par le sieur RONDEAU Raymond, demeurant à Tananarive, ayant pour avocat Me R. VALLY et faisant élection de domicile en l'étude de ce dernier, 23, avenue de l'Indépendance ;

ladite requête enregistrée au greffe de la Cour Suprême le 16 mai 1966 sous le n° 129.66 et tendant à ce qu'il plaise à la Cour annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le Conseil de l'Ordre sur sa demande du 8 février 1966 aux fins de son inscription au tableau de l'Ordre en tant qu'expert comptable ;

A l'audience publique ordinaire du samedi trois février mil neuf cent soixante huit,

Où M. RAHARINAIVO, Président en son rapport ;

Où Me LEBEL, avocat substituant Me R. VALLY, en ses explications orales ;

Où M. ROUSSEAU, Commissaire de la loi en ses conclusions ;

Après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Considérant que le sieur RONDEAU Raymond avait formé une demande d'inscription au tableau de l'Ordre des Experts-Comptables, à la date du 19 janvier 1965 en se prévalant de son titre français d'expert-comptable ;

Considérant qu'il lui fut alors signalé que sa demande ne pouvait être examinée tant qu'il possédait des intérêts dans la Société à Responsabilité Limitée « Manufacture Kiso-Drazana » ;

Considérant que l'intéressé s'attacha en conséquence à faire disparaître cette incomptabilité avec la profession d'expert-comptable,



résultant de l'article 4 § 3 de l'ordonnance n° 62.104 du 1<sup>er</sup> octobre 1962 en cédant sa part à des co-associés ;

Mais considérant qu'aucune suite n'ayant été donnée à sa requête, le sieur RONDEAU a sollicité par requête du 16 mai 1966, l'annulation du refus implicite d'inscription qui lui est ainsi opposé, ainsi que son renvoi devant le Conseil de l'Ordre ;

*Sur la recevabilité :*

Considérant que si aux termes de l'article 42 de l'ordonnance n° 62.104 du 1<sup>er</sup> octobre 1962, relative à l'organisation de profession d'expert-comptable agréé, les décisions du Conseil de l'Ordre doivent être déférées à la Cour Suprême dans le délai d'un mois à compter de leur notification, le texte ne se prononce pas toutefois en ce qui concerne les décisions implicites de rejet ; que par suite, la règle de droit commun doit s'appliquer, à savoir que la décision de rejet doit être considérée comme acquise à l'expiration d'un délai de quatre mois pendant lequel le Conseil de l'Ordre a conservé le silence ; qu'en d'autres termes, la demande ayant été formulée le 10 janvier 1965, le rejet était acquis le 20 mai 1965 ; que, compte tenu du délai spécial de recours prévu par l'article 42 sus-énoncé, le recours contre la décision implicite de rejet devait être formé avant le 20 juin 1965 ; que n'ayant été déposé que le 16 mai 1966, il doit être déclaré irrecevable ;

Considérant cependant qu'au cours de la procédure, le Conseil de l'Ordre a pris, dans sa séance du 30 novembre 1966, une décision expresse qui n'est pas simplement confirmative de la décision implicite et qui porte inscription du sieur RONDEAU comme comptable agréé ; que, par mémoire du 24 avril 1967, le requérant se pourvoit contre cette décision, notifiée le 18 avril 1967, que les conclusions dirigées contre cette décision sont recevables comme formulées dans le délai d'un mois prévu à l'article 4 de l'ordonnance 62.104 du 1<sup>er</sup> octobre 1962 ;

*Sur les conclusions tendant à l'inscription du requérant comme expert-comptable :*

Considérant que le juge administratif n'a pas le pouvoir de se substituer ou de donner des injonctions à une autorité administrative, ni à un organisme professionnel exerçant une mission de service public ;

que, dès lors, doivent être rejetées les conclusions tendant à l'inscription du requérant comme expert-comptable ;

*Sur les conclusions dirigées contre la décision du 30 novembre 1966 inscrivant l'intéressé comme comptable agréé et non comme expert-comptable :*

Considérant que les pouvoirs du juge administratif sont fonction du pouvoir discrétionnaire dont dispose l'Administration ;

Considérant qu'il résulte des termes de l'article 16 du décret 66.064 portant détermination des modalités de délivrance du diplôme officiel d'expert-comptable que le Conseil de l'Ordre dispose d'un large pouvoir discrétionnaire en matière de refus d'inscription sur le tableau de l'Ordre ;

qu'en effet si en vertu des dispositions combinées du décret précité et de celles de l'article 66 de l'ordonnance 62.104 du 1<sup>er</sup> octobre 1962, il suffit pour être candidat à une inscription sur le tableau des experts-comptables, d'une part, d'exercer pour son compte la profession d'expert-comptable à Madagascar depuis le 30 septembre 1962 au moins, d'autre part, de figurer sur une liste d'experts en matière comptable habituellement désignés par les tribunaux de l'ordre judiciaire ou être inscrit sur les listes de Commissaires aux Comptes agréés par la Cour d'Appel ou avoir deux ans de pratique dans les fonctions, le fait de satisfaire aux dites conditions ne confère pas un droit à l'inscription ;

que le Conseil de l'Ordre a le pouvoir, dans chaque cas qui lui est soumis, d'apprécier si l'inscription doit être ou non prononcée, sous réserve toutefois du contrôle du juge pouvant porter sur la compétence de l'auteur de l'acte, la forme de celui-ci, l'erreur de droit, l'erreur matérielle, l'erreur manifeste d'appréciation et le détournement de pouvoir ;

Mais considérant qu'en l'espèce la compétence de l'auteur de l'acte n'est pas en cause ;

Considérant par ailleurs qu'aucun vice n'est allégué ; qu'aucune erreur de droit n'a été commise ; qu'aucun détournement de pouvoir n'est invoqué ;

Considérant d'autre part, qu'il résulte de l'inscription que le sieur RONDEAU Raymond a exercé en France de 1946 à 1962 comme comptable agréé ; que le Conseil de l'Ordre a considéré qu'il ne pouvait inscrire comme expert-comptable à Madagascar, un profes-

sionnel qui, dépourvu de diplôme, était inscrit et exerçait en France comme comptable agréé et non comme expert-comptable ;

Considérant, dès lors, que la décision contestée n'est le résultat d'aucune erreur matérielle, ni d'aucune erreur manifeste d'appréciation ;

Considérant, dans ces conditions, que le requérant n'est pas fondé à prétendre que la décision attaquée du 30 novembre 1966 qui l'a inscrit au tableau de l'Ordre comme comptable agréé est entachée d'excès de pouvoir.

#### CES MOTIFS PAR,

Décide :

*Article premier.* — La requête en date du 16 mai 1966 est déclarée irrecevable.

*Article 2.* — Les conclusions dirigées contre la décision du Conseil de l'Ordre des Experts-Comptables et des Comptables agréés en date du 30 novembre 1966 sont rejetées.

*Article 3.* — Les dépens sont mis à la charge du sieur RONDEAU.