

JUGEMENT DES ORDONNATEURS PAR LE JUGE DES COMPTES

Loi n° 96 / 06 du 18 jan. 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972

Article 38.-

1. La Cour Suprême est la plus haute juridiction de l'Etat en matière judiciaire, administrative et de jugement des comptes.
2. Elle comprend :
 - une chambre judiciaire ;
 - une chambre administrative ;
 - une chambre des comptes.

Article 41.- La chambre des comptes est compétente pour contrôler et statuer sur les comptes publics et ceux des entreprises publiques et parapubliques.

- Elle statue souverainement sur les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions inférieures des comptes.
- Elle connaît de toute autre matière qui lui est expressément attribuée par la loi.

Loi n°2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême

ARTICLE 6.- (1) Est comptable de fait toute personne qui, n'ayant pas la qualité de comptable ou n'agissant pas en cette qualité, s'ingère dans les opérations de recettes et de dépenses, de maniement des valeurs, de deniers publics, ceux réglementés ou non réglementés, ainsi que ceux des établissements publics et ces entreprises du secteur public et parapublic.

(2) Est également comptable de fait, toute personne qui, n'ayant pas la qualité de comptable-matières, s'immisce dans les opérations de recettes, de garde et d'affectation des matières appartenant à une personne morale de droit public ou de droit privé dans laquelle l'Etat détient au moins vingt pour cent du capital.

(3) Il en résulte pour le comptable de fait toutes les obligations d'un comptable patent du point de vue des opérations faites par lui et de sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

ARTICLE 8. ...

- les comptes des personnes physiques exerçant les fonctions officielles ou ceux des comptables publics patents des personnes morales investies d'une mission spécifique et recevant à ce titre les fruits de la générosité nationale ou internationale, dans les conditions fixées par l'acte accordant les concours financiers ci-dessus.

ARTICLE 37.- Si l’instruction ou l’examen des comptes fait apparaître des faits susceptibles, de constituer des infractions à la loi pénale, le Procureur Général près la Cour Suprême informe le Ministre chargé des finances et les Ministres ou autorités de tutelle intéressés. Le dossier est transmis au Ministre de la Justice par le Procureur Général près la Cour Suprême. Cette transmission vaut plainte au nom de l’Etat, de la collectivité territoriale décentralisée, de l’entreprise publique ou parapublique ou de l’établissement public concerné.

Loi n°2006/017 du 29 décembre 2006 fixant l’organisation et le fonctionnement des tribunaux régionaux des comptes.

Loi n°2006/016 du 29 décembre 2006 fixant l’organisation et le fonctionnement de la Cour Suprême

ARTICLE 39 : La Chambre des Comptes est compétente pour :

- a) contrôler et juger les comptes de l’Etat et des entreprises publiques et parapubliques ;
- b) statuer souverainement sur les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions inférieures des comptes ;
- c) donner son avis sur les projets de loi de règlement présentés au Parlement ;
- d) élaborer et publier le rapport annuel des comptes de l’Etat adressé au Président de la République ;
- e) Connaître de toute autre matière qui lui est expressément attribuée par la loi.

Loi n° 2007 / 006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l’Etat

ARTICLE 72.- Le contrôle juridictionnel des comptes publics est exercé par la juridiction des comptes prévue dans la Constitution.

Directive N1 de la CEMAC

Articles 72 et 73

2.1 JUGEMENT DES FAUTES DE GESTION

Si la juridiction des comptes a les compétences d’une cour de discipline budgétaire et financière, elle s’attribue juridiction sur les ordonnateurs afin de juger leurs fautes de gestion selon une procédure juridictionnelle.

2.1.1 DEFINITION DE LA FAUTE DE GESTION

Le faute de gestion est un manquement ou une violation des règles ou des principes de bonne gestion des crédits, fonds et valeurs de l’État ou de tout autre organisme public par les dirigeants, les fonctionnaires ou agents de l’organisme.

Toute personne appartenant au cabinet d'un membre du Gouvernement, tout fonctionnaire ou agent d'un organisme public, tout représentant, administrateur ou agent d'organismes soumis à un titre quelconque au contrôle de la juridiction des comptes, peuvent être sanctionnés pour faute de gestion.

Peut faire l'objet d'une sanction pour faute de gestion, toute personne qui aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses des organismes publics ou à la gestion des biens leur appartenant ou qui, chargée de la tutelle ou du contrôle desdits organismes, aura donné son approbation aux décisions incriminées.

Peut faire de même l'objet d'une sanction pour faute de gestion, toute personne qui, dans l'exercice de ses fonctions, a procuré ou tenté de procurer à elle-même ou à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature.

Peut encore faire l'objet d'une sanction pour faute de gestion toute personne qui, en méconnaissance de ses obligations, a porté préjudice à une collectivité publique.

2.1.2 LES FAITS CONSTITUTIFS DE FAUTE DE GESTION

*Loi n°74-18 du 5 décembre 1974 contrôle des ordonnateurs modifiée par la loi n° 76-4 du 8 juillet 1976
Articles 3 et 6.*

Sont notamment considérés comme fautes de gestion :

- ❑ l'engagement d'une dépense en violation des règles applicables en la matière,
- ❑ l'imputation irrégulière d'une dépense pour dissimuler un dépassement de crédit,
- ❑ l'engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation de signature à cet effet,
- ❑ la violation des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses publiques ou à la gestion des biens publics,
- ❑ le fait de donner son approbation aux décisions incriminées ci-dessus,
- ❑ le fait de procurer à soi-même ou à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice à un organisme public ou de tenter de procurer un tel avantage.

2.1.3 LA PROCEDURE DE JUGEMENT DES FAUTES DE GESTION

Loi n°74-18 du 5 décembre 1974 contrôle des ordonnateurs modifiée par la loi n° 76-4 du 8 juillet 1976

Décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant Organisation et fonctionnement du conseil de discipline budgétaire et financière

La juridiction financière est saisie des fautes de gestion soit par requête d'un ministre ou de toute autre autorité, par l'intermédiaire du représentant du ministère public près la juridiction des comptes, soit d'office par la juridiction financière elle-même après avoir relevé des faits constitutifs de faute de gestion au cours de ses contrôles.

Le président de la juridiction financière ou le président de chambre ou de section peut, dans tous les cas, prescrire, lorsqu'elle n'a pas eu lieu, une enquête administrative préalable.

Le président de la juridiction financière ou le président de chambre ou de section désigne un magistrat, qui procédera à l'instruction conformément aux règles prévues.

Le rapport d'instruction est transmis au représentant du ministère public aux fins de ses conclusions.

Lorsque l'instruction est terminée, le président communique une copie du rapport et des pièces du dossier à l'autorité qui a saisi la juridiction des comptes, à l'autorité dont dépend ou dépendait l'agent mis en cause et au ministre chargé des finances, qui donneront leur avis.

Le dossier, complété ou non par les avis des autorités susvisées, est transmis par le président à un magistrat rapporteur dans le délai prévu par la loi.

La formation de jugement compétente décide s'il y a lieu ou non de retenir l'affaire. La décision de classement est notifiée à l'autorité dont dépend ou dépendait le prévenu.

Si la juridiction financière décide de retenir l'affaire, une copie de son arrêt, accompagnée d'une copie du dossier complet de l'affaire, est adressée, sous pli recommandé, avec demande d'avis de réception, à la personne mise en cause. Cette dernière dispose d'un délai pour

produire à la juridiction des comptes un mémoire écrit, soit par lui-même, soit par le conseil de son choix.

Le prévenu est avisé et cité à comparaître par le greffier de la juridiction financière. Il peut se faire assister d'un conseil.

Le prévenu et son conseil assistent à l'audience, mais pas aux délibérations.

Le représentant du ministère public peut assister à l'audience, mais sans voix délibérante.

L'arrêt mentionne les charges retenues à titre provisoire contre l'agent mis en cause. Il mentionne en outre que, faute de répondre dans le délai imparti, l'intéressé est réputé accepter les conclusions qui lui sont notifiées et que, par suite, la juridiction des comptes statuera à titre définitif.

L'arrêt définitif est notifié à l'intéressé, au ministre de tutelle technique, au ministre chargé des finances et, le cas échéant, à l'autorité qui a saisi la juridiction financière.

Les poursuites devant le juge des comptes ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale ou disciplinaire, pas plus qu'une action disciplinaire ou pénale ne lie la juridiction financière.

Si les faits constitutifs de la faute de gestion ont un caractère délictuel ou criminel, le président de la juridiction financière en saisit directement le Garde des sceaux ou le représentant du ministère public près la juridiction des comptes, qui informe le ministre de la justice, chargé de faire poursuivre l'intéressé devant les tribunaux répressifs.

Les arrêts définitifs de faute de gestion peuvent faire l'objet d'un recours en révision ou en cassation.

Les fautes de gestion ne peuvent plus faire l'objet de poursuites devant la juridiction financière à l'expiration du délai fixé par la loi, compté à partir du jour où elles ont été commises ou découvertes selon les dispositions légales en vigueur.

2.1.4 LA SANCTION DES FAUTES DE GESTION

Loi n°74-18 du 5 décembre 1974 contrôle des ordonnateurs modifiée par la loi n° 76-4 du 8 juillet 1976

Décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant Organisation et fonctionnement du conseil de discipline budgétaire et financière

La sanction de la faute de gestion est une amende, dont le montant est fixé par la loi en fonction du montant du salaire de l'auteur de la faute de gestion.

Lorsque l'auteur d'une faute de gestion ne perçoit pas une rémunération ayant le caractère d'un traitement, le montant de l'amende pourra être fixé en fonction du montant du traitement annuel brut des fonctionnaires.

Au cas où les faits constitutifs de la faute de gestion seraient en même temps constitutifs d'une gestion de fait, ils seront, en outre, soumis aux dispositions relatives à la gestion de fait.

Les auteurs de fautes de gestion visés plus haut ne sont passibles d'aucune sanction s'ils peuvent exciper d'un ordre écrit préalablement donné à la suite d'un rapport particulier à chaque affaire par leur supérieur hiérarchique ou par la personne légalement habilitée à donner un tel ordre dont la responsabilité se substituera dans ce cas à la leur ou par le ministre compétent personnellement.

2.2 JUGEMENT DES GESTIONS DE FAIT

Loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, articles 39 à 44.

2.2.1 DEFINITION DE LA GESTION DE FAIT

Si un ordonnateur ou toute autre personne s'imisce dans les fonctions de comptable public, il est déclaré comptable de fait et il doit produire au juge financier un compte de gestion de fait qui sera jugé dans les mêmes conditions que les comptes des comptables patents.

Il y a gestion de fait lorsque des opérations ou des fonds relevant de la compétence d'un comptable public sont exécutées ou lorsque des fonds publics sont détenus et ou maniés par une personne n'ayant pas la qualité de comptable public ou n'agissant pas sous le contrôle d'un comptable public.

Pour qu'il y ait gestion de fait, il suffit qu'une autorité, un fonctionnaire ou un agent agisse à la place du comptable, peu importe l'usage ou la destination des fonds : simple détention, détournement dans un but personnel, utilisation pour une dépense publique autorisée ou non autorisée.

2.2.2 LES FAITS CONSTITUTIFS DE GESTION DE FAIT

Sont considérés comme faits constitutifs de gestion de fait l'ingérence dans les fonctions de comptable public (recouvrement de recettes, maniement ou détention de deniers ou de valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public ou de deniers n'appartenant pas à un organisme public mais que les comptables publics sont exclusivement chargés de manipuler « fonds privés réglementés »).

Les gestions de fait étant soumises aux mêmes juridictions et entraînant les mêmes obligations et responsabilités que les gestions régulières, le vérificateur commencera par déterminer les faits constitutifs de la gestion de fait, la procédure et les conséquences, avec notamment la sanction et l'amende à partir des dispositions légales.

2.2.3 LES AUTEURS DE GESTION DE FAIT

Toute personne qui, sans titre légal, a exercé des fonctions de comptable public est présumée comptable de fait. Il peut s'agir d'un tiers, d'une personne travaillant dans ou pour un organisme public, d'une personne qui détient temporairement des fonds pour le compte d'un organisme public, d'un ordonnateur, d'un maire, d'un préfet, d'un ministre. Un comptable public ou un régisseur qui, en dehors de sa fonction, effectue des opérations réservées aux comptables ou aux régisseurs peut être déclaré comptable de fait, s'étant dépouillé de son titre légal.

Il faut distinguer les personnes qui ont effectué un maniement de “ brève main ”, celles qui ont effectué matériellement les opérations, des personnes qui ont manié de “ longue main ”, celles qui ont pris l’initiative des opérations de la gestion occulte, les ont facilitées par leur silence ou leur négligence ou ont eu connaissance de ces opérations et les ont tolérées.

En revanche, ne sont pas considérées comme coupables de gestion de fait les personnes qui, dans une situation d’étroite dépendance, n’ont fait qu’exécuter les ordres qu’elles n’avaient pas le droit de discuter ou qu’elles n’étaient pas en situation de discuter.

Quand plusieurs personnes sont impliquées dans une gestion de fait, elles sont conjointement et solidairement responsables et doivent présenter un compte unique pour les opérations communes.

2.2.4 LES OPERATIONS DE LA GESTION DE FAIT

Les opérations de la gestion de fait peuvent concerner notamment :

- ❑ la perception d’impôts illégalement institués,
- ❑ l’encaissement irrégulier de recettes, subventions, dons, legs, fonds de concours, libéralités, souscriptions, emprunts ou produits de tout genre appartenant ou destinés à l’État ou à une collectivité publique,
- ❑ des fonds extraits irrégulièrement de la caisse d’un comptable public au moyen d’un mandat fictif,
- ❑ des fonds ou valeurs privés qui auraient dû être gérés ou détenus par un comptable public (anciennement appelés fonds privés réglementés),
- ❑ une contraction de recettes et de dépenses.

2.2.5 LA PROCEDURE DE JUGEMENT DES GESTIONS DE FAIT

La procédure de jugement des comptes des comptables de fait est la même que celle des comptes des comptables patents, sous réserve des quelques précisions ci-après. Elle est écrite, contradictoire, sous forme de double arrêt.

Les étapes de la procédure sont les suivantes :

- ❑ la saisine,
- ❑ la déclaration de gestion de fait,
- ❑ la production du compte de gestion de fait,
- ❑ la reconnaissance de l'utilité publique des dépenses,
- ❑ le jugement du compte de gestion de fait.

2.2.5.1 La saisine

La juridiction des comptes est compétente pour déclarer et apurer les gestions de fait. Elle peut se saisir d'office des faits constitutifs de gestion de fait qu'elle découvre lors de ses contrôles ou être saisie par le représentant du ministère public près la juridiction financière, lui-même saisi par des autorités administratives ou par un comptable supérieur lors de la vérification ou de l'apurement des comptes d'un comptable subordonné.

Le rapporteur qui décèle des faits constitutifs de gestion de fait lors de ses contrôles, soit par lui-même, soit dans les rapports des organes de contrôle, les analysera et proposera ou non une apostille de déclaration provisoire de gestion de fait.

Le rapporteur rédige un rapport, qui est communiqué au représentant du ministère public pour la présentation de ses conclusions.

2.2.5.2 La déclaration de gestion de fait

Après examen du rapport introductif de déclaration de gestion de fait, la formation compétente de la juridiction des comptes peut décider d'un non-lieu ou prendre un arrêt de déclaration provisoire de gestion de fait.

L'arrêt de déclaration provisoire cite nommément les personnes présumées gestionnaires de fait et leur enjoint de produire, dans un délai, le compte de toutes leurs opérations, à appuyer des pièces justificatives.

La juridiction financière prend un arrêt définitif de déclaration de gestion de fait si le gestionnaire de fait présumé ne conteste pas le bien-fondé des faits qui sont consignés dans l'arrêt provisoire ou ne répond pas à l'injonction de l'arrêt provisoire ou répond hors délai.

2.2.5.3 La production du compte de gestion de fait

Si le gestionnaire de fait présumé ne conteste pas les faits qui lui sont reprochés, il produit son compte de gestion de fait, dûment certifié et signé, qui retracera la totalité de ses opérations, tant en recettes qu'en dépenses. Au soutien de ce compte sont produites les pièces justificatives des recettes et des dépenses, une déclaration de l'organe délibérant de la collectivité publique intéressée statuant sur l'utilité publique des dépenses qui auraient été faites dans l'intérêt de la collectivité publique, prise hors la présence du ou des gestionnaires de fait, la preuve du reversement à la caisse de la collectivité publique de l'excédent de recettes sur les dépenses dont l'utilité publique aurait été reconnue par l'organe délibérant de la collectivité publique.

Le compte de gestion de fait est établi par le gestionnaire de fait ou par ses héritiers ou par un mandataire spécialement désigné par le comptable de fait.

En cas de retard dans la production du compte de gestion de fait, la juridiction des comptes peut, après déclaration définitive, prononcer des amendes pour retard dans les mêmes conditions que pour un comptable patent, demander, par l'intermédiaire du ministère public, la désignation d'un commis d'office, dont la rémunération incombe au comptable défaillant.

Le compte de gestion de fait doit être certifié et signé par le ou les comptables de fait et faire apparaître les recettes, les dépenses et le solde. Le compte est unique, quelle que soit la durée de la gestion de fait, qui prendra fin au moment de sa découverte ou de la déclaration. La prescription est trentenaire.

En matière de recettes, le comptable de fait n'est pas responsable des recouvrements qui n'ont pas été faits. Ces recettes sont justifiées par des relevés, souches ou quittances.

Les dépenses doivent être justifiées suivant les règles de la comptabilité publique ; mais, généralement, les comptables de fait ne connaissent pas ces règles et tiennent des documents sommaires. Aussi, la juridiction financière a-t-elle la possibilité, "hors le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait", de suppléer par des considérations d'équité l'insuffisance des justifications produites.

2.2.5.4 La reconnaissance de l'utilité publique des dépenses

La procédure de gestion de fait a pour finalité de rétablir les formes budgétaires et comptables qui ont été violées par le gestionnaire de fait. Il est donc nécessaire que l'autorité budgétaire compétente soit saisie du compte de gestion de fait et qu'elle se prononce sur le caractère d'utilité publique des dépenses du compte.

La reconnaissance de l'utilité publique des dépenses par l'autorité délibérante de la collectivité publique n'est pas nécessaire s'il y a simple détournement de recettes ou si les opérations portent sur des deniers privés réglementés.

2.2.5.5 Le jugement

Si le prévenu a rendu son compte en satisfaisant aux injonctions sur la reddition des comptes, si le reversement du solde éventuel a été effectué et si l'autorité budgétaire a reconnu sans réserve l'utilité publique des dépenses, la juridiction des comptes peut statuer.

Si, au contraire, le gestionnaire de fait présumé conteste le bien-fondé de la déclaration de gestion de fait, la juridiction financière, statuant définitivement, analysera les arguments et déclarera qu'il n'y a pas lieu à déclaration de gestion de fait ou maintiendra la déclaration à titre définitif et renouvèlera l'injonction de produire un compte. C'est à partir seulement de la déclaration définitive de gestion de fait que le gestionnaire de fait est tenu des responsabilités et obligations du comptable patent : production obligatoire du compte, injonctions, amende

pour retard de production du compte de gestion de fait, désignation d'un commis d'office en cas de besoin, mise en débet, inscription éventuelle d'hypothèques sur ses biens etc.

Le jugement du compte de gestion de fait a lieu dans les mêmes conditions que le jugement des comptes d'un comptable patent sous réserve de l'unicité du compte et du caractère sommaire de sa présentation.

La ligne de compte de la gestion de fait comprend les recettes, les dépenses et le solde à reverser.

Le montant global du compte est arrêté au montant des recettes. Les dépenses supérieures aux recettes ne sont pas prises en compte par le juge des comptes. Les dépenses sont allouées pour celles dont l'utilité publique a été reconnue mais elles peuvent être retenues si elles sont la condition même des recettes et en sont inséparables et si elles sont obligatoires mais refusées par l'autorité budgétaire. Si le comptable de fait ne s'est pas " vidé les mains ", il est déclaré en débet avec intérêts de droit au taux légal.

Si le solde est reversé, le seul effet du jugement à traduire dans les comptes de l'organisme public se trouve dans les amendes encaissées, soit pour retard, soit pour gestion de fait et éventuellement dans les remises gracieuses accordées sur le débet ou sur les amendes.

En cas de détournement, il n'y a pas de dépense, donc pas de comptes ; il n'y a qu'une obligation de restitution.

Le jugement définitif d'une gestion de fait est susceptible d'un recours gracieux auprès du ministre chargé des finances, qui peut lui accorder une remise gracieuse du débet. Il est également susceptible d'un recours contentieux, en cassation, devant la juridiction compétente.

2.2.6 LA SANCTION DES GESTIONS DE FAIT

La sanction de la gestion de fait vise à :

- ❑ rétablir les régularités comptables et budgétaires lorsque les fonds ont été utilisés à des fins d'intérêt public,
- ❑ provoquer la restitution des fonds dans la caisse publique lorsqu'il n'y a pas eu d'emploi reconnu d'intérêt public ou lorsqu'ils ont été obtenus ou utilisés à des fins personnelles et mettre le comptable de fait en débet s'il ne restitue pas les fonds,
- ❑ sanctionner l'ingérence de tiers dans les fonctions de comptable public par une amende

Le gestionnaire de fait peut faire l'objet de poursuites pénales ou de sanctions disciplinaires pour usurpation de fonction ou détournement de deniers publics.

Une amende peut être infligée à l'auteur d'une gestion de fait, dont le montant est calculé suivant l'importance ou la durée de la détention ou du maniement des deniers. Le montant de l'amende ne pourra dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées en tenant compte de la personnalité du comptable de fait.

Les amendes sont attribuées à l'organisme public concerné. Toutes ces amendes sont assimilées aux débits en ce qui concerne le mode de recouvrement, de poursuite ou de remise.

L'amende fait l'objet d'un double arrêt, d'abord provisoire, avec injonctions de justification, puis définitif. Elle sanctionne l'ingérence dans les opérations comptables de l'organisme public. Toutefois, le juge apprécie souverainement s'il y a lieu de condamner à l'amende et pour quel montant.

S'il apparaît, à l'analyse des faits constitutifs d'une gestion de fait, qu'il y a faute de gestion, la juridiction des comptes en est saisie ou s'en saisit en formation de juridiction de discipline budgétaire et financière. La juridiction financière juge alors ces irrégularités de gestion selon la procédure de jugement des fautes de gestion décrite supra.