

REPUBLIQUE DU SENEGAL

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE
SECRETARIAT GENERAL DE LA PRESIDENCE

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE

ANNE ACADEMIQUE 1987-1988

DIVISION JUDICIAIRE

3e ANNEE

Le contrôle juridictionnel de l'exécution de la loi des finances

Mémoire présenté par

ADAMA NDIAYE

République du Sénégal

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE
SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA PRÉSIDENCE

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE
(ENAM)

DIVISION JUDICIAIRE



MEMOIRE DE FIN D'ETUDES



LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DE L'EXECUTION
DE LA LOI DE FINANCES

présenté par : Adama NDIAYE

SECTION MAGISTRATURE :
3^e Année Judiciaire

ANNEE ACADEMIQUE : 1987 - 1988

" Je dédie ce travail.....

A ma mère Seynabou GUEYE : "Tu ne penses qu'à la postérité : _ _ _
Ici bas, tu n'œuvres jamais pour le lucre et
pour les mondanités"

A mon père Mamadou NDIAYE : " Ton humilité n'a d'égale que ta sagesse
Tes conseils sont ma déontologie diurne et nocturne"

A mes frères Daouda, Moussa, Mbaye, Ndioba

A ma sœur Aïda

A mes neveux Mbaba Anta NDAO, Yérin NDAO, Kewe NDAO, Dior NDIAYE

A toute la famille de Ouakam :

Une famille qui a bravé les mers pour chercher de la pitance

Une famille qui a transcendé le flux et le reflux des vagues
depuis la nuit des temps....

Votre courage, votre sens de l'honneur, votre dignité, votre sens
de la Justice me poussent à braver tous les arcanes de
la science juridique pour que la Magistrature de ce
pays continue à rendre une bonne Justice.

Je vous demande la permission de servir mère Justice qui est embarquée dans un navire "OR" : SUNUGAL

A tous mes maîtres de l'école primaire et secondaire :
" Vous êtes les précepteurs de tout savoir"

A tous mes maîtres de la Faculté des Sciences Juridiques et économiques de
l'Université Cheikh Anata Diop de Dakar :
" Vous faites naître des vocations"

A nos formateurs magistrats :
" La pratique, c'est Vous"
" Puissent vos qualités se réunir en moi"

A l'ENAM, l'Auguste ; E.N.A.M, tes produits sont hautement compétitifs,
compétents, et deviennent sans ambages de grands serviteurs de
l'Etat"

A la Cour d'Appel qui a reçu notre serment le 9.1.87 :
" Le serment a retenti, retentit et retentira toujours dans mon
âme"

A l'ensemble de mes promotionnaires et à la Direction de l'ENAM :
" Vous êtes ma seconde famille"

A tous ceux que j'ai omis de citer : " Cette omission n'est qu'émotion"

A mon jury : " Maîtres et juges ; c'est le travail d'un néophyte que vous
jugez ".

A celle qui a donné un sens à ma vie

A celle qui m'encourage depuis l'université ; Fatou DIOP,
" Puisse DIEU nous unir AD Vitam Eternam"

LE CONTROLE JURIDICTIONNEL DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCES

INTRODUCTION

1- Définition des termes du sujet

Avant d'épiloguer sur le contrôle juridictionnel, il est nécessaire de définir la loi de finances.

Le profane serait tenté de comprendre par loi de finances, tout ce qui intéresse l'argent de l'Etat. C'est à dire les finances publiques. Une telle approche du problème ne serait pas fausse. En effet, il s'agit bien des finances publiques. Celles-là sont toujours contenues dans une loi. Leur utilisation et leur gestion sont prévues par cette dernière. Par conséquent, elles sont une entité de procédures et moyens financiers, prévus par le budget, qui permettent à l'Etat et aux collectivités publiques de fonctionner. C'est dire qu'elles sont un moyen d'action et un élément du patrimoine des collectivités publiques. Le patrimoine de l'Etat, pour être généré et employé judicieusement, doit suivre un certain nombre de règles. Des règles fiscales qui permettent aux collectivités publiques de disposer d'importants moyens financiers. Des règles de trésorerie qui permettent de mettre en mouvement ces moyens financiers. Des règles budgétaires qui permettent un emploi judicieux des moyens financiers dans l'intérêt de tous.

Toutes ces règles sont reflétées dans l'ordonnance 75-64 du 28 Juin 1975, portant loi organique relative aux lois de finances. La loi de finances est une notion voisine de budget. Mais elle s'en distingue, dans la mesure où le budget est un acte qui autorise et prévoit les recettes et les dépenses de l'Etat. La loi de finances, elle, détermine aussi bien les recettes et les dépenses de l'Etat, que les objectifs sociaux et économiques de celui-ci.

L'article premier de la loi n°75-64 du 28.6.1985, portant loi organique relative aux lois de finances dispose que :

" La nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat sont prévus et autorisés par les lois de finances, compte tenu de l'équilibre financier et des objectifs économiques et sociaux à atteindre dans le cadre de la politique générale préalablement définie par le Président de la République et sous réserve des attributions conférées au pouvoir réglementaire par la présente loi organique"

L'article 2 de la même loi énumère trois sortes de lois de finances : la loi de finances de l'année, les lois de finances rectificatives, la loi de règlement.

L'analyse de l'article 1er de la loi n°75-64 du 28 Juin 1975, révèle que la loi de finances est préparée par le gouvernement et votée par le parlement.

L'article 57 in fine de la constitution dispose que : " La COUR Suprême assiste le Président de la République et l'Assemblée nationale dans le contrôle de l'exécution des lois de finances".

Cet article montre qu'en sus du contrôle exercé par le Président de la République et l'Assemblée nationale, il existe un contrôle exercé par la Cour Suprême. Donc, au sein même de l'administration sénégalaise, il est créé des structures de contrôle aptes à générer une bonne gestion des avoirs de l'Etat. Celles-là existent au sein de la Présidence de la République, du Ministère des Finances et des différents départements ministériels.

Au niveau parlementaire, le contrôle se situe au moment de la présentation de la loi de finances par le gouvernement. En effet, le Parlement doit veiller si la loi de finances a respecté les règles de l'unité de l'universalité, de la spécialité, de l'annualité. Donc, avant de mettre en oeuvre son pouvoir d'autorisation, le parlement fait une appréciation critique de la loi de finances. En cours d'exécution de la loi de finances le Parlement profite du vote des lois de finances rectificatives, pour avoir un regard sur la bonne exécution de la loi de finances de l'année. Au terme de l'exécution de la loi de finances, le Parlement vote une loi de règlement qui constate les résultats financiers.

de l'exercice.

Contrairement aux contrôle sus indiqués, le contrôle juridictionnel intervient à potériori. Par conséquent, la 3ème section de la Cour Suprême, la commission de vérification des comptes et des établissements publics, la Cour de Discipline budgétaire mettent à nu et sanctionnent en tant que de besoin les irrégularités commises dans l'engagement, la liquidation des dépenses ou recttes budgétaires? C'est dire que le contrôle juridictionnel assure la régularité des dépenses publiques et de la gestion faite par les comptables publics.

Au total, le contrôle juridictionnel fait par la commission de vérification des comptes et de contrôle des établissements publics (C.V.C.C.E.P) et la 3ème Section de la Cour Suprême, permet de déceler plusieurs irrégularités ou détournements qui peuvent donner lieu à des poursuites pénales ou à des sanctions disciplinaires. La Cour de Discipline budgétaire sanctionne les fautes de gestion commises par tout agent civil ou militaire, fonctionnaire, gestionnaire occasionnel de fonds publics au préjudice de l'Etat et collectivités publiques. Mais quid de l'intérêt d'un tel contrôle juridictionnel de l'exécution de la loi des finances ?

La nécessité d'un tel contrôle n'est plus à démontrer dans un pays comme le Sénégal. Les exigences du contexte économique actuel, veulent que l'insuffisance des moyens financiers ne cohabite guère avec la dilapidation de l'argent de l'Etat. Aussi, le souci d'un développement économique et social cohérent, commande la mise en place de garanties comme le contrôle juridictionnel. Mais, la question peut se poser de savoir si un tel souci doit entraîner une confusion des sanctions applicables aux personnes qui auront commis des irrégularités punissables dans l'exécution de la loi de finances ?

En effet, atteintes aussi bien sur le plan disciplinaire que sur le plan pécuniaire, elles pourront l'être sur le plan pénal.

N'y a-t'il pas là matière à réflexion ?

La question est posée tout simplement parce que la Cour de Discipline Budgétaire sanctionne une kyrielle de fautes préalablement définies. Donc, au niveau de cette Cour, c'est la constatation d'une faute de gestion qui engendre la sanction. Mais jusqu'où peut-on faire la différence entre faute de gestion et infraction pénale ?

La première ne permet-elle pas d'établir la seconde ?

La sanction des deux ne permet-elle pas de juguler les malversations au niveau de l'exécution de la Loi de finance ?

Et jusqu'où peut-on faire la différence entre faute de gestion et faute civile ?

Des réflexions sur l'application de l'article 457 du Code de Procédure pénale seront posées ?

Au reste, il faut constater que le contrôle exercé par la troisième section et la C.V.C.C.E.P. n'est pas accompagné de sanctions proprement dites. En effet, il ne fait que susciter de l'administration compétente les sanctions éventuelles et les suites à donner à telle ou telle irrégularité commise.

D'ailleurs, la question peut être posée de savoir pourquoi l'administration, avec ses nombreuses structures de contrôle antérieur, concomitant et postérieur à l'exécution de la Loi de finances, sent-elle toujours le besoin de recourir aux juridictions de contrôle ? N'est-ce pas là une marque de crédibilité accordée au juge ?

En fin, il est à remarquer que le législateur sénégalais a créé la C.V.C.C.E.P. surtout dans le but donner à la 3ème section de la Cour Suprême des moyens humains et matériels notoires pour remplir normalement sa tâche. Pourquoi ne tendrait-on pas la création d'une cour qui regrouperait ces deux missions ?

Toutes ces questions recevront une réponse tout au long de cette étude qui s'articulera dans une première partie autour du contrôle exercé par la Cour Suprême à travers la 3ème section et la C.V.C.C.E.P, dans une deuxième partie autour du contrôle exercé par la Cour de Discipline budgétaire.

Mais avant cela, il est nécessaire d'indiquer les textes de bases de ce contrôle.

3 - TEXTES DE BASE

- Constitution de la République du Sénégal : article 57
- Ordonnance 60 -17 du 3 Septembre 1960 portant Loi organique sur la Cour Suprême.
- Décret N° 62-0305 du 31 Juillet 1962 relatif au contrôle financier des personnes morales placées sous le contrôle ou la tutelle de l'Etat.
- Loi 63-20 du 5/2/1960 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat et des diverses collectivités publiques et portant création de la C.D.B.
- Lois modificatives suivantes : loi 73 - 15 du 3 Avril 1973,
loi 76 - 1 du 2 Juillet 1976.
- Décret N° 66 - 458 du 17 Juin 1966 portant règlement sur la comptabilité publique de l'Etat.
- Décret N° 67 - 697 du 16 Juin 1967 portant règlement des marchés administratifs.
- Loi N° 72 - 48 du 12 Juin 1972 sur la C.V.C.C.E.P.
et Décret 72 -842 du 13 Juillet 1972
Décret 72 - 1015 du 26 Juillet 1972
Décret 77- 902 du 19 Octobre 1977
Loi 77 - 89 du 10 Août 1977
Loi 80 - 45 du 27 Août 1980

Textes relatifs à l'organisation politique et administrative du Sénégal
1985 Secrétariat Général

- Loi N° 75 - 84 du 26 Juin 1975 loi de finances
- Loi 76-91 du 2 Juillet 1976 : Cour D.B.
- Ordonnance 60 - 17 du 3 Septembre 1960 : Art. 8 à 100 3ème section
- Loi 72 -48 du 12 Juin 1972, Loi 77 - 89 du 10 Août 1977
C.V.C.C.E.P.

BIBLIOGRAPHIE

- Le contrôle d'Etat sur le continent africain : Jean Marie BRETON
- Finances publiques sénégalaises : Mamadou DIOP
- Contrôle des finances publiques : Francis-J. FABRE
- Droit public au Sénégal : Gauchon et Rougevin - BAVILLE
- Encyclopédie juridique de l'Afrique.
- La Cour de Discipline budgétaire : Samba MAJEMBA SY
Revue Sénégalaise de Droit
- Jurisprudence de la CDB et de la 3ème section
- Droit des obligations : J. P. TOSI
- Droit Civil : MAZEAUD.

CONTROLE JURIDICTIONNEL DE L'EXECUTION DE LA LOI DE FINANCESPLANINTRODUCTION :

- 1-. Définition des termes du sujet
- 2-. Intérêts du sujet
- 3-. Textes de base et bibliographie

PARTIE I :

CONTROLE DES COMPTES DES COMPTABLES PUBLICS ET DES
ETABLISSEMENTS PUBLICS

I - CONTROLE EXERCE PAR LA 3eme SECTION DE LA COUR SUPREMEA-/ MODALITES DU CONTROLE

- 1-/ Saisine
- 2-/ Procédure

B-/ ETENDUE ET EFFETS DU CONTROLE-1 Etendue2 Effets

(+ réflexions sur les possibilités de rendre plus efficace la contrôle)

II- CONTROLE EXERCE PAR LA COMMISSION DE VERIFICATIONDES COMPTES ET DE CONTROLE DES ETABLISSEMENTS PUBLICSA-/ MODALITES DU CONTRÔLE

- 1-. Saisine
- 2-. Procédure

B./ ETENDUE DU CONTROLE-1 Instruction des dossiers des comptables publics.

(+ réflexions sur les possibilités de rendre le contrôle de la 3ème section moins lourd)

-2 Vérification des établissements publics et autres organismes.

PARTIE II :

CONTROLE DE LA GESTION FINANCIERE

la C.D.B.

INTRODUCTION : Etude des modalités du controle exercé par

I-ETENDUE DU CONTROLE

A- PERSONNES CONTROLEES

- 1- Enumération de l'article 5 de la Loi N° 75 - 1 du 2 Juillet 1975
- 2- Justiciables Exceptionnels
- 3-Personnes exclues

B- FAUTES DE GESTION

- 1- Enumération legale
- 2- Distinction entre faute et gestion et infraction penale,
- ^{faute civile.} Distinction entre faute de gestion et infraction pénale
(+ réflexions sur les problèmes que peut rencontrer le juge répressif ou la C.D.B.)
- Distinction entre faute de gestion et faute civile.
(+ Reflexion sur l'application de l'article 457 AL II du code de procédure pénale en cas de faute de destion : a - b -c -d)

II EFFETS DU CONTROLE

A - Sanction de la Loi N° 75 - 01 du 2 Juillet 1975

- 1- Nature de la sanction
- 2 - Etude critique de la sanction

B- Existence d'autres sanctions

- 1- Possibilité d'autres poursuites.
- 2 - Portée des autres poursuites

C O N C L U S I O N

5.7

PARTIE I : CONTROLE DES COMPTES DES COMPTABLES PUBLICS ET DES
ETABLISSEMENTS PUBLICS

Il s'agira, dans cette partie, d'étudier le contrôle exercé par la 3ème section de la Cour Suprême et par la commission de vérification des comptes et de contrôle des établissements publics (C.V.C.C.E.P.)

L'imbrication, dans cette étude, de ces deux organismes de contrôle n'est pas gratuite. En effet, la C.V.C.C.E.P. permet à la 3ème section de la Cour Suprême d'avoir davantage de moyens pour exercer son contrôle. Mais son rôle ne s'y limite pas là.

Dans l'un comme dans l'autre cas, il sera nécessaire de mettre en exergue le rôle effectif du juge dans un domaine où il lui faut avoir une certaine compétence technique.

I CONTROLE EXERCE PAR LA 3ème SECTION DE LA COUR SUPREME

L'article 5 de l'ordonnance 60 -17 du 3 septembre 1960 portant loi organique sur la Cour Suprême dispose que : " La cour Suprême juge les comptes des comptables publics.

Elle contrôle la gestion financière et comptable des entreprises nationales et des établissements publics à caractère industriel et commercial".

Et l'article 98 de l'ordonnance sus-citée dispose en son alinéa 2ème que la Cour Suprême est compétente, en cette matière, en sa 3ème Section.

Le Juge, intervenant en matière de comptabilité publique, exerce son contrôle conformément aux lois et règlements financiers (confer 109 ordonnance).

Donc, il prend en considération la bonne exécution de la Loi de finances.

Dans cette mesure, le décret N° 66 -458 du 17 Juin 1966 portant règlement sur la comptabilité publique de l'Etat sera d'une importance notoire dans cette étude.

En effet, si l'ordonnance n° 60 -17 du 3 Septembre 1960 définit les modalités du contrôle, son étendue et ses effets, le décret N° 66 - 458 du 17 Juin 1966 donne de plus amples explications sur l'exécution du budget, en général et sur les les comptables publics, en particulier.

Au demeurant, ce dernier texte doit être analysé à l'instar du décret N° 62 195 du 17 Mai 1962 portant réglementation concernant les comptables publics. En effet, le décret N° 62 - 195 du 17 Mai 1962 fait état du contrôle des comptables publics par le juge des comptes. Mais, avant d'étudier l'étendue et les effets de ce contrôle, il est nécessaire de faire cas des modalités du contrôle.

A - / MODALITES DU CONTROLE

Il s'agira d'étudier la saisine de la 3ème section de la Cour Suprême et la procédure suivie devant elle.

- 1 SAISINE

L'article 98 de l'ordonnance n° 60 -17 du 2 Septembre 1960 dispose que les comptables envoient leurs documents chaque année à la Cour Suprême par le biais du Ministre des finances.

Mais, l'analyse du texte montre que le Ministre des finances ne joue qu'un rôle d'intermédiaire. En effet, tout retard du comptable public dans la transmission de ses comptes et ses justifications, peut générer des amendes prononcées contre lui par le juge des comptes. C'est dire que le le juge des comptes veille sur ce que les comptes des comptables publics lui soient transmis chaque année.

Par conséquent, il ressort des dispositions de l'article 30 du décret N° 62 - 195 du 17 Mai 1962 que, même dans les cas où le comptable public est dans l'impossibilité de produire ses comptes et ses justifications le juge des comptes doit lui infliger des amendes.

Qui plus est, l'article 266 du décret N° 66 - 458 du 17 juin 1966 montre que "ces amendes sont applicables aux héritiers du comptable, aux commis d'office chargés aux lieu et place du comptable ou de ses Héritiers de présenter un compte ainsi qu'au successeur du comptable substituée à celui-ci par le Ministre des Finances, à raison des retards qui leur seraient personnellement imputables".

CELA dit, l'ont peu concevoir que ce premier mode de saisine est d'origine administrative. En effet, même si la production annuelle des documents comptables pèse, sous peine d'amendes, sur le comptable, leur transmission à la Cour Suprême se fait par le Ministre des finances.

Au reste, un deuxième mode de saisine existe. Il s'agit de celui qui est fait par la Commission de vérification des comptes et de contrôle des établissements publics (C.V.C.C.E.P). En effet la Loi N° 77 -89 du 10 Août 1977, en son article 35 in fine, dispose que la C.V.C.C.E.P. peut saisir, par un rapport particulier, la 3ème section de la Cour Suprême statuant en matière de comptabilité publique.

Ce mode de saisine peut être qualifié d'indirect et de spécial dans la mesure où il n'est ni le fait du Ministre des finances ni prévu par l'article 98 de l'ordonnance N° 60 -17 du 3 septembre 1960.

Mais le premier comme le second mode de saisine ouvrent la compétence de la 3ème de la Cour Suprême en matière de comptabilité publique et déclenchent toute une procédure (devant elle) qu'il convient d'étudier.

-2 PROCEDURE

La procédure suivie devant la 3ème section de la Cour Suprême est naturellement prévue par l'ordonnance n° 60 - 17 du 3 Septembre 1960.

En effet, les articles 99 à 103 en font état.

L'analyse desdits articles permet de noter qu'il y a une phase d'instruction; une phase de jugement étai entendu que le Ministère Public peut conclure dans toutes les affaires.

La phase d'instruction suit cinq étapes.

-a/ Le président de la 3ème section de la Cour Suprême répartit les dossiers entre les rapporteurs, par lui, désignés. L'on peut dire, à l'analyse de l'article 99 de l'ordonnance N° 60 -17 du 3 septembre 1960, que ces rapporteurs sont des conseillers ou auditeurs.

-b/ A partir de ce moment, les rapporteurs opèrent à la vérification des comptes. Cette dernière est basée, d'une part, sur les pièces de recettes et de dépenses d'autre part, sur les justifications qui y sont attachées.

En effet, la vérification des comptes signifie que les rapporteurs désignés devront voir si le décret N° 62 - 135 du 17 Mai 1962 portant réglementation concernant les comptables publics a été respecté. Ce décret, en son article 26 dispose que Les écritures et les livres des comptables publics sont arrêtés chaque année à la fin de la période d'exécution du budget et à l'époque de la cessation des fonctions du comptable...

Ce décret montre, par exemple, que le caissier "doit conserver des fonds, valeurs et quittanciers dont il a la garde justifier de ses opérations et de l'exacte concordance entre leur résultat et la position des comptes de disponibilités."

En définitive, les rapporteurs doivent vérifier tout cela.

-c/ Après une telle vérification, les rapporteurs présentent leurs conclusions à la 3ème section. Ces conclusions se présentent sous la forme d'observations suscitées par les comptes contrôlés.

d-/ Sur cette base, la 3ème section rend un arrêt provisoire. Dans cet arrêt provisoire, la 3ème section ordonne des injonctions et fait des observations sur le compte rendu par le comptable public. Les injonctions faites au comptable peuvent par exemple être la production de l'Etat de l'actif, de l'état du passif, du relevé des dépenses engagées de certains titres et quittances, de certains contrats, de certains décisions d'autorisation ...

e-/ L'arrêt provisoire est notifié au comptable dont le compte est concerné. Ce dernier a un délai de deux mois pour répondre aux injonctions et observations, à lui, adressées par l'arrêt provisoire. Il doit répondre à chaque injonction et observation. Et une amende qui ne peut excéder 100.000 Francs lui est infligée s'il accuse un retard dans les réponses.

La phase de jugement proprement dite commence.

En effet à la suite des réponses la 3ème section rend un arrêt définitif. C'est, après les réponses du comptable, un rapporteur établit un rapport afin d'arrêt définitif.

Ce rapport rappelle les injonctions donne les réponses fournies par le comptable et fait des propositions du genre : levée de l'injonction, levée de l'injonction mais injonction pour l'avenir. Ensuite le rapport propose l'arrêt à rendre par la Cour. Cet arrêt peut être un arrêt de décharge un arrêt de quitus, ou un arrêt d'avance ou un arrêt de debit.

Compte tenu de ce dernier arrêt, le Ministre des finances met en jeu la responsabilité du comptable et des conséquences juridiques en sont suscitées.

Aucun recours ne peut être formé contre l'arrêt définitif autre que sa révision. En effet le comptable en fournissant des pièces justificatives retrouvées peut former un recours contre l'arrêt définitif et ce devant la 3ème section. Le Parquet général peut d'office, former un tel recours en cas d'erreur, d'omission, de faux ou de double emploi reconnus par la vérification d'autres comptes.

Au reste, toute cette procédure sus-indiquée peut ne pas être mise en branle si le cas prévu à l'article 103 de l'ordonnance N° 60 17 du 3 septembre 1960 se présente.

En effet, après la saisine de la 3ème section, le premier Président la Cour Suprême peut, sur proposition du Président de la Section, si le rôle de la Section est encombré, décider par ordonnance que certains comptes seront apurés par un comptable supérieur du Trésor.

3 - Etendue et effets du contrôle

Il s'agira d'étudier surtout la portée de l'intervention de la 3ème Section.

1 - Etendue

L'étendue du contrôle doit être étudiée quant aux personnes et quant à la matière.

Quant aux personnes, la lecture du chapitre III du titre III de l'ordonnance n° 60-17 du 3 septembre 1960, montre qu'il s'agit des comptables publics et des comptables de fait gérant les deniers ou la matière.

Le décret n° 66-458 du 17 juin 1966 portant règlement sur la comptabilité publique de l'Etat montre, au chapitre III du titre deuxième, que les comptables publics font partie des personnes qui sont chargées d'exécuter le budget.

En effet, l'article 18 dudit décret dispose que : "les comptables publics assurent le recouvrement des recettes, le paiement des dépenses et la conservation des fonds".

Le décret n° 66-458 montre qu'il y a trois catégories de comptables publics : les comptables directs du Trésor, les comptables des administrations financières, les comptables spéciaux du Trésor.

Les comptables directs du Trésor sont le Trésorier général, les préposés du Trésor et les percepteurs.

Les comptables des administrations financières, chargés du recouvrement de certains impôts, taxes, droits et produits, dépendent du Trésorier général et sont, en pratique, les chefs de service.

Les comptables spéciaux du Trésor sont appelés, quant à eux, à faire des opérations particulières d'exécution de recettes ou de dépenses.

.../...

Au total, la définition du comptable public qui est donnée par l'article 2 du décret n° 62-0195 du 17 mai 1962 est beaucoup plus explicite. En effet, il s'agit de tout fonctionnaire ou agent nommé par le Ministre des Finances ou ayant son agrément pour exécuter des opérations de recettes ou de dépenses soit en maniant des espèces soit en manipulant des écritures, matières au nom de l'Etat, d'une collectivité publique, d'un établissement public à caractère administratif, d'un établissement public à caractère industriel ou commercial.

Ces comptables prêtent serment et versent une caution.

Ils peuvent être appelés comptables publics de droit. A contrario, il existe des comptables de fait. Ces derniers sont définis à l'article 104 de l'ordonnance n° 60-17 du 3 septembre 1960.

En effet, est considéré comme comptable de fait, tout fonctionnaire s'étant immiscé dans les fonctions de comptable public, ou tout particulier ayant agi comme comptable public, ou tout comptable public ayant abusé de par sa fonction.

L'analyse des articles 104 et 105 de l'ordonnance n° 60-17 du 3 septembre 1960 montre que telles personnes sont déférées devant la Cour Suprême par le Ministre des Finances.

Et elles sont soumises, au sens de l'article 7 du décret n° 62-195 du 17 mai 1962, aux mêmes obligations et assument les mêmes responsabilités qu'un comptable public.

Mais, s'il appartient au Ministre des Finances de déférer de telles personnes devant la 3ème Section, c'est la Cour Suprême qui doit, par un arrêt, les déclarer comptables de fait. Par conséquent, la procédure applicable aux comptables publics est déclenchée à l'égard des comptables de fait par l'arrêt de la Cour Suprême.

D'ailleurs, l'article 117 du Code de l'Administration communale dispose que "les maires, les adjoints, le président ou les membres de la délégation spéciale qui s'immiscent dans le maniement des fonds communaux sont assimilés à des comptables de fait"

Donc, au niveau des collectivités publiques, l'exécution des recettes et dépenses est à la charge d'un comptable : le receveur municipal (Confère. article 180 du C.A.C)

Au niveau des établissements publics, la comptabilité est tenue par un agent comptable central qui a qualité de comptable public.

A côté de celui-ci, il y a un agent comptable particulier.

.../...

Par conséquent, la compétence de la 3ème Section de la Cour Suprême quant aux personnes est confirmée dans l'ordonnance N° 60-17 du 3 septembre 1960, dans le décret 62-0195 du 17 mai 1962, dans le décret n° 66-458 du 17 juin 1966, dans le Code de l'administration communale, dans la loi n° 77-89 du 10 Août 1977.

Par ailleurs l'étendue du contrôle doit être étudiée quant à la matière. L'article 98 de l'ordonnance n° 60-17 du 3 septembre 1960 définit la matière contrôlée. Il s'agit du compte de gestion accompagné de toutes les pièces justificatives de recettes et de dépenses d'une part et d'autre part, du compte des matières et immeubles qui décrivent les mouvements et la situation des biens.

Par exemple, le compte de gestion du Trésorier général comprend un inventaire, un fascicule de développement des opérations budgétaires et de trésorerie, une balance générale des comptes du grand livre arrêté à la clôture de la gestion, l'état des crédits l'état des restes à recouvrer...

Un autre exemple : le Caissier doit avoir des comptes justifiant la conservation des fonds, les valeurs et quittanciers...

La Cour Suprême contrôle aussi la gestion des administrations et de l'Assemblée Nationale, la gestion financière et comptable des entreprises nationales, des établissements publics à caractère industriel et commercial.

La jurisprudence de la Cour Suprême donne beaucoup d'exemples concernant les comptes déférés devant elle : inventaire de seccos, du matériel, état des créances, justifications par pièces de différentes imputations...

La détermination ainsi faite de la compétence ratione materiae de la 3ème de la Cour Suprême est d'une importance majeure.

En effet, devant elle, seuls les comptes sont jugés. Et quid alors des comptables publics ? l'étude subséquente pourra apporter une réponse.

2 - Effets

La Cour Suprême, en jugeant les comptes des comptables publics, rend d'abord un arrêt provisoire, ensuite un arrêt définitif.

L'arrêt provisoire permet à la Cour d'adresser au comptable des injonctions de deux ordres : des injonctions fermes et des injonctions pour l'avenir.

.../...

Avant cela, le comptable est passible d'une amende s'il accuse un retard dans la reddition des comptes (au plus 100 000 ₣).

La Cour Suprême a eu à infliger des amendes, par exemples à différents receveurs municipaux.

L'arrêt n° 11 rendu par la 3ème section en son audience du 10 Avril 1985 peut être cité.

Dans cet arrêt, après avoir visé les différents textes concernant la comptabilité publique, la Cour a visé la lettre du Président de la 3ème Section adressée au Trésorier Général valant mise en demeure. Ce qui montre que, lorsqu'il y a un retard dans la reddition des comptes, le Président de la 3ème Section adresse une lettre de mise en demeure avant que la Cour ne puisse prononcer des amendes.

- Arrêt du 10 avril 1985 : Statuant en matière de comptabilité publique

.....
Statuant définitivement

Ordonne ce qui suit :

Article premier : est infligée une amende de 100 000 ₣ au Trésorier Régional, receveur municipal de..... pour retard dans la production à la Cour Suprême de ses comptes de gestion des années financières : 1974/1975 à 1983/1984 ;

Article 2 : Est infligée une amende de 100 000 ₣ au Trésorier Régional receveur municipal de..... pour retard dans la production à la Cour Suprême de ses comptes de gestion des années financières 1974/1975 à 1983/1984 ;

Article 3 : Est infligée une amende de 100 000 ₣ au Trésorier Régional receveur municipal de... pour retard dans la production à la Cour Suprême de ses comptes de gestions des années financières : 1975/1976 à 1983/1984 ;

Article 4 Est infligée une amende de 100 000 ₣ au Trésorier Régional Receveur municipal de... pour retard dans la production à la Cour Suprême de ses comptes de gestion des années financières 1977/1978 à 1983/1984 ;

.../...

- Article 5 ... idem... des années financières
1978/1979 à 1983/1984 ;
- Article 6 ... idem... de gestion des années
financières : 1979/1980 à 1982/1983 ;
- Article 7 ... idem... de gestion des années
financières : 1980/1981 à 1983/1984 ;
- Article 8 ... idem... de gestion des années
financières : 1978/1979 à 1983/1984.

Maintenant, il est nécessaire de parler des arrêts provisoires.

La Cour Suprême, par le biais de ces derniers, adresse des injonctions auxquelles le comptable public est tenu de répondre sous peine d'amende.

Enneffet, après avoir visé les différents textes sur la comptabilité publique, la Cour Suprême vise les comptes produits par le comptable public et arrête des injonctions.

Ex : Arrêt n° 36 du 24 décembre 1986

.....
Arrête ce qui suit, statuant provisoirement

Article premier : Redressements comptables

- Il est enjoint au sieur.... de justifier :
- la passation dans les comptes d'actifs immobilisés, des écritures de redressement et de reclassement retenues à l'issue de l'assemblée plénière de la CVCCEP du 10 mai 1984 ;
 - l'apurement du compte d'attente, la détermination du montant réel de l'encours clients et celle de la provision pour créances douteuses.

Article 2 : Inventaires des immobilisations

- Il est enjoint au sieur... de justifier :
- l'exécution de l'inventaire physique des immobilisations non fixés du P.A.D. au 31 décembre 1983

.../...

Article 3 : Recouvrement des créances

Il est enjoint au sieur... de justifier les diligences effectuées par ses soins pour le recouvrement des créances.

Article 4 :

Il est ENJOINT POUR L'AVENIR au Comptable... de justifier :

- la réalisation de l'inventaire physique des immobilisations dites "oeuvres mortes" au 31/12/1985 ;
- l'application des recommandations de l'assemblée plénière de la CVCCEP du 10 mai 1984 relatives à la facturation des prestations du P.A.D.

Article 5 : Situation personnelle du sieur...

Il est sursis à la décharge du sieur... jusqu'à ce qu'il soit satisfait aux injonctions prononcées aux articles 1, 2 et 3.

Article 6 :

Les réponses aux injonctions prononcées aux articles 1, 2 et 3 devront parvenir à la Cour Suprême dans un délai de deux mois à compter de la date de notification du présent arrêt, et les pièces jointes le cas échéant, en communication devront être réintégrées dans le même délai au greffe de la Cour Suprême, sous peine de l'amende prévue à l'article 100 de l'ordonnance n° 60-17 du 3 septembre 1960 portant loi organique sur la Cour Suprême.

Donc, l'analyse de cet arrêt et d'autres arrêts, montre que l'arrêt provisoire comprend 4 parties : des articles relatifs aux injonctions fermes d'une part, d'autre part des articles relatifs aux injonctions pour l'avenir, ensuite un article concernant la situation personnelle du Comptable et enfin un article concernant la mise en garde du Comptable de produire des réponses dans un délai de deux mois à peine d'amende.

Mais, il y a des arrêts où le dernier article en même temps qu'il comporte des injonctions pour l'avenir, contient cet avertissement.

Par ailleurs, la Cour surseoit à la décharge du comptable jusqu'à la production des réponses.

Par conséquent, le comptable doit répondre aux injonctions fermes sinon la cour charge son patrimoine. C'est-à-dire que l'absence de justifications à la suite d'injonctions peut générer à titre comminatoire un debet : ce qui pourra entraîner sa responsabilité pécuniaire donc des décharges sur son patrimoine.

Au total, l'arrêt provisoire précède l'arrêt définitif. Mais les deux peuvent être confinés dans un seul arrêt.

Ex : Arrêt 8 octobre 1986 n° 35

Dans cet arrêt, le comptable public a été déchargé pour sa gestion du 12 décembre 1975 au 30 juin 1977. Et, statuant provisoirement, la Cour Suprême - 3ème Section - après lui avoir donné des injonctions, a sursis à sa décharge pour la gestion allant de 1982 à 1983.

Il est à préciser que conformément à l'article 265 du décret n° 66-458 du 17 juin 1966, le Ministre des Finances sert d'intermédiaire entre la Cour Suprême et les comptables publics.

En effet, par son truchement, les comptables publics donnent des réponses aux injonctions, à eux, adressées par la 3ème Section.

Ces réponses, au sens de l'article 265 sus-indiquée, s'articulent en trois parties : "- Copie textuelle des observations et injonctions,
- explications du comptable,
- indications des pièces produites".

Elles doivent, cependant, intervenir dans un délai de deux mois à peine d'amende qui ne peut excéder 100 000 F.

A partir d'elles, la Cour Suprême - 3ème Section - juge définitivement les comptes des comptables publics. Et là, la 3ème Section donne son appréciation qui est tirée de la constatation par elle faite.

Ce faisant, la 3ème Section donne le résultat ou à tout le moins la situation des comptes des personnes qui interviennent au dernier maillon de la chaîne d'exécution de la loi de finances : les comptables publics.

La Cour veille à ce que les comptes respectent toutes les règles relatives à l'exécution de la loi de finances et à la comptabilité publique. D'où, la possibilité, par elle, de dire d'un compte qu'il est régulier, irrégulier ou excédentaire. Ce faisant, elle se prononce définitivement.

.../...

Il y a trois sortes d'arrêts définitifs :

- arrêt de décharge ou de quitus,
- arrêt d'avance,
- arrêt de débet.

La 3ème Section de la Cour Suprême rend un arrêt de décharge ou de quitus si le compte est régulier. Le premier concerne le comptable demeuré en fonction ; le deuxième concerne celui qui est sorti de ses fonctions.

L'arrêt de décharge ou de quitus entraîne ipso jure une mainlevée de toutes les sûretés et garanties grevant les biens personnels du comptable au profit du Trésor.

C'est dire que le comptable offre des garanties durant tout l'exercice budgétaire. A la fin de celui-ci, si la gestion du comptable est déclarée irrégulière, son patrimoine en souffre, chargé qu'il était par le Trésor.

Et le cas échéant, il est tenu compte de l'ensemble de son patrimoine.

L'article 11 du décret n° 62-0195 du 17 mai 1962 dispose que : "Tout comptable public est personnellement et pécuniairement responsable de l'encaissement régulier de recettes dont le recouvrement lui est confié".

L'article 15 du même décret dispose que : "Tout comptable public est personnellement et pécuniairement responsable de la régularité des dépenses qu'il décrit et de l'exécution des dépenses qu'il est tenu de faire".

L'article 20 du décret dispose toujours que : "Les règlements propres à chaque service fixent les cas dans lesquels certains comptables publics peuvent être chargés de la conservation des créances, titres ou droits de l'Etat, des collectivités publiques et des établissements publics et être rendus pécuniairement responsables de cette obligation".

Ces trois articles montrent que dans l'exécution de la loi de finances le comptable public est responsable tant au niveau des recettes, des dépenses qu'à celui de la conservation d'éléments patrimoniaux.

Par conséquent, l'arrêt de décharge ou de quitus empêchent la mise en oeuvre des garanties retenues sur son patrimoine.

L'arrêt de quitus concerne le comptable sorti de fonctions.

Par exemple, l'arrêt n° 10 du 15 juillet 1987 a ordonné, en son article premier, que le sieur... est déclaré quitte et définitivement libéré de ses gestions terminées le 30 septembre 1972.

Son article 2 ordonne que "la main-levée est donnée et la radiation sera faite de toutes oppositions et inscriptions mises ou prises sur ses biens meubles ou immeubles ou sur ceux de ses cautions ou ayant cause pour sûretés de ladite gestion et son cautionnement sera restitué à qui de droit s'il est retenu pour autre cause et sauf l'accomplissement des formalités prescrites pour les règlements administratifs".

L'arrêt de décharge concerne les comptables restés en fonction.

Il ordonne la main-levée des injonctions de l'arrêt provisoire dans la mesure où elles ont reçu une réponse. Après cela, il donne décharge au comptable dans la mesure où aucune charge ne subsiste plus à son encontre. (confer, arrêt n° 9 du 15 juillet 1987).

Par ailleurs, la Cour Suprême rend un arrêt d'avance si le compte est excédentaire. En effet, dans les réponses données aux injonctions à lui adressées par l'arrêt provisoire, le comptable public se reconnaît débiteur du Trésor.

La Cour Suprême - 3ème Section - ne le considère pas automatiquement en débet. Elle le déclare en avance si le comptable s'est reconnu à tort débiteur du Trésor.

Enfin, la Cour Suprême - 3ème Section - rend un arrêt de débet si le compte est irrégulier.

Le compte est irrégulier, au sens de l'article 101 de l'ordonnance n° 60-17 du 3 septembre 1960, lorsque, dans l'exécution de la loi de Finances, il ne reflète pas les recettes rentrées et les dépenses faites.

L'article 101 dispose, en effet, que : "si le compte est irrégulier par défaut, c'est-à-dire si les écritures du comptables ne font pas état de tous les deniers qu'il a reçus ou aurait dû recevoir, ou s'il a payé à tort certaines dépenses, l'arrêt le déclare en débet".

Par conséquent, l'ordonnance n° 60-17 du 3 septembre 1960 ne fixe que les conditions de déclaration débet dont la réunion oblige le juge de la 3ème Section à rendre un arrêt de débet.

Mais le rôle de ce dernier s'en arrête là. D'ailleurs, l'article 101 de l'ordonnance sus-citée montre la responsabilité du comptable est engagée à la diligence du Ministre des Finances.

La lecture des différents textes sur la comptabilité publique montre que l'existence d'un arrêt de débet à l'endroit d'un comptable public est susceptible de générer une importante mutation dans son patrimoine.

.../...

En effet, l'on peut noter la mise en branle des oppositions et inscriptions mises ou prises sur ses biens meubles ou immeubles ou sur ceux de ses cautions ou ayant-cause. Donc toutes ces sûretés et son cautionnement seront exécutés par le Ministre des Finances.

C'est dire que si le compte est visé pour asseoir la compétence de la 3ème Section, c'est le comptable public qui est effectivement atteint par les conséquences de l'arrêt de la 3ème Section.

Ne doit-on pas permettre au juge de contrôler l'application de sa décision ou à tout le moins les conséquences de sa décision ?

Pourquoi ne va-t-on pas jusqu'au bout en permettant au juge de pouvoir mettre en oeuvre la responsabilité du comptable public pour qu'elle ne soit pas manoeuvrée selon des vicissitudes politiques, subjectives ... etc... ?

Quand bien même la 3ème Section juge-t-il les comptes, c'est moins le compte que la personne du comptable chargé de donner une dynamique au compte qui est atteinte. En fait, l'on ne devrait pas oublier qu'ici, le juge est en face de l'oeuvre d'une personne chargée d'exécuter la loi de finances.

Et quand une loi est violée, en ce que le compte n'est pas régulier, le juge ne devrait pas se limiter à la constatation de l'irrégularité.

La loi aurait dû lui permettre de sanctionner les comptables publics auteurs des irrégularités constatées.

La création d'une cour spécialisée pour le jugement des comptes, des comptables publics et pour la mise en oeuvre de leurs responsabilités multidirectionnelles, est plus que nécessaire.

Dans cette mesure, une coordination pourrait être assurée. Tout comptable public verrait ses comptes vérifiés chaque année et toutes les malversations constatées pourraient être sanctionnées par cette cour : détournements de deniers publics, fautes quelconques.

Bref, au stade actuel du Droit Sénégalais, seuls les comptes sont jugés par la 3ème Section. La situation subséquente des comptables suit plusieurs chemins. En tout cas, au niveau des premières conséquences de l'arrêt de débet, le Ministre des Finances joue un rôle important conformément au décret n° 62-195 du 17 mai 1962 portant réglementation sur les comptables publics.

En effet, par son intervention, les garanties constituées par chaque comptable public avant son installation (confer article 4 du décret n° 62-0195 du 17 mai 1962) sont réalisées en cas de débet.

Le décret n° 62-0195 du 17 mai 1962 prévoit tout un mécanisme pour mettre en oeuvre la responsabilité des comptables publics.

Ses articles 23 et 24 montrent que, si le juge examine la régularité du compte d'un comptable public, le Ministre des Finances peut, en cas de débet, déclarer responsables "les comptables qui ont reconnu la régularité, les comptables ou fonctionnaires placés sous son ordre si le débet résulte de leur infidélité. Dans tous les cas, le comptable responsable versera" immédiatement, de ses deniers personnels, une somme égale au montant du déficit de caisse constaté" (confer article 31 du décret n° 62-0195).

Il faut noter la solidarité passive qu'il y a entre les comptables avec un droit de subrogation.

En effet, le comptable supérieur est responsable du non recouvrement du debet par le comptable subordonné. "Il demeure subrogé à tous les droits du Trésor public sur le cautionnement et les biens du comptable" (confer article 33 du décret 62-195).

Le juge de la 3ème Section qui déclare le débet devrait pouvoir statuer sur le bénéfice du sursis accordé à un comptable (confer article 34 du décret n° 62-195).

Le juge devrait pouvoir apprécier la force majeure dont s'agit à l'article 35 du décret 62-195 pour se prononcer, aux lieu et place du Ministre des Finances, sur la décharge totale ou partielle du comptable qui s'est trouvé dans cette situation.

Du reste, le décret 62-195 suscite la réflexion interrogative suivante. Toute décision interprétant ou battant en brèche le débet ne devrait-elle pas être prise par le juge ?

Dans une autre mesure, la réflexion a reçu plus haut une tentative de réponse sinon une proposition de solution : la création d'une cour spécialisée.

Cette Cour assurerait à coup sûr la coordination à tous les niveaux.

La nécessité de sa création peut être confortée, en autres constatations, par la difficultés qui existe si le débet est engendré par un détournement de deniers publics. En effet, les sanctions pécuniaires prononcées à la suite du débet peuvent-elles être exécutées en concurrence des dommages intérêts prononcés par une juridiction correctionnelle ?

Autrement dit, en cas de débet généré par un détournement de deniers publics, si le comptable est poursuivi devant la juridiction correctionnelle, devra-t-on accepter la constitution de partie civile de l'Etat quand on sait le déficit constaté a été couvert par la mise en oeuvre de la responsabilité pécuniaire du comptable par le Ministre des Finances ?

Ce serait une violation au moins sur le plan pécuniaire de la règle non bis in idem. Il est permis de penser que la jurisprudence éviterait à coup sûr une telle hérésie juridique.

En tout cas, la création de la Cour Spécialisée indiquée plus haut aiderait à juguler toutes pareilles entorses au droit.

Il est important, à présent d'aborder, un tout autre aspect du contrôle (et de ses effets) de la 3ème Section de la Cour Suprême :

- contrôle administratif des comptes de matières des administrations publiques,
- contrôle des ordonnateurs des administrations publiques et de la gestion financière et comptable des entreprises nationales et des établissements publics à caractère industriel et commercial.

Pour le contrôle des comptes de matières des administrations publiques, la 3ème Section rend "une déclaration spéciale sur chaque compte individuel des matières" (article 107 de l'ordonnance n° 60-17).

"Elle produit également des déclarations générales de conformité attestant la concordance de l'ensemble des comptes individuels de matières avec les comptes généraux des ministres".

Le décret n° 81-844 du 20 Août 1981 relatif à la comptabilité des matières appartenant à l'état, aux collectivités locales et aux établissements publics dispose, en son article 20, que : "Les agents d'exécution de la comptabilité des matières sont soumis aux mêmes règles de contrôle que les agents chargés de la comptabilité des deniers publics".

Pour le contrôle de la gestion des administrations et de l'Assemblée Nationale, l'article 109 de l'ordonnance n° 60-17 dispose qu'en cas d'irrégularités sur de telles gestions, la Cour suprême envoie des référés aux Ministres intéressés et au Président de l'Assemblée Nationale.

Les référés sont de simples lettres destinées à faire des observations aux autorités sus-indiquées tendant à leur faire prendre toutes mesures justifiées de redressement des erreurs et de sanctions disciplinaires ou d'avertissements à l'endroit des agents responsables.

La Cour Suprême atteste par le biais d'une déclaration de conformité, la concordance entre les écritures des administrateurs et des comptables donc entre le compte administratif et le compte de gestion.

Il écherra de voir s'il y a conformité entre les propositions d'engagement des dépenses, les recettes liquidées et le recouvrement des recettes, le payement des dépenses.

L'article 38 de la loi n° 75-64 du 28 juin 1975 portant loi organique relative aux lois de finances dispose que la déclaration générale de conformité accompagne la loi de règlement.

Enfin, la Cour Suprême établit un rapport public annuel adressé au Président de la République. Ce rapport signale les imperfections décelées au niveau du budget de l'Etat et propose des réformes et des améliorations. Il accompagne la loi de règlement.

.../...

II - CONTROLE EXERCE PAR LA COMMISSION DE VERIFICATION DES COMPTES ET DE CONTROLE DES ETABLISSEMENTS PUBLICS (C.V.C.C.E.P.)

La C.V.C.C.E.P. a été créée par la loi n° 72-48 du 12 juin 1972 en son article 20. Elle a pour mission la vérification des comptes des établissements publics, des sociétés d'économie mixte, des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financiers de l'Etat.

Elle constitue une structure apte à exercer efficacement le contrôle sur les entreprises publiques et à aider la 3ème Section de la Cour Suprême.

Ce faisant, elle adresse à la 3ème Section un rapport particulier sur les comptes des organismes contrôlés.

La composition de la CVCCEP comprend deux magistrats Sénégalais (un auditeur à la Cour Suprême, un magistrat des Cours et Tribunaux), deux commissaires ~~Administrateurs~~ civils détachés à la Commission, trois commissaires de formation financière et comptable sous contrat, un président assistant technique Conseiller à la Cour Suprême, un rapporteur général assistant technique expert comptable, quatre rapporteurs particuliers coopérants français, un expert sous contrat banque mondiale.

Par conséquent, la C.V.C.C.E.P., même si elle n'est pas une juridiction, participe au contrôle juridictionnel de l'exécution de la loi des finances en aidant la 3ème Section. En plus, elle est composée, en partie, de magistrats. Elle tire sa crédibilité de sa quasi-appartenance à la Cour Suprême.

Son président est conseiller à la Cour Suprême ou un autre magistrat nommé pour deux ans renouvelables.

Comment fonctionnelle-t-elle ? Quelle est l'étendue de sa mission ?

A - MODALITES DU CONTROLE

Il s'agira d'étudier sa saisine et la procédure suivie devant elle.

1 - Saisine

La saisine de la C.V.C.C.E.P. signifie qu'il faut voir comment le mécanisme de contrôle devant elle, est déclenchée.

L'analyse du décret n° 77-902 du 19 octobre 1977 révèle qu'il existe deux voies susceptibles de déclencher la procédure de contrôle de la CVCCEP.

En effet, l'article 6 du décret n° 77-902 du 19 octobre 1977 dispose que l'assemblée restreinte de la CVCCEP définit son programme de vérification de l'année. Ce programme de vérification est arrêté au mois de juillet de chaque année pour l'année budgétaire suivante.

Donc, c'est dire qu'aucune vérification ne peut être faite en dehors de ce programme. Mais il y a un tempérament à cette constatation.

Il est apporté par l'article 6 du décret n° 77-902 en son alinéa premier? Cet article dispose que : "Toutefois, sur instruction du Président de la République, la Commission peut être appelée à exercer des contrôles non inclus dans le programme annuel".

Cela montre que le programme annuel arrêté par la CVCCEP n'est qu'un programme ~~indicatif~~. Il peut être modifié par la multiplication d'instructions du Président de la République.

Dans tous les cas, la procédure enclenchée est la suivante.

2 - Procédure

La procédure suivie devant la C.V.C.C.E.P. est collégiale, écrite et contradictoire.

L'article 6 du décret n° 77-902 du 19 octobre 1977 dispose en son alinéa 2 que le Président de la Commission ou le rapporteur général désigne les membres de la Commission et les rapporteurs particuliers pour la vérification des comptes des organismes.

Mais ce qui confère aux rapporteurs et aux membres désignés des pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place, ce n'est pas seulement leur choix par le Président. C'est aussi les lettres de missions à eux données et signées par le Président.

Par conséquent, elle leur permet de faire des travaux sur le terrain. Ces derniers génèrent des observations. celles-là sont discutées entre les rapporteurs particuliers et le rapporteur général. C'est la première phase de la procédure.

Ensuite, un rapport particulier provisoire est rédigé. Il est signé par les rapporteurs particuliers et le rapporteur Général.

Ce rapport particulier provisoire est envoyé aux dirigeants de l'organisme vérifié, aux Ministres de tutelle et autres corps de contrôle.

Le destinataire de ce rapport doit répondre dans le délai de 3 semaines à 1 mois par des observations écrites.

C'est la deuxième phase de la procédure qui montre, déjà, le caractère contradictoire de la vérification.

Après cela, la Commission examine les réponses écrites. C'est la 3ème étape. Et de même suite, l'assemblée plénière est convoquée par le Président.

Sa tenue nécessite la présence de tous les intéressés. Lors de sa séance, les différentes observations sont présentées. Et le débat est ouvert. C'est à ce niveau qu'on remarque véritablement le caractère contradictoire.

En effet, durant toute cette quatrième étape de la procédure, il est permis à tous les intéressés de soutenir leurs thèses, justifications et explications. En sus du Président, sont présents lors de l'assemblée plénière, le Rapporteur Général, l'auditeur de la Cour Suprême, les Commissaires, le rapporteur particulier pour les rapports qu'il présente. Ces personnes citées ont une voix délibérative.

Par contre, tous les autres présents, à savoir le Contrôleur Financier ou son Représentant, le contrôle des opérations financières des organismes dont est cas, le représentant du Ministre des Finances, le Représentant du Ministre de tutelle des organismes dont s'agit, les autres rapporteurs particuliers autorisés par le président, ont une voix consultative.

L'assemblée plénière ainsi composée, délibère valablement si la majorité des membres ayant voix délibérative est constitué.

En cas de partage de voix, celle du Président est prépondérante.

Enfin, des conclusions définitives sont arrêtées à la suite des travaux. Elles sont adressées au Président de la République qui peut les rendre exécutoires par voie de directives. C'est la dernière étape de la procédure.

Maintenant, il s'agit d'étudier l'étendue du contrôle.

B - ETENDUE DU CONTROLE

La C.V.C.C.E.P. intervient dans plusieurs domaines. Mais ici, l'étude se limitera dans les domaines qui sont en relation directe avec le travail accompli au niveau de la 3ème Section de la Cour Suprême.

Le sujet traité, à savoir le contrôle juridictionnel de l'exécution de la loi de finances, l'impose.

Il sera fait abstraction de plusieurs domaines où la CVCCEP intervient. Au demeurant, des propositions seront faites en qui concerne la restructuration de la C.V.C.C.E.P. ou, à tout le moins, son moulage dans le lot des juridictions qui interviennent dans le contrôle de l'exécution de la loi des Finances.

1 - Instruction des dossiers des comptables publics

Dans le cadre de la vérification sur les établissements publics, la C.V.C.C.E.P. communique à la 3ème Section des éléments nécessaires au jugement des comptes des comptables publics.

En effet, la C.V.C.C.E.P. communique à la 3ème Section un rapport afin d'arrêt provisoire. Ce rapport contient les informations relatives à la situation du comptable de l'établissement et la situation personnelle des agents comptables particuliers.

Il contient en outre les propositions d'injonctions fermes ou pour l'avenir, de qualification de l'arrêt...

L'article 35 de la loi n° 77-89 du 10 Août 1977 dispose in fine que : "Pour les organismes pourvus d'un agent comptable justiciable de la Cour Suprême, un rapport particulier est adressé à la 3ème Section de la Cour Suprême qui statue sur la situation du comptable, dans les conditions prévus par l'ordonnance n° 60-17 du 3 septembre 1960 portant loi organique sur la Cour Suprême".

L'article 9 du décret 77-902 du 19 octobre 1977 dispose que : "En ce qui concerne les établissements publics pourvus d'un agent comptable justiciable de la Cour Suprême, les pièces justificatives relatives aux opérations de chaque exercice sont transmises à la Cour Suprême, conformément aux dispositions de l'article 98 de l'ordonnance n° 60-17 du 3 septembre 1960, six mois au plus tard après la clôture de l'exercice".

Cette intervention de la C.V.C.C.E.P. dans le travail de la 3ème Section mérite réflexion.

En effet, selon les règles de la comptabilité publique, tout comptable justiciable de la 3ème Section doit, chaque année, envoyer ses comptes à cette juridiction.

S'il ne le fait pas, il peut se voir condamné à payer une amende. Or, dans le cas de l'article 9 du décret 77-902 et de l'article 35 de la loi n° 77-89, la transmission des comptes est faite ou est provoquée par la C.V.C.C.E.P.

.../...

Ceci montre que dans certains cas, la procédure prévue par l'ordonnance n° 60-17 du 3 septembre 1960 peut être contournée.

D'ailleurs, lors de l'étude de la 3ème Section, l'intervention de la C.V.C.C.E.P. a été considérée comme un deuxième mode de saisine de la 3ème Section.

Aussi, dans la mesure où la C.V.C.C.E.P. envoie un rapport afin d'arrêt provisoire à la 3ème Section, elle peut être considérée comme commission d'instruction, au profit de cette dernière, des dossiers des comptables publics.

Dans tous les cas, ce faisant, sur la base du rapport, la Cour Suprême rend un arrêt provisoire. Et la procédure continue.

Il existe plusieurs arrêts de la Cour Suprême en sa 3ème Section qui ont été pris après cette intervention de la Commission de vérification :

ARRET N° 35 du 8 OCTOBRE 1986

COUR SUPREME

3EME SECTION

Statuant en matière de comptabilité publique ;
A l'audience de vacation du mercredi 8 octobre 1986 ;

Vu l'ordonnance n° 60-17 du 3 septembre 1960 portant loi organique sur la Cour Suprême ;
modifiée ;

Vu la loi n° 77-89 du 10 Août 1977 modifiée, relative aux établissements publics, aux sociétés nationales, aux sociétés d'économie mixte et aux personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique, notamment en son article 35 ;

Vu le décret n° 62-195 du 17 mai 1962 portant réglementation concernant les comptables publics ;

Vu le décret n° 77-902 du 19 octobre 1977 fixant les conditions de fonctionnement des comptes et du contrôle des établissements publics, notamment en son article 9 ;

Vu le décret 78-605 du 28 juin 1978 portant des procédures comptables régissant les établissements publics ;

.....
.....

Vu le rapport particulier provisoire de la C.V.C.C.E.P relatif à l'examen des comptes de l'exercice 1982/83 et au contrôle de la gestion de....., Etablissement public à caractère industriel et commercial ;

Vu les conclusions définitives de la C.V.C.C.E.P
en date du...

Oui...

Oui...

Arrête...

.....

Dans cet arrêt, l'on remarque que le juge de la 3ème Section a aussi bien visé le rapport particulier provisoire de la C.V.C.C.E.P que les conclusions définitives.

Ceci montre que la C.V.C.C.E.P. poursuit sa procédure malgré la saisine de la 3ème Section.

En effet, après le rapport particulier provisoire, il y a notification aux intéressés, réponses de ces derniers, examen des réponses écrites, assemblée plénière, conclusions définitives.

C'est dire que la 3ème Section, une fois qu'elle a été saisie par la Commission, lui laisse le soin de continuer sa procédure jusqu'à terme. Et au vu des conclusions définitifs, la Cour rend un arrêt provisoire (voir arrêt n° 34 du 10 septembre 1986) ou définitif (voir arrêt n° 35 du 8 octobre 1986).

Si la Cour rend un arrêt provisoire, il est notifié au comptable public qui doit répondre dans le délai de deux mois.

Donc, aussi bien au niveau de la C.V.C.C.E.P qu'au niveau de la 3ème Section le comptable public se voit enclin à répondre des observations.

Dans le premier cas, c'est après la rédaction d'un rapport particulier provisoire.

Dans le deuxième cas, c'est après l'arrêt provisoire.

Les délais dans lesquels il est enserré varient : 3 semaines à 1 mois pour la C.V.C.C.E.P, 2 mois pour la 3ème Section.

Pendant qu'il est entrain de répondre au niveau de la C.V.C.C.E.P, la 3ème Section est saisie.

D'ores et déjà, l'on peut noter que la compétence large et étendue de la C.V.C.C.E.P, les moyens dont elle dispose, peuvent être des goulots d'étranglement pour la 3ème Section.

Cela veut dire que le travail de la 3ème Section de la Cour Suprême peut se bloquer ipso facto pour des raisons diverses.

.../...

Ces dernières sont relevées par Jean Marie BRETON (Auteur du livre intitulé : "Le Contrôle d'Etat sur le Continent Africain") :
Confiance limitée en ses interventions, incompétence relative ou formation imparfaite de certains de ces membres, lourdeur et lenteur des procédures.

Mais retenons ce dernier goulot d'étranglement : lourdeur et lenteur des procédures. Il peut y être trouvé un remède.

En effet, tous les comptes des comptables faisant partie des organismes cités par la loi 77-89 du 10 Août 1977, devraient être, dès leur transmission annuelle à la 3ème Section, répercutées immédiatement à la C.V.C.C.E.P.

Cette dernière se chargerait, en ce moment, de diligenter le reste de la procédure. La 3ème Section n'attendrait que le retour des comptes, pour rendre son arrêt.

Donc, au lieu de désigner des rapporteurs de la 3ème Section chargés d'instruire le dossier des comptes, la C.V.C.C.E.P sera chargée exclusivement de cette instruction. Les moyens et les méthodes dont elle dispose, engendreraient une plus grande célérité dans le contrôle des comptes et éviteraient de facto, l'engorgement actuel de la 3ème Section.

2 - Vérification des établissements publics et autres organismes

Tous les organismes dans lesquels l'argent de l'Etat est notoirement en jeu, sont vérifiés par la C.V.C.C.E.P.

L'article premier de la loi n° 77-89 du 10 août 1977 les cite : établissements publics, sociétés nationales, sociétés d'économie mixte, personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique. Il s'agit du portefeuille de l'Etat.

L'article 9 de la loi sus-indiquée dispose que les établissements publics sont placés sous la tutelle financière du Ministre des Finances.

Donc, ce sont des personnes morales de droit privé ou public dans lesquelles les finances publiques sont manipulées.

Le Ministre des Finances veille justement à la tenue régulière des comptabilités sur deniers et matières.

L'article 13 de la loi sus-citée dispose que le Ministre des Finances assumant "ces fonctions par l'intermédiaire du Contrôleur des opérations financières et de l'agent comptable Central des Etablissements publics".

.../...

Ce contrôleur des opérations financiers établit un rapport périodique sur les activités et la situation financière des établissements qu'il contrôle. Ce rapport est communiqué, entre autres, au Président de la C.V.C.C.E.P.

L'exécution des opérations de dépenses et de recettes des établissements publics est assurée par des comptables publics : un agent comptable central et des agents comptables particuliers placés sous son autorité.

L'article 22 de la loi précitée dispose que le contrôleur financier dresse des rapports périodiques sur les activités et la situation financière des sociétés nationales et des sociétés d'économie mixte.

Ces rapports sont communiqués à la C.V.C.C.E.P.

L'article 25 de la loi n° 77-89 précitée dispose que le même contrôle est applicable aux personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de l'Etat et ayant fait l'objet d'un décret individuel.

La Commission de vérification examine l'organisation administrative et financière des organismes sus-cités. Elle vérifie leurs bilans et comptes de gestion. Elle contrôle donc, la régularité et l'opportunité des transactions effectuées par de tels organismes le rapport entre leurs résultats et leurs objectifs.

Ce faisant, la C.V.C.C.E.P contrôle l'utilisation des Finances publiques en particulier la bonne gestion du portefeuille de l'Etat. Elle a une mission générale et permanente de contrôle de la gestion des organismes du secteur parapublic

Dans le cadre du contrôle des organismes que les sociétés nationales, les sociétés d'économie mixte, les établissements etc..., le Président de la C.V.C.C.E.P. peut adresser un rapport spécial au Président de la République pour le mettre au courant des fautes de gestion caractérisées qui appellent des mesures de redressement urgentes (confer article 35 de la loi n° 77-89 du 17 août 1977).

L'existence d'une telle faute n'appelle-t-elle pas la compétence d'une autre juridiction à la bonne exécution de la loi de finances ?

La réponse est affirmative lorsqu'on examine la loi n° 63-20 du 5 février 1963. Cette loi tend à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat et des diverses collectivités publiques. Elle porte la création de la Cour de Discipline Budgétaire. Donc, cette Cour contrôle la gestion budgétaire de l'Etat et des collectivités publiques.

QUID de ce contrôle budgétaire ?

.../...

PARTIE II : CONTROLE DE LA GESTION BUDGETAIRE

La loi de finances, définie par l'article premier de la loi n° 75-64 du 28 juin 1975, doit être exécutée dans le strict respect des règles fiscales, des règles de trésorerie et des règles budgétaires.

Les personnes qui interviennent dans l'exécution de la loi de finances doivent se conformer à ces dernières. Ces personnes sont les comptables publics, les administrateurs de crédits, les ordonnateurs.

Les comptables publics voient leurs comptes jugés par la 3ème Section de la Cour Suprême. Ils sont responsables de tout débet constaté par la 3ème Section. Et la réparation sera intégrale.

Les administrateurs, les ordonnateurs, les comptables publics lorsque le fait ou les fautes reprochés sont détachables de leur gestion purement comptable, sont justiciables de la Cour de Discipline Budgétaire. Celle-là a été créée par la loi n° 63-20 du 5 février 1963 modifiée par la loi n° 73-15 du 3 avril 1973. La loi n° 76-91 du 2 juillet 1976 a abrogé la loi n° 63-20 du 5 février 1963 sauf son article 12.

La Cour de Discipline Budgétaire est composée d'un Président qui est Président de section ou un conseiller à la Cour Suprême. Il y a aussi des conseillers rapporteurs et leur adjoint, nommés pour trois ans mais ils peuvent être affectés à temps plein ou partiel. Il y a un greffe et un secrétariat.

La Cour de Discipline Budgétaire (C.D.B) a un parquet : les fonctions du Ministère Public sont assurées par un Commissaire du Gouvernement choisi parmi les avocats généraux près la Cour Suprême.

La C.D.B. est saisie par le Commissaire du Gouvernement qui ne peut agir que sur ordre du Président de la République ou des personnes par lui désignées.

L'ordre est transmis au Commissaire du Gouvernement par le Ministre de la Justice.

Le parquet se prononce sur l'opportunité des poursuites. Donc la saisine de la C.D.B. n'a aucun caractère obligatoire contrairement à celle de la 3ème Section.

Cela dit, le Président de la C.D.B., saisi du dossier par le Ministère Public, désigne un rapporteur pour l'instruction.

Après cette dernière, le dossier est retourné à l'autorité ayant saisi la C.D.B. pour avis consultatif.

.../...

Il appartient au parquet de dire par la suite s'il y aura renvoi ou classement sans suite.

Le classement sans suite devra suivre la procédure ci-après : le dossier est communiqué par le biais du Garde des Sceaux à l'autorité qui a saisi la C.D.B. Cette autorité dispose de quinze jours pour réquerir de classer, de demander un supplément d'information ou de poursuite.

Dans ce dernier cas ou si le Commissaire estime que le dossier peut être renvoyé devant la C.D.B, il y a renvoi et les conclusions (un exemplaire) sont adressées à l'autorité ayant saisi la C.D.B.

Le prévenu est avisé par le greffier au moyen d'une lettre recommandée avec accusé de réception. Et il a huit jours pour prendre connaissance du dossier. Il y a les conclusions du Parquet dans une copie qui accompagne la lettre si le prévenu réside à l'étranger. Et ce dernier prévenu a quinze jours pour produire un mémoire écrit.

Aussi, le prévenu a la possibilité de constituer un avocat ou un conseil agréé par le Président de la C.D.B.

Le rôle de l'audience est arrêté par le Président. Une citation à comparaître est donnée au prévenu. Le prévenu peut demander à être jugé en son absence.

A l'audience non publique, c'est la procédure de droit commun qui est appliquée. L'Etat ne peut pas se constituer partie civile.

La Cour rend un arrêt. La décision est prise à la majorité. Elle est publiée dans le journal Officiel. Elle peut être attaquée en opposition ou en révision ou en cassation.

En respectant cette procédure la C.D.B a rendu en 1980 23 arrêts, en 1981 35 arrêts, en 1982 32 arrêts, en 1983 18 arrêts, en 1984 14 arrêts, en 1985 8 arrêts, en 1986 8 arrêts.

Au total, certaines personnes qui ont commis des fautes de gestion sont justiciables devant cette juridiction administrative dont la sanction est exclusivement pécuniaire.

I - ETENDUE DU CONTROLE

Il s'agit, dans cette partie, d'étudier les personnes qui sont contrôlées et les fautes susceptibles d'être sanctionnées.

A - PERSONNES CONTROLEES

1 - Enumération

Peut être poursuivie devant la Cour de Discipline Budgétaire

.../...

toute personne à qui il est reproché un ou plusieurs des faits prévus à l'article 5 de la loi n° 76-91 du 2 juillet 1976..

Il peut s'agir de tout fonctionnaire civil, tout militaire, tout magistrat ou agent de l'Etat, d'une collectivité publique ou d'un établissement public, d'une société d'économie mixte et généralement de tout organisme bénéficiant du concours financier de l'Etat.

Il peut aussi s'agir de tout membre du Cabinet du Président de la République, ou du Cabinet d'un ministre ou d'un Secrétaire d'Etat.

Donc, puisque les comptables publics sont justiciables de la 3ème Section, toutes les autres personnes qui interviennent dans l'exécution du budget le sont de la C.D.B.

En effet, les personnes chargées de l'exécution du budget autres que le comptable public sont, au sens du décret n° 66-458 du 17 juin 1966 en son article 19, les administrateurs de crédits et les ordonnateurs.

Les administrateurs constatent et liquident les recettes et proposent les engagements de dépenses et en préparent la liquidation.

Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes, engagent les dépenses, en poursuivent la liquidation et en ordonnent le paiement.

Ces deux fonctions peuvent être cumulées.

Les fonctions d'ordonnateur et les fonctions de comptable sont incompatibles.

Les administrateurs et les ordonnateurs sont tenus responsables la légalité, de la régularité et de l'exactitude de certifications qu'ils délivrent.

Ainsi, ont été jugés par la C.D.B. des maires, des députés, des Ambassadeurs, des préfets, des gouverneurs de région.

2 - Justiciables exceptionnels

Les prévenus peuvent ne pas être des fonctionnaires. Dans cette mesure, il suffit qu'ils aient géré occasionnellement des fonds publics. Ils peuvent percevoir ou non un salaire. Ils peuvent être dans une situation de droit privé.

Les comptables publics et les comptables de fait ne sont traduits devant la C.D.B. que lorsque le fait reproché est détachable de leur gestion purement comptable.

.../...

3 - Personnes exclues

Les ministres et les secrétaires d'Etat ne sont pas justiciables devant la Cour de Discipline Budgétaire. Ils ne sont responsables que devant le Président de la République. Donc, les autorités publiques de l'autorité ne sont pas justiciables de la C.D.B.

Les personnes qui bénéficient de l'article 6 de la loi n° 76-91 sont exclues. Il s'agit de celles qui excipent d'un ordre écrit préalablement donné par leur supérieur hiérarchique.

B - FAUTES DE GESTION

La Cour de Discipline Budgétaire est chargée de réprimer les fautes de gestion financière.

QU'est-ce qu'une faute de gestion ?

L'on peut définir la faute de gestion comme étant un non respect des règles fiscales, des règles de trésorerie et des règles budgétaires par les administrateurs de crédit, les ordonnateurs ou plus généralement toutes personnes intervenant dans l'exécution de la loi de finances.

Etant entendu que les règles fiscales sont celles qui permettent aux collectivités publiques de disposer d'importants moyens financiers.

Les règles de trésorerie sont celles qui permettent de mettre en mouvement ces moyens financiers.

Les règles budgétaires permettent elles, un emploi judicieux des moyens financiers dans l'intérêt de tous. C'est un rappel.

Au demeurant, cette définition étant générale, la loi a précisé les fautes dont on peut dire qu'elles sont des fautes de gestion.

Par conséquent, devant la C.D.B on ne peut punir un prévenu que pour ces fautes de gestion prévues par la loi (confer (1)). Mais jusqu'où peut-on faire la différence entre faute de gestion et infraction pénale surtout à la lecture de la loi 79-68 du 28 décembre 1979 abrogeant et remplaçant les intitulés de la section II et du paragraphe premier de ladite section du chapitre IV, du titre premier, du livre troisième et les article 152 et 153 du Code Pénal :

"Section II : De la forfaiture, des délits contre les deniers publics et des crimes et délits des fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions"

.../...

"Paragraphe premier : des détournements, des soustractions et des escroqueries portant sur les deniers publics" ? (confer (2))

Enfin, quid de la différence entre faute de gestion et faute civile sur le plan jurisprudentiel : Réflexions à propos de la jurisprudence 457 du Code de procédure pénale ?

1 - Énumération légale

La loi n° 76-91 du 2 juillet 1976 énumère les fautes de gestion à l'article 5. On peut les classer en fautes punissables en matière de dépenses et en fautes punissables en matière de recettes.

En matière de dépenses, neuf fautes sont prévues. La procédure de dépenses comprend quatre : engagement, liquidation, ordonnancement, paiement. D'une manière générale, les fautes en matière de dépenses sont dans l'engagement et la liquidation. ce sont :

- le fait de ne pas permettre un acte engageant une dépense à l'examen préalable des autorités habilitées à cet effet ;

Exemple : Un président de conseil d'administration d'une société d'économie mixte qui engage les fonds de la société sans l'examen préalable du Conseil d'administration. Confer arrêt du 20 décembre 1978.

- le fait d'avoir imputé ou fait imputer irrégulièrement une dépense ou d'avoir enfreint la réglementation en vigueur concernant la comptabilité matière.

Exemple : lorsque la dépense est étrangère au service ou a été imputée dans un autre chapitre...

Ceci peut être fait dans le but de couvrir certaines dépenses en cas d'absence ou d'épuisement de crédits prévus à cet effet.

Citons l'arrêt du 16 avril 1964 qui a condamné un prévenu à 700 000 F d'amende pour avoir sciemment imputé irrégulièrement une dépense de 960 000 F pour fourniture d'urnes et d'isoloirs.

Cet arrêt est intervenu avant la loi du 2 juillet 1976. C'est pourquoi on note l'adverbe sciemment. Avec la loi de 1976, l'adverbe sciemment a disparu.

Par conséquent, l'intention est indifférente. Et dans un arrêt du 26 juillet 1978, un contrôleur régional des finances a été condamné à une amende de 50 000 F pour avoir autorisé une fausse imputation en permettant de payer des dépenses d'entretien des bâtiments administratifs sur des crédits de fonctionnement.

.../...

- Le fait d'avoir passé outre au refus de visa d'une proposition d'engagement de dépense. Il est excepté le cas où l'avis conforme du Ministre des Finances a été préalablement obtenu.
- Le fait d'avoir engagé des dépenses sans avoir reçu à cet effet délégation de signature. L'analyse de la jurisprudence de la Cour de Discipline Budgétaire montre que c'est un cas rare.
- Le fait d'avoir produit à l'appui ou à l'occasion de ses liquidations de fausses certifications. Ce sont les cas les plus fréquents.

Ces fausses certifications ont plusieurs buts : permettre aux fournisseurs d'être payés par anticipation ; éviter les longueurs d'un report de crédit en fin d'exercice ou simplement faciliter leur trésorerie ; pouvoir détourner le crédit à d'autres fins.

Exemple : Un préfet avait établi de fausses certifications de prise en charge. En effet, les projets considérés comme réalisés et figurant comme tels dans l'exécution financière des budgets 1977, 1978, 1979, ne correspondaient à aucune réalité sur le terrain.

- Le fait d'avoir enfreint la réglementation en vigueur concernant les marchés ou convention d'un des organismes visés à l'article 4 de la loi n° 76-91 : collectivités publiques, société d'économie mixte, établissement ou tout organisme bénéficiant du concours financier de l'Etat. La loi apporte des précisions sur les infractions à la réglementation des marchés publics : le fait de procurer ou tenter de procurer à un contractant de l'administration ou l'un des organismes sus-cités un bénéfice anormal à dire d'expert ; le fait de n'avoir pas fait appel à la concurrence conformément à la réglementation en vigueur ; le fait de n'avoir pas assuré une publicité suffisante.

- Le fait de s'être livré dans ses fonctions à des faits caractérisés créant un état de gaspillage ; faire des transactions trop onéreuses pour la collectivité intéressée soit en matière de marché, soit en matière d'acquisitions immobilières ; faire des stipulations de qualité ou de fabrication qui sans être requises par les conditions d'utilisation des travaux ou de fournitures seraient de nature à accroître le montant des dépenses ; faire des dépenses en épuisement de crédit. C'est une faute de gestion véritablement large.

- Le fait d'avoir enfreint les règles relatives à l'exécution des dépenses : la procédure de dépenses suit l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement, le paiement. Donc l'absence de comptabilité ou retard excessif dans l'exécution ou accumulation de factures impayées.

.../...

- Le fait d'avoir négligé en sa qualité de chef de service responsable de leur bonne exécution de contrôler des actes de dépenses effectuées par ses subordonnés.

Par ailleurs les fautes en matière de recettes sont :

- Le fait d'avoir manqué de diligence pour faire prévaloir les intérêts de l'Etat, d'une collectivité publique, d'une société d'économie mixte, des organismes bénéficiant du concours financier de l'Etat : notamment c'est le défaut de poursuites d'un débiteur, de constitution de sûreté réelle.

Exemple : Un surveillant de marché manquait de diligence pour faire prévaloir les intérêts de la collectivité publique puisqu'il ne versait que le 1/4 des recettes annuelles qu'il percevait et s'abstenait de faire recouvrer les droits de place au marché de Gandiaye du 20 au 30 mars 1979 en ne remettant pas de ticket. (confer un arrêt de 1981).

Donc un agent peut être poursuivi si son manque de diligence entraîne l'extinction d'un droit de l'Etat ou d'une collectivité publique.

- Le fait d'avoir enfreint les règles d'exécution des recettes :

Exemple : soustraction de deniers publics par la constitution de caisses noires.

- Le fait d'avoir négligé en sa qualité de chef de service responsable de leur bonne exécution de contrôler les actes de recettes effectuées par ses subordonnés.

Exemple : Arrêt du 5 avril 1981 : la Cour a condamné un payeur du Trésor qui s'abstenait d'exercer un contrôle hiérarchique sur un de ses agents chargé de la vente des timbres fiscaux et dont la caisse accusait un manquant de 175 050 F CFA.

2 - Distinction entre faute de gestion et infraction pénale, faute civile

- Distinction entre faute de gestion et infraction pénale :

elles ont des traits communs. Elles sont énumérées par des textes de lois. Par conséquent, personne ne peut être poursuivie en dehors d'un catalogue répressif exclusif.

C'est dire qu'il n'y a pas de fautes de gestion en dehors de la loi n° 76-91 du 2 juillet 1976. Le principe de la légalité des infractions est de rigueur en matière pénale.

.../...

Il est vrai que les différences entre la faute de gestion et l'infraction pénale sont nombreuses : Au niveau de la sanction : si la faute de gestion est sanctionnée exclusivement par une amende, l'infraction pénale l'est, en sus d'une amende, par une peine afflictive et infamante.

Au niveau de l'appartenance : le droit pénal qui régit l'infraction pénale appartient à la fois au droit public et au droit privé alors que la faute de gestion c'est-à-dire le droit budgétaire appartient au droit public. Voilà qui sont énumérées quelques différences majeures.

Elles font, d'ailleurs, que la loi n° 76-91 du 2/7/1976 dispose que les poursuites devant la C.D.B. ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire.

Aussi, si les faits poursuivis devant la C.D.B. sont susceptibles de constituer des infractions pénales, le Président transmet le dossier au Ministre de la Justice. Et, c'est là, justement, où les différences entre faute de gestion et infraction pénale ne sont plus criantes. En effet, à l'analyse, beaucoup de fautes de gestion révèlent des infractions pénales. Ainsi, l'infraction pénale qu'il est plus fréquent de rencontrer dans la faute de gestion, est le détournement ou la soustraction de deniers publics si à côté des éléments réunis dans la faute de gestion se greve l'intention.

A l'analyse, même si la C.D.B. croit que les faits poursuivis devant elle sont une infraction pénale, ceci n'entraîne pas ipso facto la même appréciation chez le juge pénal.

Au demeurant, si le juge retient une infraction pénale, l'Etat pourra se constituer partie civile et réclamer une réparation intégrale du préjudice qu'il aura subi. L'on a noté qu'au niveau de la C.D.B., la constitution de partie civile de l'Etat ne peut pas être acceptée : seule une amende est infligée à la personne poursuivie. Et cette amende ne pourra excéder le montant du salaire brut annuel à la date des faits.

- Distinction entre faute de gestion et faute civile

Ces deux fautes sont sans commune mesure. Il y a des différences quant à la source, au résultat, à la sanction. Quant à la source, tandis que la faute de gestion doit être cherchée dans un catalogue légal, la faute civile n'est confinée dans aucune limite textuelle.

L'article 119 du COCC dispose tout simplement que la faute est un manquement à une obligation préexistante de quelque nature qu'elle soit.

.../...

Aussi la faute civile exige-t-elle un dommage à réparer au lieu que dans la faute de gestion le dommage n'est pas nécessaire. Il suffit qu'il y ait faute par rapport au catalogue. C'est la différence quant au résultat.

Enfin, en ce qui concerne la sanction, il convient de dire que la faute civile exige une réparation et la faute de gestion, une amende. Mais il est à préciser que la réparation civile doit être intégrale. La faute de gestion, elle, requiert une amende qui ne peut être supérieure au montant du traitement ou du salaire brut annuel de la personne qui en répond.

C'est ce qui fait que l'Etat a la possibilité de se constituer partie civile devant le juge répressif si la faute de gestion constitue en même temps une infraction pénale.

De même, dans le but de réparer le dommage subi par l'Etat dans n'importe quelle infraction pénale, il lui est permis de se constituer partie civile.

Au demeurant, le juge correctionnel pourra-t-il relaxer un prévenu pour infraction pénale et retenir sa faute de gestion pour réparer le dommage y résultant en application de l'article 457, alinéa II du Code de Procédure Pénale ?

En effet, l'article 457 Alinéa II du Code de procédure pénale dispose que : "La partie civile, dans le cas de relaxe, peut demander réparation du dommage résultant de la faute du prévenu, telle qu'elle découle des faits qui sont l'objet de la prévention"

La faute n'est pas définie en l'espèce par l'article 457 du C.P.P.

Et, il est une règle d'interprétation du droit pénal qui veut que le juge répressif ne fasse pas de distinction là où la loi, elle-même, n'en fait pas.

Donc, la faute de l'article 457 du C.P.P. peut recouper n'importe quelle faute. Le juge pourra-t-il retenir la faute de gestion pour réparer un dommage résultant, par exemple, d'un détournement de deniers publics au préjudice de l'Etat ou d'une personne morale de droit public, dans le cas où il y a relaxe et application de l'article 457 C.P.P. ?

Plusieurs voies de réponses peuvent être proposées :

a) - une réponse affirmative est suggérée par la règle d'interprétation sus-indiquée.

b) - l'analyse de la loi 76-91 du 2/7/1976 modifiant et abrogeant la loi du 5 février 1963 montre que toutes les fautes de gestion doivent être de la compétence de la C.D.B.

Donc, tout juge correctionnel qui, en analysant, conformément à l'article 457 du C.P.P., la faute du prévenu découlant des faits de la prévention, découvre qu'il s'agit d'une faute de gestion, doit se déclarer incompétent.

.../...

c) - L'analyse d'une certaine jurisprudence montre que la tendance épouse la réponse a). Confer le jugement du 4 mars 1976 entre l'O.P.T.S. et Chérif SAKHO, rendu par le Tribunal Régional de Dakar.

Le sieur Chérif SAKHO était prévenu d'avoir détourné au préjudice de l'O.P.T.S. la somme de 2 214 384 F CFA. L'O.P.T.S. se constituait partie civile. En effet, SAKHO était économiste à l'école de Postes et Télécommunications. A ce titre, il gérait une caisse d'un montant de 800 000 F. A la suite d'une inspection, l'on se rendit compte que SAKHO n'avait pas réglé certains fournisseurs. Et pourtant des sommes d'un montant de 2 289 384 F lui avaient été intégralement versées pour cela. D'ailleurs, les créanciers écrivirent plusieurs lettres à l'O.P.T.S. pour réclamation. Tout y était, mais il manquait l'élément intentionnel. Et le juge relaxa SAKHO. Sur l'action civile, le Juge dit :

"Qu'il ne fait l'objet d'aucun doute que le manquant que voilà provient d'une faute caractérisée de gestion imputable à SAKHO ; Qu'en transgressant les principes qui gouvernent la comptabilité notamment en faisant des dépenses dont il n'a pas été en mesure de rapporter la moindre preuve, SAKHO s'est ainsi rendu coupable d'un ensemble de faits générateurs d'une faute au moins assimilable à une faute civile"

Et SAKHO a été condamné sur la base de l'article 457 du C.P.P. à payer à l'O.P.T.S. la somme de 2 263 620 F CFA.

Donc, pour asseoir sa compétence en l'espèce, le juge assimila la faute de gestion à une faute civile mais, en principe, il aurait dû tout simplement dire par exemple : "... qu'en transgressant les principes qui gouvernent la comptabilité notamment en faisant des dépenses sans le faire ressortir dans ses écritures comptables et en ne payant pas certains fournisseurs nonobstant l'existence de sommes destinées à cet effet, SAKHO a commis une faute comme un manquement à une obligation préexistante..." ; ou dire : "Qu'en l'espèce, tous les agissements de SAKHO sus-relatés auraient dû suivre des règles précises ; que n'ayant suivi ces règles, SAKHO a commis une faute au sens de l'article 119 du COCC..."

d) - Mais quid de la réponse, lorsque c'est la C.D.B. elle-même, qui a suscité la saisine du juge pénal après avoir constaté que la faute de gestion constitue une infraction à la loi pénale. L'on a déjà vu que le Juge pénal appréciait souverainement l'infraction à la loi pénale. Donc, il pourra relaxer.

Que se passe-t-il si l'Etat se constitue partie Civile ? Le Juge fera-t-il appel à la faute de gestion pour octroyer une réparation ?

.../...

S'il le fait, n'y aurait-il pas une confusion dans la mesure où une même faute fera l'objet de deux sanctions distinctes prononcées par deux juridictions distinctes : une juridiction répressive et une juridiction administrative ?

En tout cas, dans le souci de réparer le préjudice subi par la victime dans un tel cas de figure, il est impérieux de lui octroyer une réparation si tant est l'on puisse retenir une faute. Mais, le juge évitera de statuer dans le cas de c) si la faute constitue une faute de gestion dans la mesure où cette faute de gestion est non seulement de la compétence de la C.D.B. mais elle appelle des sanctions précises.

II - EFFETS DU CONTROLE

Quelles sont les sanctions rattachées aux fautes de gestion et quelle est leur portée ?

A - SANCTION DE LA LOI N° 76-91 DU 2/7/1976

1 - Nature de la sanction

La loi n° 76-91 du 2/7/1976 fixe l'échelle des amendes dont sont passibles les personnes qui sont poursuivies devant la C.D.B.

Le minimum de l'amende est de 50 000 F. Avant la loi de 1976, le minimum était de 10 000 F.

Actuellement, le minimum de 50 000 F est invariable. C'est dire que quelque soit le salaire de la personne poursuivie, la Cour ne pourra pas descendre en dessous de 50 000 F.

Le maximum est variable selon le salaire ou traitement brut annuel de la personne poursuivie. Mais il ne peut excéder le montant annuel considéré au moment des faits.

Si le prévenu ne perçoit pas un traitement ou salaire, le maximum de l'amende ne peut dépasser le montant du traitement ou salaire brut annuel correspondant à l'échelon le plus élevé de la grille indiciaire de la fonction publique à l'époque des faits.

Donc, la sanction est pécuniaire. Elle est exécutée dans les mêmes formes et assortie des mêmes garanties que les amendes prononcées par la Cour Suprême statuant en matière de comptabilité publique. Mais, les prévenus pourront ne plus être passibles de sanctions s'ils excipent d'un ordre écrit préalablement donné, à la suite d'un rapport particulier à chaque affaire, par leur supérieur hiérarchique, dont la sanction se substituera dans ce cas à la leur, par le ministre, le Président de la République.

.../...

2 - Etude critique de la sanction

L'étude de l'amende sus-faite, montre qu'elle n'est pas toujours au prorata du préjudice subi par l'Etat ou la collectivité publique dont s'agit. C'est dire que, quand bien même le montant du préjudice dépasse-t-il une somme X, l'amende prononcée par la C.D.B. ne peut excéder le montant du salaire brut annuel. - 1. X- 1. Par conséquent, la sanction est insuffisante. Elle ne permet pas de réparer tout le préjudice.

Il est à constater, d'ailleurs, que la sanction pécuniaire infligée au comptable public par la 3ème Section est beaucoup plus efficace parce que couvrant intégralement le préjudice subi. Si une telle réparation intégrale était prévue au niveau de la C.D.B., les personnes susceptibles d'être traduites devant cette Cour, feraient preuve de beaucoup plus de prudence dans leur gestion. Mais, telle qu'elle est conçue actuellement, l'amende prononcée par la C.D.B. est inefficace dans la mesure où elle n'a pas un caractère comminatoire.

Et cela, d'autant plus que le prononcé de cette amende n'a pas empêché ce que constate le Professeur Jean Marie BRETON, (auteur du livre : "Le contrôle d'Etat sur le Continent africain).

En effet, selon lui "certains d'entre eux (prévenus) ont pu, chose étonnante, faire l'objet de promotions professionnelles immédiates après avoir été "sanctionnés" par la Cour".

Mais, il ajoute que : "ce n'est pas là l'un des moindres paradoxes de la fonction publique africaine au sein de laquelle les interférences politiques, sinon parfois les considérations ethniques restent fréquentes".

Auttotal, le législateur devrait prévoir un système d'amende calculée au prorata du préjudice subi par l'Etat ou les autres personnes morales de droit public.

B - EXISTENCE D'AUTRES SANCTIONS

1 - Possibilité d'autres poursuites

La loi n° 76-91 du 2/7/1976 dispose que les poursuites devant la C.D.B. ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire.

Par conséquent, la loi ouvre une possibilité de cumul de sanction si toutefois la juridiction répressive, par exemple, est saisie. Cette question a été largement étudiée au niveau du (2) du (B) du (I).

.../...

Il convient d'ajouter que si l'infraction pénale et les dommages intérêts sont retenues, la personne aura à payer : les dommages intérêts auxquels le juge repressif le condamne et les amendes prononcées à son endroit par la Cour de Discipline Budgétaire.

Pour ce qui reste à dire, se référer au (I) : (B) (2).

2 - Portée des autres poursuites

Elles sont un remède à l'insuffisance et à l'inefficacité de la sanction financière prononcées par le C.D.B.

Mais la loi n° 76-91 ne fait que disposer que les poursuites devant la C.D.B. ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire. Donc, l'exercice de telles actions peuvent ne pas être exercées par les autorités compétentes.

Donc, la portée de telles poursuites serait plus efficiente si elles étaient automatiquement subséquentes à l'arrêt de la C.D.B. qui condamne le prévenu à payer une amende.

On éviterait, ainsi, les blocages (à de telles poursuites) générés par les pesanteurs politiques ou sociales.

Pourquoi, d'ailleurs, ne pas imaginer un système similaire à la procédure applicable en cas de certains délits douaniers et de délits de contrebande (confer article 245 du Code des Douanes)?

Ce système consisterait à dire qu'en cas de poursuites pénales, le juge d'instruction saisi du dossier de la personne déjà condamnée au niveau de la C.D.B., devra automatiquement la placer sous mandat de dépôt au vu de l'arrêt de la Cour de Discipline Budgétaire...

C O N C L U S I O N

"La diversité, la complexité et l'importance des actions dans lesquelles se trouve engagée, de nos jours, la puissance publique, leur incidence économique et sociale font du contrôle des finances publiques une nécessité" (Francis J. FABRE Dixit).

Dans cette mesure, le contrôle juridictionnel de l'exécution de la loi de finances assure le respect des règles de droit budgétaire et de la comptabilité publique. Mais il n'est pas le seul moyen de contrôle en ce domaine. Il ne fait qu'intervenir à posteriori.

Par conséquent, à priori, il existe des corps de contrôle qui ont le même but. Ce qui fait que, comme le constate FABRE, "la mauvaise répartition des contrôles est accrue par le manque de coordination : certaines opérations ou certains services sont vérifiés par plusieurs corps de contrôle agissant en ordre dispersé, d'autres échappent à la vérification".

FABRE continue en écrivant qu'"une profonde réforme s'impose. Elle devrait comporter la réduction ou la transformation des contrôles préalables". Ce faisant, le législateur sénégalais aura à renforcer corrélativement les contrôles exercés par la 3ème Section de la Cour Suprême, la Cour de Discipline Budgétaire et la C.V.C.C.E.P. Et cela même si "les contrôles à posteriori ne peuvent faire obstacle aux opérations financières nuisibles parce qu'irrégulières pour/leur rôle se borne à constater après coup les résultats néfastes d'une gestion..." (Gand Dixit).

C'est là, une faiblesse majeure du contrôle juridictionnel.

La création d'une Cour Spéciale qui intégrera la 3ème Section et la C.V.C.C.E.P éradiquerait une telle faiblesse.

L'on devrait dans ce sens doter la justice Sénégalaise de moyens matériels et humains assez suffisants pour embrasser un tel travail. La formation de magistrats de l'ordre financier est une nécessité fondamentale dans un pays comme le Sénégal dont le trait saillant de sa dynamique sociale, politique, économique est l'insuffisance des moyens financiers.

Au total, cette étude aura fait des propositions concrètes dans ce sens. Mutatis mutandis, de telles propositions seront à approfondir par le biais d'autres approches.