

Annales de l'Université Marien NGOUABI, 2009 ; 10 (3) : 63-78

Sciences Juridiques et Politiques

ISSN : 1815 – 4433

www.annales-umng.net



LA REPRESSION DES GESTIONS DE FAIT EN DROIT CONGOLAIS

Joseph NSAKANI

Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature

Université Marien NGOUABI

B.P. 69 - Brazzaville CONGO

RESUME

Les sanctions prononcées en matière de transgression des règles de la comptabilité publique sont le fait d'un juge spécial : le juge des comptes.

L'intervention du juge des comptes se fait alors au travers d'une procédure spéciale : la procédure de gestion de fait qui permet au juge d'apurer les comptes du coupable déclaré comptable de fait pour régulariser les formes budgétaires et comptables qui ont été transgressées.

Toutefois, cette transgression des règles de la comptabilité publique peut être un délit faisant intervenir le juge pénal. C'est la raison pour laquelle, les sanctions prononcées en la matière peuvent être, selon la gravité du maniement irrégulier des fonds publics, des amendes ou des sanctions pénales.

Mots clés : Comptabilité publique ; Cour des comptes ; Fonds publics ; Gestion de fait ; Répression

ABSTRACT

The sanctions imposed in the matter of public accounting rules transgressions are the duty of a special judge: the auditor.

The intervention of the auditor is then through a special procedure. The facts management procedure enables the auditor to deeply go through the accounts of the guilty person known as an accountant of facts to sort out the budget and accounting forms which have been transgressed.

However, this public accounting rules transgression may be a crime which leaves the field to a penal magistrate. It is the reason why, according to the seriousness of the public funds mismanagement, the sanctions imposed in the matter may be the fines or penal sanctions.

Key words: Public Accounting; Audit Office; Public Funds; Fact management; Repression.

INTRODUCTION

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Cette disposition de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme renvoie à la problématique du régime de responsabilité des gestionnaires publics. Il s'agit essentiellement de la responsabilité financière. La manière dont la responsabilité financière est mise en oeuvre dans certains pays mérite qu'on s'attarde sur l'exemple congolais¹.

L'étude des systèmes comparables de responsabilité révèle que l'existence d'un régime de responsabilité financière s'entend de l'existence d'un régime de responsabilité des acteurs de la gestion publique qui couvre le domaine budgétaire, financier et comptable et dont la mise en oeuvre est confiée à des juridictions spécialisées pour juger des infractions aux règles du droit public financier.

La responsabilisation des gestionnaires publics est au centre des procédures budgétaires, financières et comptables.

La mise en oeuvre des décisions budgétaires relève donc d'un cadre juridique précis². La nécessité d'assurer la conformité de l'exécution administrative et comptable du budget avec les autorisations données par le Parlement fait apparaître plusieurs contrôles qui se complètent : les contrôles administratifs (opérés par les agents de l'administration), les contrôles juridictionnels (contrepoids au contrôle interne exercé par l'administration -

Cour des comptes) et le contrôle parlementaire (contrôle politique).

L'architecture de ces contrôles en matière financière emporte la mise en place de plusieurs organes de contrôle. L'examen du système congolais de surveillance des comptes publics révèle que si les contrôles administratif et parlementaire sont à peu près bien présents, les contrôles juridictionnels eux paraissent imparfaits.

L'exécution de la loi de finances doit satisfaire plusieurs exigences : permettre de suivre le bon déroulement des opérations, faciliter le contrôle des autorités et des juridictions compétentes.

Dans ce but, ont été définis : un principe d'organisation (la séparation des ordonnateurs et des comptables)³, des règles juridiques permettant d'effectuer les opérations de recettes et de dépenses, des sanctions applicables aux auteurs des infractions aux règles de la comptabilité publique.

Le principe de séparation entre ordonnateur et comptable⁴ consacre l'incompatibilité des fonctions et des tâches qui s'y rapportent; de sorte que la protection de la caisse publique implique l'exclusivité des fonctions de comptable public dont le non respect est sanctionnée par le juge des comptes

¹ On notera qu'en Europe, la Cour des comptes française a servi de modèle à un certain nombre de juridictions similaires. Elle a également servi de modèle à la plupart des juridictions financières africaines d'expression française.

² En effet, le droit de l'exécution des opérations financières des organismes publics est très formaliste. Ce formalisme s'explique pour deux raisons : la première, les fonds publics n'appartiennent pas à la collectivité publique qui les utilise. Ce formalisme est donc une garantie ; la seconde, l'objectif de ce droit est d'assurer la régularité de l'exécution des opérations financières des collectivités publiques. Du coup, le cadre juridique devient prioritaire.

³ Ce principe permet de respecter la distinction entre l'opportunité et la régularité qui caractérisent toute action administrative. En effet, toute action administrative doit faire intervenir une sphère d'opportunité (choix) et une sphère de régularité (le respect d'une réglementation déterminée). Le principe permet également de maintenir une division plus rationnelle des tâches entre les deux agents. De même, le principe permet d'organiser un double mécanisme de contrôle et un double mécanisme de responsabilités.

⁴ Voir, L. Trotabas, J.-M. Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Dalloz, 5^e éd., 1995, p. 108 ; A. Paysant, *Finances publiques*, Armand Colin, 5^e éd. 1999, p.227 ; J. Magnet, *Eléments de comptabilité publique*, LGDJ, 5^e éd., 2001, p. 27 ; L. Saidj, *Finances publiques*, Dalloz, 4^e éd. 2003, p.314 ; R. Muzellec, *Finances publiques*, Sirey, 13^e éd. 2004, p.333 ; F. Adam, O. Ferrand, R. Rioux, *Finances publiques*, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2003, p.74.

au travers de la procédure dite de gestion de fait.

La gestion de fait est donc l'irrégularité commise par tous ceux qui, sans titre légal, s'immiscent dans la manipulation des fonds et valeurs publics ou des deniers privés réglementés⁵

Cette qualification de gestion de fait est réservée au juge des comptes qui va apurer les comptes du coupable déclaré comptable de fait pour régulariser les formes budgétaires et comptables qui ont été transgressées et, le cas échéant, le sanctionner par une amende⁶.

La qualité de comptable de fait est reconnue à «celui qui se procure des deniers publics par des procédés contraires aux règles de la comptabilité publique, soit pour lui

même, soit pour une dépense publique non autorisée...»⁷.

La définition du comptable de fait, comme le fait remarquer Guy Braibant, « ne comprend pas seulement ceux qui ont manié personnellement les deniers ou ceux qui ont ordonné leur maniement, c'est à dire ceux qui, selon une expression traditionnelle, les ont maniés de brève ou de longue main, elle s'étend à tous ceux qui ont participé consciemment et volontairement à l'opération, en d'autres termes à tous les complices »⁸

Cette position, entérinée par la jurisprudence, est constante: «est gestionnaire de fait, non seulement celui qui a personnellement détenu et manié irrégulièrement des fonds publics, mais aussi celui qui a ordonné ou organisé le maniement irrégulier ou encore l'a connu et toléré alors qu'il avait les moyens d'y mettre un terme »⁹.

La notion de gestion de fait introduite en France de manière jurisprudentielle (Cour des comptes, 23 août 1834, Commune de Roubaix) est actuellement régie par l'article 60-XI de la loi de finances du 23 février 1963 qui détermine à la fois ses éléments constitutifs et ses conséquences.

⁵ Sur la gestion de fait, Voir : J. Magnet, La gestion de fait, in Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, Economica 1991 ; Eléments de comptabilité publique, LGDJ, 5^e éd., 2001, p.32-33 ; Les gestions de fait, LGDJ, 2^e éd., 2001 ; L'évolution de la théorie des gestions de fait, AJDA, 1964, I, p.464 sqq ; M. Bouvier M.C. Esclassan, J.P. Lassale, Finances publiques, LGDJ, 3^e éd., 1996, pp.306-308 ; X. Vandendriessche, La déclaration de gestion de fait, RF. Fin. Publ., n° 66, 2000, p.21 ; L. Touvet et J.H. Stahl, Règles relatives à la procédure de gestion de fait, AJDA, 1995, p.116 ; J.-Y. Bertucci et A. Doyelle, La déclaration de gestion de fait, AJDA, 1997, p.852 ; L'apurement des gestions de fait, AJDA, 1998, p.236 ; R. Hertzog, La nécessaire réforme de la procédure de gestion de fait, RF. Fin. Publ., 2000, p.87 ; L. Chartier et A. Doyelle, Les gestions de fait dans les collectivités et établissements publics locaux, AJDA 1990, p.166 ; C. Descheemaeker, Comment devient-on comptable de fait ?, Pouvoirs locaux, mars 1991, p.35 ; Gestion de fait, J.-Cl. Adm. Fasc. 1265 ; Cattoir-Joinville, Aux origines de la gestion de fait, la gestion occulte, Rf. Fin. Publ. 1999, n° 66, p.11.

⁶ Il convient de faire observer que le régime de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables de fait est adossé, tant dans ses fondements que pour les sanctions qu'il édicte, sur celui de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables patents.

⁷ Cour des comptes, 24 janvier 1962, Picquerel, Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Financière, Dalloz, 4^e éd., pp.272 et s.

⁸ Conclusions sous CE, 12 décembre 1969, Sieur Darrac, Leb., p.578.

⁹ Cour des comptes, 24 octobre 2002, Université française du Pacifique, AJDA 2003, p.1220.

Le comptable de fait n'est pas seulement celui qui a manié personnellement les fonds publics dans des conditions irrégulières (qualifié de comptable de fait de brève main) mais aussi celui qui a ordonné, organisé ou toléré le maniement irrégulier (qualifié de comptable de fait de longue main). A cet égard, le Conseil d'Etat a, dans un arrêt du 06 janvier 1995, portant sur l'affaire Christian Nucci, ancien ministre de la Coopération et du Développement, estimé que la Cour des comptes avait pu « légalement se fonder pour déclarer M. Nucci comptable de fait, sur la circonstance que l'intéressé avait manqué à l'obligation de surveillance des personnes placées sous son autorité alors même qu'il avait été averti de leurs agissements » (CE 6 janvier 1995, AJDA, 20 février 1995, p.163 ; Rev. adm., mai 1995, n° 285, note Francis J. Fabre.

Au Congo, selon les termes de l'article 89 de la loi n° 1/2000 du 1^{er} février 2000, portant loi organique relative au régime financier de l'Etat, « toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous le contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement des recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge de l'emploi des fonds ou des valeurs qu'elle a régulièrement détenus ou maniés. Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou des valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public ou pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou des valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur ».

Constituant une atteinte à l'ordre budgétaire et comptable, la gestion de fait est à la fois une infraction aux règles de la comptabilité publique et un délit pénal ; délit sanctionné par l'article 169 du code pénal et qui touche « tout agent ou préposé d'une personne morale de droit public qui aura frauduleusement détourné, dissipé tout ou partie des deniers publics ou privés, effets ou titres en tenant lieu dont il a la charge en raison de ses fonctions, ou qui se sera frauduleusement fait remettre ou aura fait remettre à un tiers les dits deniers ou effets ou leur contre valeur en marchandises... ».

La procédure de gestion de fait suscite une question centrale : quelle est la portée de la sanction instituée dans le droit congolais ?

Cette question peut être déclinée en d'autres questions : l'arsenal juridique mis en place permet-il que les comptes publics occultes soient reconstitués et que leurs auteurs soient financièrement responsables de l'emploi irrégulier des fonds publics ?

Au-delà, se pose la question de l'intervention du juge financier dans la mise en

œuvre des sanctions prévues par les différents textes. Au surplus, quelles sont l'efficacité et l'effectivité du contrôle qu'il est amené à exercer en matière financière et comptable ?

L'étude se propose de répondre à ces questions au travers d'une analyse juridique qui permet de retenir que cette répression structurellement binaire (I), d'autant que le maniement irrégulier des fonds publics peut être à la fois une transgression des règles de la comptabilité publique et un délit pénal faisant intervenir le juge des comptes et le juge pénal, n'a véritablement fonctionné au Congo que pour les « gestions de fait à coloration pénale », pour lesquelles on peut relever qu'il s'agit d'un dispositif manifestement sévère (II).

I.- UNE REPRESSION STRUCTURELLEMENT BINAIRE

La spécificité des règles de la comptabilité publique oblige que les sanctions prononcées en la matière pour toute violation soient le fait d'un juge spécial : le juge des comptes¹⁰. L'intervention du juge des comptes se fait alors au travers d'une procédure spéciale : la procédure de gestion de fait. Toutefois, les opérations présumées constitutives de gestion de fait peuvent revêtir une qualification pénale et entraîner des poursuites devant le juge pénal¹¹.

¹⁰ Sur la compétence du juge des comptes, voir M. Lascombe et X. Vandendriessche, *Chronique de droit public financier*, RFDA, n°5, sept-oct. 2000, p.1115 et spéc. p.1116 ; C. Descheemaeker, *La cour des comptes*, Doc. Fr., 3^e éd., 2005, p.187 et s. ; P. Lelong, *La cour des comptes en 2005 : tradition et modernité*, RF Fin.publ., février 2005, n°89, p.263. ; J. Magnet, *La Cour des comptes, les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, Paris, Berger-Levrault, 1996 ; *Que juge le juge des comptes ?*, RFFP 1989, p.115 ; H. Gisserot, F. Logerot, *La cour des comptes d'hier à demain*, AJDA 2003, p.1185 ; G. Montagnier, *Le juge financier, juge des comptes et des comptables*, RFFP 1993, n°41, p.46.

¹¹ A l'occasion de l'affaire Labor Métal, le commissaire du gouvernement avait parfaitement mis en lumière les liens étroits entre la gestion de fait et la procédure pénale (CE, Ass., 23 février 2000, Société Labor Métal, *Revue Trésor*, 2000,

Le rôle du juge des comptes fut confié très tôt dès 1962 à la Chambre des comptes de la Cour suprême. Malheureusement, la Cour suprême statuant en matière de comptabilité publique ou en matière de discipline budgétaire n'a jamais fonctionné.

L'absence d'un véritable juge des comptes a favorisé l'émergence d'une juridiction d'essence politique : la Cour révolutionnaire de justice.

En fait, si la défaillance de la répression en matière de discipline budgétaire est un fait unanimement constaté, la répression pénale des infractions aux règles de la comptabilité publique s'est progressivement mise en place à partir de juridictions spécialisées et de juridictions de droit commun.

A) UNE REPRESSION JURIDICTIONNELLE RESTRICTIVE

Largement inspiré du système français, le contrôle juridictionnel au Congo a été institué deux ans après l'accession à l'indépendance¹². En pratique, la mise en place d'un juge des comptes est passée par plusieurs tentatives législatives.

1. La Chambre des comptes de la Cour suprême¹³

p.682 ; M. Lascombe, X. Vandendriessche, note RFDA, 2000, p.435, concl. SEBAN).

¹² Ce mimétisme s'inscrit dans une dimension plus large de la construction de l'Etat. Mais, on peut se demander si le concept Etat est bien ancré dans nos mentalités. En tout cas ce mimétisme introduit des concepts souvent absents de notre modèle de pensée. On peut observer que dans la pensée traditionnelle, l'autorité n'a pas de comptes à rendre. Cela justifie-t-il les difficultés observées pour faire fonctionner les organes de contrôle ? On le sait, la fonction de contrôle est sans doute l'activité la plus difficile à exercer dans les Etats africains. Aussi, on peut s'interroger si la création de telles institutions répond d'une réelle volonté ou simplement elle est destinée à la consommation publique internationale.

¹³ Voir à ce propos, E. Ngono, Finances publiques du Congo, Berger Levrault, 1992, p.240 et s.

La compétence de la Cour suprême en matière de comptabilité publique est prévue à l'article 5 de la loi n° 4/62 du 20 janvier 1962 portant création de la Cour suprême : « la Cour juge les comptes des comptables publics et contrôle la gestion financière et comptable des entreprises nationales et des établissements publics à caractère industriel et commercial dans les conditions qui seront fixées par une loi spéciale ».

Mais, la Cour suprême n'est, à ce moment là, composée que de deux Chambres : une Chambre administrative et une Chambre judiciaire. C'est l'ordonnance n° 63/23 du 13 décembre 1963 relative à la Cour suprême statuant en matière de comptabilité publique qui va finalement créer une Chambre des comptes.

Cette Chambre des comptes « juge les comptables des deniers publics » (article 2). Il s'agit là d'une position divergente de celle souvent observée en la matière. Car, on le sait, le juge financier juge les comptes et non les comptables : « la responsabilité du comptable a un caractère objectif, en ce sens que le juge des comptes n'a pas à apprécier subjectivement la faute du comptable, ni à tenir compte des circonstances dans lesquelles celle-ci aurait été commise. Il doit se livrer à une seule appréciation objective (règle rappelée à plusieurs reprises par le Conseil d'Etat, juge de cassation) en se fondant uniquement sur les éléments matériels du compte »¹⁴.

¹⁴ M. Bouvier, M.C. Esclassan, J.P. Lassale, op. cit. p.35. Le principe de cette responsabilité a été dégagé par le Conseil d'Etat dans un arrêt devenu célèbre, l'arrêt du 12 juillet 1907, Nicolle, TPG de la Corse, F.J. Fabre et A. Froment Meurice, les Grands Arrêts de la Jurisprudence Financière, Dalloz, 4^e éd., 1996, n° 21, p.189 et s.

Le Conseil d'Etat français a maintenu cette position depuis plusieurs années comme en témoigne l'arrêt du 13 juin 1989, Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget c/M. Vèque et autres : « la Cour des comptes ne peut légalement fonder les décisions qu'elle prend dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle que sur les éléments matériels des comptes soumis à son contrôle, à l'exclusion notamment de toute appréciation du comportement personnel des comptables intéressés », AJDA 1989, p.482, chron. E. Honorat et E. Baptiste, p.437.

Cette interprétation (l'argument selon lequel l'objectif du jugement des comptes serait la sincérité du compte) fait l'objet de critiques de la part de certains auteurs,

La chambre des comptes de la Cour suprême n'est donc compétente que pour juger les comptes et non les comptables eux-mêmes. En d'autres termes, ce sont les opérations comptables qui fondent le jugement du juge financier.

La Chambre des comptes n'a pas véritablement fonctionné. Cette inactivité est certainement due, comme le souligne Emmanuel Ngono, à « la quantité et la qualité des magistrats dont la polyvalence présumée par les auteurs des textes organiques est sujette à caution », mais également, « on est fortement tenté de penser à l'inorganisation de la juridiction financière même et à l'influence des facteurs extra juridiques ou extra administratifs »¹⁵

2. Les tentatives de 1983 et 1992

Ces tentatives procèdent de deux textes : la loi n° 53/83 du 21 avril 1983 portant réorganisation de la justice au Congo et la loi n° 22/92 du 20 août 1992 modifiée et complétée en certaines dispositions par la loi n° 19/99 du 15 août 1999 portant organisation du pouvoir judiciaire au Congo.

Ces textes érigent la Cour des comptes en juridiction compétente en matière de gestion

notamment les rédacteurs des Grands Arrêts de la Jurisprudence Financière. J. Magnet pense, lui, que le jugement du compte vise en réalité bien le comptable et non le compte qui n'est qu'un support de contrôle : « la raison même d'être du juge des comptes est de statuer sur la responsabilité des comptables. S'il ne s'agissait que de constater l'exécution ou l'exécution des opérations financières ou même d'exprimer sur leur régularité ou leur irrégularité des avis sans force obligatoire, des commissaires aux comptes suffiraient », Que juge le juge des comptes ?, RF fin. Publ., 1998, p.115. Dans le même sens, voir, G. Montagnier, Le juge financier, juge des comptes et des comptables, op.cit.

En définitive, l'adage selon lequel la Cour juge le compte et non le comptable doit être nuancé. Car en regardant le compte, le juge opère un contrôle de régularité et cette régularité « n'est pas matérielle mais bien juridique » (J. Magnet, préc.). La Cour juge les comptes et non les comptables est une « formule simple mais trompeuse » (R. Muzellec, Finances publiques, Sirey, 13^e édit., 2004, p.393.)

On lira également avec intérêt, N. Groper, Chronique de jurisprudence de la Cour des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière, AJDA n° 44/2004, p.2438.

¹⁵ E. Ngono, op. cit., p.246.

financière et comptable des deniers des collectivités publiques.

a) la loi n° 53/83 du 21 avril 1983

la loi n° 53/83 du 21 avril 1983 portant réorganisation de la justice au Congo érige la Cour des comptes, dont l'existence avait été prévue pour la constitution du 8 juillet 1979 (articles 88, 96 et 97), en juridiction de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics, des entreprises d'Etat, des entreprises d'économie mixte, des organismes de prévoyance et de sécurité sociale, des organismes subventionnés et de tous les organismes personnalisés ou non que la loi a soumis à sa juridiction et son contrôle. Elle est la juridiction compétente en matière de gestion financière et comptable des deniers de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics, des entreprises d'Etat, des entreprises d'économie mixte, etc.

Les modalités d'exercice de sa compétence sont déterminées par la loi n° 51/83 du 21 avril 1983 portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière.

La sanction en matière de discipline budgétaire a pour objet de réprimer les fautes de gestion constitutives d'infractions à la législation et à la réglementation financières. L'innovation la plus significative du texte de 1983 concerne les membres du Gouvernement comme autorités susceptibles de faire l'objet de certaines procédures de sanctions retenues (article 119) : « tout agent de l'Etat, tout membre d'un cabinet de ministre, secrétaire ou sous-secrétaire d'Etat et généralement tout membre du Gouvernement qui aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses des collectivités précitées ou à la gestion des biens leur appartenant, sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 60.000 francs et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel qui était alloué à la date de l'infraction ».

S'agissant de la procédure d'apurement des comptes, elle obéit à la règle du double arrêt. Après examen du compte, les charges relevées contre le comptable sont

portées à sa connaissance par un arrêt provisoire.

Le comptable dispose d'un délai de deux mois pour répondre aux injonctions prononcées par l'arrêt provisoire à compter de sa date de notification. La Cour des comptes, au vu des suites qui sont données à l'arrêt provisoire, rend un arrêt définitif selon les cas. Si les comptes sont réguliers, la Cour rend un arrêt de décharge (il y a délivrance d'un quitus lorsque le comptable quitte définitivement ses fonctions).

En cas d'irrégularités, la Cour rendra un arrêt d'avance si les recettes sont supérieures aux dépenses et un arrêt de débet dans l'hypothèse contraire.

La Cour des comptes statuant en matière de comptabilité publique juge en dernier ressort. Ses arrêts sont susceptibles d'un recours en cassation devant la Cour suprême.

Il convient également de faire remarquer que le caractère définitif des arrêts ne fait pas obstacle à une révision jugée nécessaire, soit à la demande du ministre des finances, soit d'office pour erreur, omission, faux, ou double emploi découvert a posteriori.

b) La loi n° 022/92 du 20août 1992 et la loi n° 19/99 du 15 août 1999

La loi n° 022/92 du 20 août 1992 portant organisation du pouvoir judiciaire au Congo et la loi n°19/99 du 19 août 1999 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 022/92 du 20 août 1992 établissent la Cour des comptes (dont l'existence est prévue par la constitution du 15 mars 1992). Elle est la juridiction compétente en matière de gestion financière et comptable des deniers des collectivités publiques et autres organismes soumis à son contrôle.

La Cour des comptes exerce des attributions juridictionnelles et de discipline budgétaire. De ce fait, elle juge les comptes des ordonnateurs et des comptables publics ainsi que des personnes déclarées comptables de fait. Elle juge également les comptes des comptables matières (préposés à la garde, à la

conservation et à la manutention des biens meubles et immeubles des personnes publiques).

La Cour sanctionne les fautes de gestion commises à l'égard de la législation et de la réglementation financière.

A la vérité, toutes ces tentatives n'ont pas permis de faire fonctionner une juridiction des comptes. Il a fallu attendre 2001 pour voir des magistrats être nommés à la Cour des comptes et de discipline budgétaire dont la mise en place est intervenue finalement en 2005¹⁶. Cette Cour tire sa consécration de la constitution du 20 janvier 2002. Les règles d'organisation, de compétence et de procédure sont fixées, pour le moment, par la loi n° 19/99 du 15 août 1999 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 022/92 du 20 août 1992 portant organisation du pouvoir judiciaire.

En France, la Cour des comptes est chargée de contrôler les comptes des comptables publics. Elle est également compétente pour juger les comptables de fait dans le cadre de la procédure de gestion de fait. Il appartient à la Cour de discipline budgétaire et financière de sanctionner toutes les infractions à l'ordre public financier. Elle est chargée de sanctionner les irrégularités commises par les administrateurs : sont justiciables tous les fonctionnaires, agents civils ou militaires de l'Etat, membres de cabinets ministériels, agents de collectivités

¹⁶ Dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance aux pouvoirs publics prévue par l'article 128 de la constitution du 20 janvier 2002 : « le parlement règle les comptes de la nation. Il est assisté à cet effet par la Cour des comptes et de discipline budgétaire » et prévue également par l'article 373 du décret n° 2000/187 du 10 août 2000 : « la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances », la Cour des comptes et de discipline budgétaire a produit, en 2007, le Rapport sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances en vue du règlement définitif du budget de l'Etat, exercice 2002 et en 2008 le Rapport sur le contrôle de l'exécution de la loi de finances en vue du règlement définitif du budget de l'Etat, exercice 2003.

locales, représentants ou agents des organismes soumis au contrôle de la Cour des comptes.

Si le modèle juridictionnel est celui choisi par les pays tels la France, l'Espagne, l'Italie, le Portugal, d'autres comme l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas, optent pour des modèles non juridictionnels.

De ces systèmes, on retiendra que, s'agissant des pays comme le Portugal et l'Italie, la notion de juridiction comptable dépasse le jugement des comptes publics et s'étend aux ordonnateurs¹⁷. En ce qui concerne le Tribunal de Contas portugais par exemple, l'action en responsabilité financière s'exerce également contre l'ordonnateur qui a mandaté les paiements irréguliers¹⁸.

En Afrique, on peut retenir quelques exemples : au Gabon, la Cour des comptes est créée par la constitution de 1994. Elle est régie par la loi organique n° 11/94 du 17 septembre 1994 fixant l'organisation, la composition, les compétences, le fonctionnement et les règles de procédure de la Cour des comptes.

¹⁷ En France depuis la publication de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances qui redéfinit les fonctions des gestionnaires des deniers publics, la question de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables se pose. En effet, une partie de la doctrine pense qu'un rapprochement entre les régimes de responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics est indispensable. Voir dans ce sens, A. Maucour-Isabelle, La modernisation de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics à l'entrée dans la nouvelle ère budgétaire et comptable, RFDA, n° 2, mars-avril 2006, p.393 ; M. Lascombe et X. Vandendriessche, Plaidoyer pour le succès d'une réforme. La loi organique relative aux lois de finances et la nécessaire refonte de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables, RFDA, 2004, p.398.

¹⁸ Voir sur ces aspects, S. Flizot, La responsabilité financière des gestionnaires publics en Europe, AJDA n°13 avril 2005, p.708. Egalement, B. Poujade, La responsabilité des ordonnateurs en droit public financier : état des lieux, AJDA, n° 13, avril 2005, p.703 ; A. Froment-Meurice, N. Groper, La responsabilité des acteurs de la gestion publique en matière budgétaire, financière et comptable : l'heure du bilan, AJDA n° 13 avril 2005, p.714.

Au Tchad, le juge des comptes est institué au sein de la Cour suprême. En effet, la constitution tchadienne du 31 mars 1996 prévoit en son article 157 que : « la Cour suprême est la plus haute juridiction du Tchad en matière judiciaire, administrative et des comptes. Elle connaît également du contentieux des élections locales. Elle comprend trois Chambres : une Chambre judiciaire, une Chambre administrative, une Chambre des comptes ». Cette dernière exerce un contrôle sur les comptes des comptables publics.

Au Cameroun, la juridiction financière tire sa source de la loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 juin 1972. Elle prévoit en son article 38 que : « la Cour suprême est la plus haute juridiction de l'Etat en matière judiciaire, administrative et de jugement des comptes¹⁹. Elle comprend : une Chambre judiciaire, une Chambre administrative, une Chambre des comptes ». Celle-ci est compétente pour contrôler et statuer sur les comptes publics et ceux des entreprises publiques et parapubliques²⁰.

¹⁹ Voir Nanga Sylvestre Honoré, Le juge des comptes au Cameroun, Penant, n° 842, janvier-mars 2003, p.21.

²⁰ De ces exemples, on peut noter que la Cour des comptes et de discipline budgétaire congolaise a un champ de compétence plus élargi que celui de ses homologues de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) en ce qu'elle a juridiction sur les comptables publics patents ou de fait, les comptables matières, les administrateurs et autres agents de l'Etat, des établissements publics et parapublics.

Au plan communautaire, la chambre des comptes de la Cour de justice de la CEMAC, est chargée d'assurer le contrôle des comptes de la Communauté. Elle est régie par les Actes additionnels n°05/00/CEMAC- 041- CCE -CJ-02 et n° 07/00CEMAC- 041- CCE - CJ - 02 du 14 décembre 2000 portant respectivement règles de procédure devant la Chambre des comptes de la Cour de justice de la CEMAC et statut de la Chambre.

La Chambre des comptes vérifie les comptes de la Communauté. Elle s'assure de la bonne gestion financière de celle-ci. Les comptables ont l'obligation de transmettre au plus tard le 30 juin de chaque année, leurs comptes de gestion ; de même

B) UNE REPRESSION JURIDICTIONNELLE EXTENSIVE

Les opérations constitutives de gestion de fait emportent parfois une qualification pénale et entraînent de ce fait des poursuites devant le juge répressif.

En effet, l'extraction irrégulière des fonds d'une caisse publique suppose souvent l'utilisation de procédés susceptibles de recevoir une qualification pénale (faux en tous genres, détournements de fonds). Se pose alors un délicat problème d'articulation entre la procédure de gestion de fait devant le juge financier seul compétent pour déclarer et apurer une gestion de fait et l'action publique devant le juge pénal compétent pour réprimer les crimes et délits. Or, nous l'avons souligné, la Chambre des comptes de la Cour suprême chargée de juger les comptes des comptables publics et de contrôler la gestion financière et comptable des entreprises nationales et des établissements publics à caractère industriel et commercial n'a pas joué pleinement son rôle.

Heureusement, l'indépendance des procédures a permis la répression pénale des manèges irréguliers des fonds publics.

Le souci d'adapter la justice aux exigences de la révolution congolaise aux impératifs de développement liés à l'environnement économique, social et politique a conduit à la création d'une Cour révolutionnaire de justice²¹ compétente pour juger des crimes et délits de détournements de deniers publics (volet pénal de la répression des gestions de fait).

La Cour révolutionnaire de justice (CRJ) est, à l'origine, une juridiction d'exception dite Tribunal populaire créé par la loi n° 29/64 du 9 septembre 1964 pour connaître des affaires politiques.

L'ordonnance n° 2/69 du 7 février 1969 transforme le Tribunal populaire en Cour

révolutionnaire de justice et lui confère la compétence de « connaître les dossiers des affaires qui lui seront transmis par la Commission des biens mal acquis ». Ensuite, l'ordonnance n° 9/71 du 28 avril 1971 a étendu la compétence de la Cour aux actes de détournements de deniers publics.

Cette compétence sera confirmée par la loi n° 30/76 du 05 août 1976 qui organise la procédure applicable en matière de crimes et délits de détournements de deniers publics; d'escroqueries au préjudice du parti, des organisations de masses, de l'Etat; de concussion, de corruption de fonctionnaires, d'émission de chèques sans provision au préjudice du parti et des organisations de masses, de l'Etat, des services publics ou parapublics; de sabotage économique ou de l'activité des organes de l'Etat.

La Cour révolutionnaire de justice est saisie par : la direction du parti en ce qui concerne le parti et ses organisations de masses, le ministre dont relève l'agent ou dont dépend le service victime du dommage causé, les autorités investies du pouvoir d'ester en justice en ce qui concerne les organismes parapublics

Les condamnations prononcées par la Cour révolutionnaire de justice « ne sont susceptibles que de pourvois en révision devant la Cour suprême et après avis du président du comité central du parti congolais du travail »²².

La Cour révolutionnaire de justice a été saisie d'un nombre assez important d'affaires. Son mérite aura été sans doute la diligence dans le règlement de ces affaires.

La réorganisation d'ensemble de la justice au Congo en avril 1983 (loi n° 53/683 du 21 avril 1983) va faire disparaître la Cour révolutionnaire de justice jusque là compétente pour réprimer les délits de détournements de deniers publics.

les ordonnateurs produisent leurs comptes administratifs dans le même délai.

²¹ Voir A. Iloki, La Cour révolutionnaire de justice, Penant n° 788-789 juillet à décembre 1985, p.255. Egalement, E. Ngono, op. cit. pp.247-250.

²² Article 16, loi n° 30/76 du 05 août 1976 donnant compétence à la Cour révolutionnaire de justice en matière de détournements de deniers publics et crimes et délits assimilés.

Ce sont désormais les juridictions de droit commun qui reçoivent compétence aux termes de l'ordonnance n°018/84 du 23 août 1984 pour connaître des crimes et délits de détournements de deniers publics, d'escroquerie, de concussion, de corruption de fonctionnaires, d'émission de chèque sans provision, de sabotage économique au préjudice du parti, des organisations de masses, de l'Etat et des services publics ou parapublics.

Ce texte abroge donc la loi n° 30/76 du 05 août 1976 qui donnait compétence à la Cour révolutionnaire de justice à l'égard de ces crimes et délits.

L'objectif était de réaliser une justice unique pour tous les congolais par le biais des tribunaux populaires.

L'ordonnance n° 018/84 du 23 avril 1984 est donc l'un des textes de base de la répression des gestions de fait au Congo.

II.- UNE REPRESSION MANIFESTEMENT SEVERE

En principe, le juge des comptes et le juge pénal ont à connaître du maniement irrégulier des deniers publics. Leurs procédures qui n'ont pas le même objet, sont indépendantes. Au Congo, cette indépendance des procédures a permis, à l'action pénale de s'exercer, sans qu'elle ne soit gênée par la défaillance du juge financier. Ce dernier lorsqu'il intervient, devrait pouvoir déclarer la gestion de fait, juger le compte et infliger au comptable de fait une amende²³.

Devant le juge répressif, les auteurs des infractions aux règles de la comptabilité publique encourent une peine suivant la gravité du préjudice causé.

²³ La gestion de fait constitue un moyen qui permet de faire supporter financièrement par le comptable de fait ou à ses héritiers la responsabilité des opérations irrégulières ainsi effectuées (Cour des comptes, 2 mars 1972, Ravault, Rec. C. comptes, p.19).

Le Conseil d'Etat n'hésite pas à approuver la Cour des comptes chaque fois qu'elle inflige légalement l'amende pour gestion de fait (CE, 2mars 1973, Massé, Lebon, p.184, conclusions Braibant ; AJDA 1974, p.97, note Magnet)

La prise en compte de la spécificité du droit public financier, dans son aspect répressif, a toujours été une préoccupation des pouvoirs publics congolais.

Ils ont depuis l'accession du Congo à l'indépendance pris des mesures tendant à mettre en place une véritable juridiction financière. Cette volonté des pouvoirs publics peut faire penser à une répression indéfectible. En réalité, la répression des gestions de fait a connu au Congo des " fortunes diverses ".

A) UN ACTIVISME JURIDICTIONNEL MARGINAL

En prévoyant que le comptable irrégulier doit rendre compte « nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives », la loi du 1^{er} février 2000 (article 89) consacre l'indépendance des procédures de gestion de fait et des poursuites pénales auxquelles le comptable de fait pourrait être passible.

Cette position, qui n'est pas nouvelle, apparaît déjà dans le texte de l'ordonnance n° 18/84 du 23 août 1984 : « toutefois, et par dérogation à la règle de l'apurement préalable du compte de l'agent fautif, les poursuites contre ce dernier ne sont pas subordonnées à la prise de décision débet par l'autorité compétente, mais seront engagées et menées à leur fin dès que le détournement aura été constaté » (article 7).

D'ailleurs, le texte d'incrimination, l'article 169 du Code pénal, ne fait référence à la qualité de l'auteur de l'infraction qu'en termes de : « agent ou préposé d'une personne morale de droit public ».

En matière de détournement de fonds publics, lorsqu'on examine la jurisprudence congolaise²⁴, on se rend compte que celle-ci ne fait pas référence à la notion de comptable de fait.

Au fond, cette position correspond à celle de la jurisprudence française (Chambre

²⁴ Jusqu'à l'arrêt criminel n° 4 du 1^{er} mars 2000 de la Cour d'appel de Brazzaville, Ministère public contre Gouele et autres.

criminelle) qui estime que la notion de comptable de fait n'est pas une qualité requise de l'auteur du détournement de fonds publics : « il appartient au juge pénal de se prononcer sur l'existence des infractions déferées au vu des éléments de la procédure qui lui est soumise, dont l'appréciation ne saurait être subordonnée à la constatation préalable d'une qualité de comptable de fait par la juridiction financière »²⁵. Il en résulte qu'aucune exception préjudicielle²⁶ tenant à la nécessité de faire intervenir le juge financier n'est opposable à l'action du juge pénal.

D'ailleurs, le juge pénal congolais chaque fois qu'il a eu l'occasion de se prononcer en matière de détournement de fonds publics ne s'en est pas préoccupé.

En France, la loi du 23 février 1963 en disposant en son article 60-XI que le comptable irrégulier doit rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds détenus ou maniés, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, réaffirme l'indépendance entre la procédure de gestion de fait et l'action répressive devant le juge pénal.

Toutefois, si le juge financier intervient avant le juge pénal, il peut déclarer la gestion de fait et infliger une amende pour gestion de fait au comptable de fait²⁷. Par

²⁵ Cass. Crim., Xavier Dugoin, 18 octobre 2000, Bull. crim. n°301 cité par M. Mbouhou, Les gestions de fait à coloration pénale, AJDA, n° 28/2003 du 1^{er} septembre 2003, pp.1478-1485.

²⁶ Sur l'exception préjudicielle, voir M. Bazex et M-P. Lucas de Lessac, Le contrôle judiciaire des comptes de la ville, Justices, n° 2 juillet-décembre 1995, pp.172-173.

²⁷ Il n'en a pas toujours été ainsi. Le juge financier a, dans le passé, renoncé quelquefois à exercer sa compétence au motif que l'action pénale était la plus indiquée pour apprécier l'irrégularité commise. Cette tendance est à mettre à l'actif du procureur général Petitjean : « la comptabilité occulte, dès qu'elle est dolosive, n'appartient plus à la juridiction financière : elle est justiciable de la loi pénale » cité par M. Mbouhou, Les gestions de fait à coloration pénale, AJDA, n°28/2003, p.1479.

Cette position a depuis été abandonnée comme en témoigne l'arrêt de la Cour des comptes du 15 octobre 1943, Hôpital-hospice d'Allauch, Dr Brunet et Bonnifay, Jurisprudence C. Comptes, p.23 : « dès lors qu'il existe une véritable gestion

contre, il faut tempérer la portée de l'indépendance des deux procédures si le juge pénal intervient avant le juge financier. En effet, dans ce cas, le juge pénal est amené à qualifier les deniers pour juger de certaines infractions²⁸. Cette qualification va s'imposer au juge financier²⁹.

B) DES SANCTIONS LOURDES

La gestion de fait débouche essentiellement sur quatre types de sanctions : les amendes, les sanctions disciplinaires, les sanctions pénales, les sanctions civiles.

Ces sanctions découlent principalement des dispositions du code pénal, de l'ordonnance n° 18/84 23 août 1984, de la

financière, c'est-à-dire un ensemble de recouvrements et de paiements, alors même qu'une partie des recettes aurait été purement et simplement détournée, les décisions déjà rendues par la juridiction répressive ne sauraient faire obstacle à l'action du juge financier dont les conditions d'exercice sont essentiellement différentes ».

Cette position est confirmée par l'arrêt Piquetel de 1962 : « celui qui se procure des deniers publics par des procédés contraires aux règles de la comptabilité publique soit pour lui-même, soit pour une dépense publique non autorisée, doit être réputé comptable de fait » (Cour des comptes 24 janvier 1962, Piquetel, Les Grands arrêts de la jurisprudence financière, Dalloz, 4^e éd., 1996, p.272-282).

Le Conseil d'Etat a entériné cette jurisprudence dans un arrêt du 25 novembre 1994, Dame B. : « la qualité de comptable de fait peut être reconnue à la personne qui détourne à son profit des deniers publics, même si ce comportement relève par ailleurs des juridictions répressives » (CE 25 novembre 1994, Dame B., Revue Trésor, 1995, p.179).

²⁸ La gestion de fait n'est constituée que dans la mesure où les fonds en cause sont des deniers publics ou des deniers privés réglementés. Lorsque le juge pénal considère qu'il s'agit de deniers privés, le juge des comptes ne peut engager une procédure de gestion de fait. Voir, M. Lascombe, X. Vandendriessche, Chronique de droit public financier, RFDA, n° 5, sept.-oct. 2000, p.1117.

²⁹ Les constatations du juge pénal peuvent être utilisées par le juge financier pour justifier l'existence d'une gestion de fait (CRC Ile-de-France 29 novembre 2005, n° 05-1208 J, Commune de Paris, Rev. Trésor, 2006, p.643 ; AJDA 2006, 969, chron. Miller)

loi n° 19/1999 du 15 août 1999 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 22/92 du 21 août 1992 portant organisation du pouvoir judiciaire.

1. Les amendes

Outre la sanction financière que peut constituer le débet, le juge des comptes peut prononcer des amendes pour retard dans la production des comptes et ou pour sanctionner la gestion de fait elle même.

Ainsi, tout comptable qui n'a pas présenté son compte dans les délais prescrits par les lois et règlements peut être condamné par la Cour à une amende dont le montant est fixé à 10.000 francs CFA au maximum par mois de retard. De même tout comptable qui n'a pas répondu aux injonctions prononcées sur ses comptes dans le délai prescrit peut être condamné par la Cour à une amende de 5.000 francs CFA au maximum par injonction et par mois de retard, s'il ne fournit aucune excuse jugée pertinente par elle au sujet de ce retard.³⁰

En zone CEMAC, la Cour des comptes du Gabon peut condamner un comptable à une amende pour retard dans la production des comptes dont le montant varie entre 50.000 francs et 500.000 francs CFA par mois de retard. En outre, tout comptable qui n'a pas répondu aux injonctions prononcées sur ses comptes dans le délai prescrit peut être condamné par la Cour à une amende de 20.000 francs CFA par injonction et par mois de retard, s'il ne fournit aucune excuse admissible au sujet de ce retard (article 141 de la loi organique n° 11/94 du 17 septembre 1994 fixant l'organisation, la composition, les compétences, le fonctionnement et les règles de procédure de la Cour des comptes). Au plan communautaire, la Chambre des comptes communautaires peut condamner tout comptable public à une amende, soit pour retard dans la production des comptes, amende fixée à 100.000 francs CFA pour le premier mois et à 200.000 francs CFA du deuxième au sixième mois, soit pour retard dans les réponses aux injonctions prononcées à son encontre dans le délai imparti ou s'il n'a

produit aucune excuse jugée valable pour ce retard.

En Afrique, au Sénégal par exemple, en application de l'article 34 de la loi organique n° 99/70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes, le montant de l'amende infligé à tout comptable qui ne présente pas ses comptes dans les délais prescrits est fixé à 20.000 francs CFA au maximum par mois de retard (article 24 du décret n° 99/499 du 8 juin 1999 fixant les modalités d'application de la loi organique n° 99/70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes).

Le retard du comptable dans la production des justifications peut être sanctionné dans l'arrêt définitif par une amende de 100.000 francs CFA au maximum par injonction et par mois de retard s'il ne fournit aucune explication valable de ce retard (article 37 de la loi organique n° 99/70).

En France, la Cour des comptes peut prononcer des amendes pour retard dans la production des comptes : 15,25 euros par mois de retard et par compte.

Dans le cas où une gestion fait l'objet des poursuites prévues par le code pénal, le comptable de fait peut être condamné par la Cour à une amende calculée suivant l'importance et la durée du maniement des deniers et dont le montant ne peut dépasser le total des sommes indûment maniées.

Une amende, dont le maximum peut atteindre le montant du traitement brut annuel à la date des faits, est infligée à tout fonctionnaire civil ou militaire, tout agent de l'Etat, tout membre de cabinet d'un ministre, secrétaire ou sous secrétaire d'Etat et généralement tout membre du Gouvernement qui aura engagé une dépense sans avoir obtenu le visa du directeur général du contrôle financier dans les conditions prescrites par la réglementation sur le contrôle financier de l'Etat ou qui, malgré le refus de visa opposé par le directeur général du contrôle financier à une proposition d'engagement et de dépense, aura passé outre sans avoir obtenu l'avis conforme du ministre des finances ou qui engage des dépenses sans avoir reçu à cet effet délégation de signature.

³⁰ De février 2006 à avril 2007, la Cour a reçu, pour examen, 139 comptes. On peut noter qu'à ce jour aucune sanction n'a été prononcée par la Cour.

De la même manière, sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 60.000 francs CFA et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel au moment des faits, tout agent de l'Etat, tout membre d'un cabinet ministériel, secrétaire ou secrétaire d'Etat, membre du Gouvernement, tout agent des collectivités locales, des établissements publics, et généralement de tout organisme bénéficiant du concours financier de l'Etat ou dont les résultats d'exploitation intéressent le Trésor public par suite d'une disposition statutaire ou réglementaire prévoyant une participation aux bénéfices et aux pertes qui aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses des activités précitées ou la gestion des biens leur appartenant. Par ailleurs, tout fonctionnaire ou agent qui, dans ses fonctions, aura procuré ou tenté de procurer à ceux avec lesquels il contracte un bénéfice au moins double à dire d'experts du bénéfice normal, par suite de défaut de publicité ou de concurrence ou par manque de diligence, sera passible d'une amende dont le minimum atteindra le montant du traitement brut annuel qui lui était alloué à la date des faits.

Lorsque les personnes incriminées ne perçoivent pas de rémunération ayant le caractère d'un traitement, le maximum de l'amende pourra atteindre le montant du traitement brut annuel correspondant à l'indice le plus élevé attribué aux fonctionnaires de la catégorie 1.

En France, le juge financier peut infliger une amende pour gestion de fait, modulée en fonction de la gravité des faits, dont le montant maximal est celui des fonds indûment maniés³¹. Cette amende, qui est

prononcée lorsque aucune poursuite pénale n'est exercée, n'est pas cumulable avec celle prononcée par la Cour de discipline budgétaire et financière.

Quant à la Cour de discipline budgétaire et financière, les sanctions qu'elle peut prononcer sont des amendes qui peuvent aller de 150 euros à deux fois le traitement brut annuel³².

Au Sénégal, toute personne déclarée gestionnaire de fait, sauf si elle est poursuivie pour les mêmes faits au pénal, peut être condamnée à une amende pour immixtion dans les fonctions de comptable public. Le montant de cette amende est fixé suivant l'importance et la durée du maniement ou de la détention des deniers. Son maximum ne pourra dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées (article 25 de la loi organique n° 99/70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes).

2. Les sanctions disciplinaires

Tout fonctionnaire, agent de l'Etat, de collectivités locales, des établissements publics, condamné pénalement pour détournement de deniers publics par décision devenue définitive, peut faire l'objet d'une des sanctions disciplinaires suivantes :

- la révocation sans déchéance de droits à pension si le montant du détournement est supérieur à 500.000 francs CFA et inférieur à 1.000.000 de francs CFA ;
- la révocation avec déchéance de droits à pension si le montant du

³¹ Les amendes pour gestion de fait ne doivent pas excéder le montant total des sommes indûment détenues ou maniées (Cour des comptes, 25 mars 2002, Association « Groupe de recherche en pharmacologie appliquée », La Revue du Trésor, 2003, p.229.

En réalité, le juge tient compte du préjudice subi par la personne publique et de la durée de la gestion irrégulière (Cour des comptes, 26 février et 25 mars 2004, Commune de Levallois-Perret, La Revue du Trésor, 2005, 179, chron. Lascombe et Vandendriessche.

Récemment, dans un arrêt n° 42737 du 23 juin 2005, Commune de Lamagistère, la Cour des comptes a pris en compte les facultés contributives de la personne condamnée à l'amende pour déterminer le montant de celle-ci.

³² Ces sanctions sont considérées comme faibles. En effet, ces sanctions peuvent paraître dérisoires en cas d'irrégularité grave. Ce qui fait dire à B. Poujade que la Cour de discipline budgétaire et financière est « un tigre de papier » pour les ordonnateurs (La responsabilité des ordonnateurs en droit public financier, op. cit., p.703.)

détournement est supérieur à 1.000.000 de francs CFA.

3. Les sanctions pénales

Les individus convaincus de détournement de deniers publics peuvent encourir les peines suivantes :

a) Les peines d'emprisonnement

Le code pénal prévoit que : « sera puni des travaux forcés à temps si les choses détournées, dissipées, soustraites ou escroquées sont d'une valeur supérieure à 500.000 francs CFA. Si cette valeur est inférieure ou égale à 500.000 francs CFA, la peine encourue sera un emprisonnement d'un an au moins et de dix ans au plus »³³. L'article 15 de l'ordonnance n° 018/84 du 23 août 1984 va relever ces paliers ainsi qu'il suit :

- Si le montant du préjudice subi par la collectivité publique est inférieur à un million de francs, la peine encourue sera une peine d'emprisonnement de deux à dix ans ;

- Si le montant du préjudice est supérieur à un million de francs CFA et inférieur à dix millions de francs CFA, la sanction est la peine des travaux forcés à temps ;

- Si le montant du préjudice est supérieur à dix millions de francs CFA, la sanction est la peine des travaux forcés à perpétuité.

En France, des sanctions pénales pourraient être prononcées sur le fondement de l'article 433-12 du code pénal punissant de trois (3) ans d'emprisonnement et de 45.000 euros d'amende, le fait pour toute personne agissant sans titre de s'immiscer dans l'exercice d'une fonction publique.

b) Les amendes

Il est toujours prononcé une amende égale au montant des sommes détournées ou soustraites.

³³ Article 169 du code pénal modifié par l'ordonnance n°62/13 du 27 août 1962.

Il convient de souligner que dans tous les cas où une condamnation de ce chef intervient à l'encontre d'une personne morale, seules seront prononcées, les peines pécuniaires.

c) Les peines privatives de droits

L'interdiction des droits mentionnés à l'article 42 du code pénal³⁴ est toujours ordonnée à titre de peine complémentaire. Le comptable est aussi frappé de l'interdiction d'exercer toute profession commerciale chaque fois que le préjudice se chiffre à plus d'un million de francs CFA.

d) Les peines restrictives de liberté

Il s'agit de l'interdiction de séjour pendant cinq ans au plus.

4. Les sanctions civiles

Les coupables sont condamnés au paiement des dommages intérêts d'un montant égal à celui du préjudice.

Les saisies des biens meubles et immeubles sont en outre pratiquées.

Les décisions rendues en matière de détournement de deniers publics en application de ces dispositions méritent qu'on s'y attarde.

En effet, l'examen de la jurisprudence congolaise entre 1987 et l'année 2000 révèle une certaine valse hésitation à laquelle se livre le juge. Ses décisions sont pour le moins surprenantes.

Sur les peines d'emprisonnement par exemple, on constate que le juge est tantôt excessif, tantôt souple. C'est le cas de l'arrêt

³⁴ Il s'agit de l'exercice des droits civiques, civils et de famille suivants : de vote et d'élection, d'éligibilité, d'être appelé ou nommé aux fonctions de juré ou autres fonctions publiques, du port d'armes, de vote et de suffrage dans les délibérations de famille, d'être tuteur curateur, si ce n'est de ses enfants et sur avis de la famille, d'être expert ou employé comme témoin dans les actes, de témoigner en justice autrement que pour y faire de simples déclarations.

n°092 du 29 octobre 1987, MP et OFNACOM contre Louya Victor. En l'espèce, Louya Victor poursuivi pour détournement de deniers publics d'un montant de 11.803.100 de francs CFA, la Cour a retenu contre lui les sanctions suivantes : amende de 23.606.200 de francs CFA, interdiction d'exercer toute profession commerciale, interdiction de séjour à Brazzaville pendant cinq ans, saisie et confiscation de ses biens meubles et immeubles, paiement de la somme de 11.803.100 de francs CFA à titre de dommages-intérêts, interdiction d'exercer certains droits civiques et civils, condamnation à la peine de trois (3) ans d'emprisonnement ; alors que s'agissant d'un détournement de deniers publics supérieur à dix (10) millions de francs CFA, la sanction prévue est la peine des travaux forcés à perpétuité. Par contre, Monsieur Ngokaba Dominique, coupable d'un détournement de 10.115.062 francs CFA, en plus de l'amende de 10.115.062 de francs CFA, de l'interdiction d'exercer toute profession commerciale et de séjourner à Mpouya pendant cinq (5) ans, de la saisie et de la confiscation de ses biens meubles et immeubles, de la condamnation au paiement de 10.115.062 de francs à titre de dommages intérêts, a été condamné à la peine de quinze ans de travaux forcés³⁵.

De même, Kialoungou Jean Baptiste, poursuivi pour détournement de deniers publics de la somme de 1.256.462 francs CFA au préjudice de l'ONPT, a vu les sanctions ci-après être retenues contre lui : amende de 1.256.462 de francs CFA, interdiction d'exercer toute profession commerciale, saisie et confiscation des biens meubles et immeubles, paiement de la somme de 1.256.462 de francs CFA à titre de dommages intérêts et surtout condamnation à la peine de 30 ans de travaux forcés³⁶.

Le moins qu'on puisse dire est que le juge a eu « la main lourde ». On pourrait penser que le juge a voulu faire là un exemple. Or, la même année 1985, Ngoma Mouaya et Mankou Jean-Pierre, poursuivis pour détournements de deniers publics et sabotage

économique pour un montant de 1.068.000 de francs CFA, la Cour s'est montrée clément. Elle a déclaré Ngoma Mouaya coupable des faits à lui reprochés et n'a prononcé contre lui qu'une peine de dix(18) mois d'emprisonnement ferme en plus de l'amende de 1.068.000 de francs CFA, de l'interdiction d'exercer toute profession commerciale, de la saisie et de la confiscation de ses biens meubles et immeubles, de sa révocation de l'UCB, du paiement de la somme de 1.068.000 de francs CFA à titre de dommages intérêts et de l'interdiction de séjour à Brazzaville pendant cinq (5) ans.

Il convient également de signaler les cas où le juge a été amené à prononcer des peines d'emprisonnement avec sursis. Ainsi par exemple, Lubasu Lua Nuni Kiabiya a été condamné à la peine de trois (3) ans d'emprisonnement avec sursis pour avoir détourné au préjudice de la CNSS la somme de 9.740.000 de francs alors qu'il aurait pu être condamné à la peine des travaux forcés à temps³⁷.

Plus récemment, la Cour a eu une attitude pour le moins surprenante. Alors que des condamnations plus lourdes auraient pu être prononcées au regard des sommes détournées, elle s'est contentée de peines très indulgentes. En l'espèce, il s'est agi de Gouele Pierre Claver, Kaba Kalynsh Joseph, Elaut Bello Bellard, poursuivis pour détournement de deniers publics de plusieurs millions de francs CFA. Par un arrêt n°4 du 1 mars 2000, la Chambre criminelle de la Cour d'Appel de Brazzaville a déclaré Gouele Pierre Claver et Kaba Kalynsh Joseph coupables des faits à eux reprochés et les a condamnés solidairement à une amende de 36.000.000francs ferme, et à payer à l'Etat congolais la somme de 360.000.000 de francs CFA à titre principal et celle de 75.000.000 de francs CFA à titre de dommages intérêts.

Cependant, la Cour a condamné Gouele Pierre Claver à la peine de cinq ans d'emprisonnement ferme et à cinq ans d'emprisonnement avec sursis Kaba Kalynsh Joseph.

³⁵ Arrêt n°108 du 12 novembre 1987, Ministère public et ONPT contre Ngokaba.

³⁶ Arrêt du 21 novembre 1985, Ministère public et ONPT contre Kialoungou.

³⁷ Arrêt n°69 du 07 juillet 1987, Ministère public et CNSS contre Lubasu Lua Nuni Kiabiya.

CONCLUSION

Au terme de cette étude, il faut relever que le système est imparfait et la question du contrôle de l'exécution des comptes publics reste d'actualité.

A vrai dire, le contrôle de l'exécution des comptes publics s'est toujours exercé et de diverses manières. Plusieurs organismes exercent la mission de contrôle des comptes publics : inspection générale des finances, ministère du contrôle d'Etat³⁸, délégation du contrôle financier auprès des entreprises et organismes publics. Ces contrôles administratifs suscitent dans l'opinion

publique, comme d'ailleurs au sein de l'administration, un certain scepticisme quant à leur efficacité.

Ces contrôles ne disposent pas d'une relation d'autorité suffisamment contraignante pour faire plier l'administration et ses gestionnaires. Dans cette optique, l'importance du contrôle juridictionnel des finances publiques n'est plus à démontrer. Il est indiscutable que la valorisation du contrôle juridictionnel des comptes publics répond à un besoin pressant, traduction des exigences des institutions financières internationales, d'autant plus que les contrôles administratifs ont souvent montré leurs limites³⁹.

³⁸ Le ministère du contrôle d'Etat a été supprimé lors du remaniement du Gouvernement fait le 07 janvier 2005. Cette suppression peut-elle s'expliquer par la création de la Cour des comptes et de discipline budgétaire ?

³⁹ Le président de la République au cours d'une visite dans le nord du pays en mai 2004, a dénoncé les malversations financières dont s'étaient rendus coupables certains opérateurs économiques qui n'effectuaient pas les travaux pour lesquels des fonds leur avaient été alloués.