



CONSORTIUM POUR LA RECHERCHE
ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

SÉRIE DE DOCUMENTS DE RECHERCHE

L'ÉVOLUTION JURIDIQUE DE LA COUR DES COMPTES ET DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE DE LA RÉPUBLIQUE DU CONGO

Roland BEMBELLY
Docteur en Droit,
Assistant à l'Université Marien NGOUABI
(Brazzaville)

Consortium pour la Recherche Economique et Sociale
Rue 10 Prolongée Cité Iba Ndiaye Djadji
Lots 1 et 2 - Pyrotechnie - Dakar, Sénégal
CP : 12023 - BP : 7988, Dakar Médina

Tél : (221) 33 864 77 57 - (221) 33 864 73 98 - Fax : (221) 33 864 77 58
cres@cres-sn.org / Information : contact@cres-sn.org / Siteweb : www.cres-sn.org

« Notre origine est aussi confuse que sa nécessité est claire : tout pouvoir exige un trésor, tout trésor exige un compte, tout compte exige un juge désintéressé. »

Pierre Moinot, Procureur général près la Cour des Comptes,
Audience solennelle du 23 octobre 1985.

PRÉAMBULE

En France, la Cour des comptes, créée par la loi de 1807, juridiction souveraine et centralisée, est l'ancêtre de la chambre des comptes, juridiction administrative spécialisée et indépendante, instituée par les Princes au XIII^e siècle, qui fut par la suite supprimée par la Révolution de 1789, avant d'être dissoute dans la nation : c'était aux représentants élus de la nation de contrôler l'usage des fonds publics¹. Il sied de préciser qu'il y existe une Cour de discipline budgétaire et financière, créée en 1948 pour juger les ordonnateurs² et la Cour des Comptes.

La Cour des comptes a connu une adaptation constante avec la création des chambres régionales des comptes et l'extension des contrôles de la cour des comptes aux entreprises d'Etat, de sécurité sociale. Elle a connu une organisation originale et ouverte avant de subir de multiples changements³. Ainsi, au fil des décennies, elle est devenue, un outil indispensable et incontournable du contrôle des finances publiques⁴ en France.

Au Congo, le gouvernement a opté pour une coexistence de la Cour des Comptes et de la Cour de discipline budgétaire, combinant ainsi ce qui demeure séparé en France⁵. La Cour des Comptes est l'un des organes chargés du contrôle des finances publiques. Ce contrôle qui est récent au Congo, remonte à très loin dans l'histoire des institutions publiques dans le monde.

Il est devenu depuis une décennie une préoccupation de la Communauté économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) qui stipule dans le préambule de la Directive n°6/11-UEAC-190-CM-22 : « les Etats membres doivent respecter, dans leur législation comme dans leurs pratiques, aussi bien pour la gestion des fonds de l'Etat et celles des autres administrations publiques que pour les fonds de l'assistance extérieure, accordés par les institutions internationales ou les Etats étrangers. »

Dans un pays soumis depuis les années 80 au processus chronique d'assistance des institutions de Bretton Wood⁶, la Cour des comptes était devenue en 1992, une création nécessaire et indispensable chargée de lutter contre la corruption, les gaspillages et les détournements de fonds publics. Mener une étude sur la Cour des comptes et de discipline

¹ Jean –Yves BERTUCCI et Sophie MOATI, La Cour des Comptes « ouvrez et voyez », Découvertes Gallimard, 125 pages, 206 ; Andreani, Gilles, « la Cour des comptes et la séparation des pouvoirs », Commentaire, 1985 ; CREPEY, A. et ELIE, J. (Dir.), La Cour des Comptes, Collection histoire de l'administration française, éditions du CNRS, Paris, 1984.

² Damien Catteau, Droit budgétaire, Comptabilité publique, Hachette, 2014, pages 152 et suivants ;

³ M. Bouvier, MC Esclassan et JP Lassale, Les Finances Publiques, LGDJ, pages 479 et suivants ;

⁴ Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan et Jean-Pierre Lassale, Finances Publiques, LGDJ, 13^e édition, 2014, lire les contrôles juridictionnelles en matière financière, pages 479 et suivants.

⁵ Pour un approfondissement des compétences, attributions et procédures de la Cour des Comptes, de la Cour de discipline budgétaire, consulter l'ouvrage précité de Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan et Jean-Pierre Lassale, Finances Publiques, LGDJ, 13^e édition, 2014, lire les contrôles juridictionnelles en matière financière, pages 479 et suivants ;

⁶ Fond Monétaire International (F.M.I.) et Banque Mondiale ; Lire Dambisa Moyo, L'aide fatale, les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique, JC Lattès, 2009 ;

budgétaire ne saurait être faite sans l'analyse de ses origines et de son positionnement institutionnel dans le cadre des institutions publiques congolaises.

Au Congo, la Loi n°022-92 du 20 août 1992 portant organisation du pouvoir judiciaire qui a été modifiée et complétée par la Loi n°19-99 du 15 août 1999 prévoit à son article 1 la Cour des comptes parmi les juridictions nationales et y consacre ses articles 7 à 45⁷. Lors de l'audience solennelle du 07 mars 2005 au cours de laquelle elle a été installée, la Cour des Comptes a été érigée en « institution supérieure de contrôle des finances publiques ».

Les textes fondateurs ci-après fixent les prérogatives de la Cour des Comptes et de discipline budgétaire :

- La constitution de 1992 créant la Cour des comptes et de discipline budgétaire⁸ ;
- La Loi n°19-99 du 15 août 1999 modifiant et complétant la loi 022-92 du 20 août 1992 ;
- La loi n°51-83 du 21 avril 1983 portant code de procédure civile, commerciale, administrative et financière ;
- La Loi n°17-2004 du 27 octobre 2004 et les Décrets du 26 mai 2001, 24 avril 2002 et 24 décembre 2004⁹.

Au lendemain de son indépendance en 1960, le Congo à l'instar du Sénégal, avait fait le choix de mettre en place un monisme juridictionnel, avec à sa tête des institutions judiciaires une cour suprême, clé de voute des institutions judiciaires. On note la démarcation avec la France qui a opté de manière séculaire pour un dualisme de juridiction¹⁰.

L'institution de la Cour des Comptes par la Constitution de 1992, 30 ans après celle de la Cour suprême est une nouveauté institutionnelle dans le cadre des réformes judiciaires du Congo. Près de deux décennies après, c'est sous la poussée de la CEMAC que la Cour des Comptes et de discipline budgétaire a eu un nouveau rôle et de nouvelles attributions au Congo. En effet, celle-ci incita tous les Etats membres à créer des Cour des comptes. Il existe au niveau de la CEMAC, une Cour des comptes communautaires des Etats membres dont le siège se trouve au

⁷ Lorsqu'en écrira Cour des Comptes, il s'agira de la Cour des Comptes et de discipline budgétaire au Congo ;

⁸ La Constitution du 6 novembre 2015: Titre IX De la Cour des Comptes et de discipline budgétaire, article 189 « il est institué une Cour de Comptes et de discipline budgétaire », article 190 « une loi organique détermine les attributions, la composition et le fonctionnement de la Cour de comptes et de discipline budgétaire ainsi que la procédure à suivre. » ;

⁹ La Cour des Comptes et de discipline budgétaire est membre des organisations internationales comme : INTOSAI (organisation internationale des institutions suprêmes d'audit), AFROSAI (organisation africaine des institutions suprêmes d'audit), AISCUF (association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français) et le CREFIAT (Conseil régional de formation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Afrique francophone subsaharienne).

¹⁰ Cette disposition est celle retenue par l'article 5-6 dans le Code de Transparence dans la gestion des finances publiques dans l'UMOA dans la Directive n°01-2009 /CM/UEMOA du 27 mars 2009. In Abdourahmane DIOUKHANE, Les Juridictions Financières dans l'UEMOA, La Cour des Comptes du Sénégal, page 16 ; Au niveau de l'UEMOA, parmi les huit Etats, cinq sont dotés de Cour de Comptes notamment Guinée Bissau, Burkina Faso, Niger, Sénégal et le Togo. Au niveau du Bénin et de la Côte d'Ivoire, la cour des comptes est une chambre de la Cour suprême qui continue de faire office de juge des comptes de l'Etat. Le Mali n'est pas encore doté d'une Cour des Comptes.

TCHAD. Les Etats membres peuvent recourir à celle-ci ou à leurs propres Cours des Comptes. De manière précise, ce nouveau contrôle de la Cour des comptes des finances publiques relève des Directives communautaires et des recommandations relatives aux respects des lois de finances et au règlement général de la comptabilité publique. Donc, la consécration de la Cour des comptes et de discipline budgétaire résulte du droit national et des recommandations de la CEMAC.

Cependant, on peut s'étonner de ce que le Congo ait attendu 1992 pour se doter d'une institution de contrôle des finances publiques. Les raisons qui expliquent ce retard sont les suivantes. D'une part, l'existence du contrôle parlementaire des finances de l'Etat et la prééminence du parti unique (Parti Congolais du Travail) dans lequel les abus et la corruption étaient gérés par les instances politiques. D'autre part, La prééminence de la Cour Suprême dans son rôle de juge suprême au Congo ; celle-ci dans ses différents avis (2020) s'opposant au fait que le législateur congolais dote la Cour de Comptes de réel pouvoir.

La réforme de la Cour suprême, bien que d'actualité, se fait toujours attendre. En effet, la nouvelle loi organique sur la Cour des Comptes est toujours attendue par les avocats, les juges et les professionnels du droit. Le projet du statut des magistrats de la Cour de compte et de discipline budgétaire est toujours n'est toujours pas promulgué par le Parlement¹¹.

Grâce à la CEMAC, la Cour des Comptes et de discipline budgétaire verra le jour. En effet, ce sont les Directives de la CEMAC qui obligent les Etats à confier le contrôle juridictionnel des finances publiques aux Cours des Comptes des Etats-Parties.

Il s'agit de la :

- Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances ;
- Directive n°02/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au règlement général de la comptabilité publique ;
- Directive n°03/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au plan comptable de l'Etat ;
- Directive n°04/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative à la nomenclature budgétaire de l'Etat ;
- Directive n°05/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au Tableau des opérations financières de l'Etat ;
- Directive n°06/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques ;
- Directive n°07/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 portant révision de la Directive n°1/99-CEMAC-028-CM-03 portant harmonisation des législations des Etats membres en matière de taxe sur la valeur ajoutée(TVA) et du Droit d'accises (DA).

¹¹ Le Ministère de la Justice a saisi la Cour Suprême d'un avis sur le statut des magistrats de la Cour des Comptes et de discipline budgétaire mais l'avis de la Cour Suprême n'est pas « favorable » à ce statut.

Ainsi, l'article 3 de la section VI de la Directive relative au Code de Transparence des finances publiques relatif au contrôle prévoit : « les finances publiques et les politiques qu'elles soutiennent sont soumises au contrôle externe de la Cour des comptes, dont la création est obligatoire dans chaque Etat membre. ». De fait, la Cour des Comptes et de discipline budgétaire par son affiliation aux organisations internationales supérieures de contrôle des finances publiques, à l'instar de l'INTOSAI, est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques.

La Loi portant création, organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes ne prévoit pas le mot « institution supérieure ». Cependant, du fait du contrôle qu'il exerce sur les comptes de l'administration, des établissements publics à caractère industriel, commercial et agro pastoral, des entreprises d'Etat et des sociétés d'économie mixte, du contrôle des organisme de prévoyance sociale, des organismes subventionnés, la Cour des Comptes et de discipline budgétaire peut être considérée comme l'institution supérieure de contrôle des finances publiques au Congo. Aussi, seule la Cour des comptes et discipline budgétaire et non la Cour suprême siège au sein de l'INTOSAI¹². Par voie de conséquence, la Cour Suprême du Congo n'est pas l'institution supérieure de contrôle des finances publiques.

Au Sénégal, la mission de la Cour des Comptes dans son rôle d'Institution supérieure de contrôle des finances publiques est consacrée dans la loi organique sur la Cour des Comptes du 27 décembre 2012. Généralement, la loi organique sur le contrôle de la Cour des Comptes distingue la mission juridictionnelle de la mission purement de contrôle. C'est le cas au Niger dans l'article 1 de la Loi organique du 26 mars 2012. Selon Monsieur DIOUKHANE, « le contrôle exercé par la Cour des Comptes, en raison de son caractère externe à l'administration, est considéré comme offrant plus de garantie que les contrôles internes, du fait de son indépendance. »¹³

Au Congo, la mission de la Cour des Comptes et discipline budgétaire qui en fait la haute institution de contrôle des finances publiques est également contestée en pratique par l'Inspection Générale d'Etat. Cet organe dépendant de la Présidence de la République opère tous azimuts les contrôles sur les entreprises publiques et privées. La position de la Cour Suprême du Congo sur le positionnement institutionnel de la Cour des comptes a été récemment bien clarifiée¹⁴. Elle a estimé qu'on ne peut considérer que la Cour des Comptes est la plus haute juridiction financière que si elle est placée à la tête d'un ordre juridictionnel placé sous son autorité.

Dans les développements qui suivent, nous allons analyser l'évolution juridique de la Cour des comptes et de discipline budgétaire, d'une part, en essayant de démontrer qu'au-delà de son organisation imparfaite ou inachevée, ses compétences limitées ont été élargies par les Directives CEMAC (I) et, d'autre part, que ses procédures sont multiformes (II).

¹² J. Magnet, « Classification des institutions supérieures de contrôle financier » in RFFP, n°36, 1991,12 ;

¹³ Abdouhramane DIOUKHANE, précité, pages 20 et suivants ;

¹⁴ La Cour Suprême du Congo a été saisie par lettre n°0764/PR/SGG-CAB du 10 décembre 2019, conformément à l'article 144 de la Constitution d'un avant-projet de la loi organique déterminant les attributions, l'organisation, la composition et le fonctionnement de la Cour des Comptes et de discipline budgétaire ainsi que la procédure à suivre ;

I- UNE ORGANISATION IMPARFAITE OU INACHEVEE ET DES COMPETENCES LIMITEES MAIS ELARGIES PAR LES DIRECTIVES CEMAC

A- SON ORGANISATION IMPARFAITE OU INACHEVEE

L'organisation et la composition de la Cour des Comptes et discipline budgétaire s'apparente à celle de toutes les juridictions judiciaires. Au Sénégal, l'article 5 de la Cour des Comptes du 27 décembre 2012 a opéré une distinction entre les magistrats du siège qui jouissent de l'inamovibilité et ceux du parquet¹⁵. Le Congo n'a pas échappé à cette séparation. L'organisation de la Cour des comptes et de discipline budgétaire s'articule autour des membres qui la composent et des différentes formations qui existent en son sein, lesquelles ont été créées en fonction de la nature des organismes dont les comptes doivent être contrôlés par la Cour.

1 - La composition mixte de la Cour des comptes et de discipline budgétaire

Deux (02) catégories de personnes composent principalement la Cour des comptes et de discipline budgétaire. Il s'agit notamment des magistrats professionnels et de certains fonctionnaires, faisant ainsi de cette Cour une sorte de juridiction aux formations échevinales.

a- Les membres de la Cour des comptes et de discipline budgétaire

La Cour des comptes et de discipline budgétaire est composée d'un Président, d'un Vice-Président, de quatre Présidents de chambres et de conseillers. Les conseillers à la Cour des comptes et de discipline budgétaire sont nommés par décret pris en conseil des Ministres sur proposition conjointe du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et du Ministre des Finances pour les fonctionnaires et, par décret du Président de la République sur proposition du conseil supérieur de la magistrature pour les magistrats¹⁶. On distingue les membres de la magistrature du siège et les membres du Ministère public.

a-1-Les membres du siège

La magistrature assise ou du siège de la Cour des comptes et de discipline budgétaire de la République du Congo est constituée des magistrats professionnels et des fonctionnaires comptant six (06) années de service public, titulaires d'une licence de l'enseignement supérieur ou d'une maîtrise, ou d'un diplôme reconnu équivalent par l'Université Nationale (notamment l'université Marien Ngouabi) et reconnus pour leur compétence en matière financière et comptable¹⁷.

¹⁵ Abdourahmane DIOUKHANE, précité, page 25 et suivants.

¹⁶ Article 16 alinéas 1 et 2 de la Loi n°19-99 du 15 août modifiant et complétant certaines dispositions de la Loi n°022-92 du 20 août 1992 portant organisation du pouvoir judiciaire.

¹⁷ En l'absence d'un statut propre des magistrats, on peut se demander si les magistrats du siège à la Cour des Comptes et de discipline budgétaire sont inamovibles ;

Les fonctionnaires de la catégorie A1 non titulaires d'une licence de l'enseignement supérieur comptant quinze années de service public et connus pour leur compétence en matière financière et comptable peuvent également y être nommés membres¹⁸.

De notre point de vue, les magistrats du siège en qualités de fonctionnaires doivent avoir au moins une expérience professionnelle de plus de 10 ans pour devenir des magistrats compte tenu de la qualité de l'enseignement supérieur au Congo ces vingt dernières années¹⁹.

a-2- Les membres du ministère public

Le ministère public près la Cour des comptes et de discipline budgétaire est essentiellement composée de magistrats professionnels. En effet, il ressort de l'article 17 de 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 que le parquet général est constitué d'un Procureur Général, lequel est secondé par un Avocat Général, suivi des substituts généraux, tous magistrats. On peut regretter qu'à ce niveau, les attributions des membres du Ministère public près la Cour des Comptes et de discipline budgétaire ne soient ni connues ni consacrées ni par une loi organique ni par le statut des magistrats auprès de cette Cour des Comptes.

La nomination du Procureur Général et son avocat général par le président de la République sur proposition du conseil supérieur de la magistrature pose un problème de son indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. Dans tous les cas, les magistrats faisant partie du conseil supérieur de la magistrature sont nommés à la base par le Ministère de la Justice, in fine. La durée de leur mandat n'étant pas définie dans la loi, le Président de la République peut par conséquent mettre un terme à leurs fonctions²⁰.

Le parquet étant indivisible, le Procureur Général et l'avocat général sont logés à la même enseigne. En effet, les attributions du Procureur Général et du Parquet ne sont pas définies dans aucun texte. La Loi portant création de la Cour Suprême mentionne les personnes mais ne fixe pas les attributions respectives entre le Procureur Général et l'avocat général. Aussi, les chambres réunies ne sont pas prévues. Il en est de même des précisions sur l'audience solennelle.

Dans un avis rendu par la Cour Suprême du Congo relatif à l'avant-projet de loi organique relatif à la Cour des Comptes et de discipline budgétaire, elle a estimé qu'en retirant la Cour des Comptes et de discipline budgétaire de l'ordre unique des juridictions du Congo le constituant de 2015 a opéré une réforme impliquant des profonds changements dans son statut. Ainsi, la composition de la Cour des comptes n'est plus l'apanage des seuls magistrats (Présidence, présidence des chambres, Parquet). Un haut fonctionnaire ou un magistrat de haut rang peut en

¹⁸ Article 16 précité alinéas 3 et suivants.

¹⁹ La Cour Suprême du Congo a été saisie par lettre n°0764/PR/SGG-CAB du 10 décembre 2019, conformément à l'article 144 de la Constitution d'un avant-projet de la loi organique déterminant les attributions, l'organisation, la composition et le fonctionnement de la Cour des Comptes et de discipline budgétaire ainsi que la procédure à suivre ;

²⁰ J.Reynaud, La Cour des Comptes, Paris, Que sais-je ? 1980, page 28 ;

être le Président ou le Procureur Général²¹. Cette composition de la Cour des comptes et de discipline budgétaire devra être parachevée par le législateur congolais.

b- L'administration de la Cour des comptes et de discipline budgétaire

L'administration et/ou le fonctionnement de la Cour des comptes et de discipline budgétaire dépend essentiellement de l'assemblée générale de cette Cour et de son Greffe.

b-1- L'assemblée générale de la Cour des comptes et de discipline budgétaire :

L'assemblée générale de la Cour des comptes et de discipline budgétaire constitue l'organe délibérant de cette Cour. Elle a la prérogative d'édicter des règles ayant pour vocation de compléter les lois et règlements relatifs au fonctionnement de la Cour des comptes et de discipline budgétaire. Concrètement, l'assemblée générale est compétente pour édicter les règles d'ordre général relatives au fonctionnement pratique des formations de la Cour et ses services. Elle fixe notamment la date, l'heure d'ouverture et la périodicité des audiences régulières.

Ces règles pratiques portent également sur la répartition des dossiers entre les diverses formations et les membres de la Cour qui les constituent. L'assemblée générale est également compétente pour fixer les règles portant sur le fonctionnement de la bibliothèque, l'organisation, la bonne tenue et la surveillance du Greffe de la Cour.

L'assemblée générale de la Cour des comptes et de discipline budgétaire comprend le Président de la Cour, le Vice-Président, les Présidents des chambres, le Procureur Général et l'Avocat Général près la Cour, les conseillers à la Cour et les Substituts Généraux. Il est important de signaler que le Greffier en Chef est autorisé à assister aux délibérations de l'assemblée générale, sauf lorsque celle-ci délibère en matière disciplinaire.

L'assemblée générale est présidée par le Président de la Cour des comptes et de discipline budgétaire et, en cas d'empêchement de ce dernier, par le Procureur Général près la Cour. Ce dernier fait un état général de tous les comptables qui doivent présenter leurs comptes à la Cour, et s'assure que ses comptes soient présentés dans les délais fixés par la loi et les règlements. Il peut requérir contre ceux qui sont en retard, l'application des peines prévues par la loi à cet effet. Pour ce faire, il adresse au Garde des Sceaux, les arrêts de la Cour, à charge pour lui de le faire parvenir au Ministère des finances qui en assure l'exécution.

b-2- Le Greffe de la Cour des comptes et de discipline budgétaire

La composition du Greffe de la Cour des comptes et de discipline budgétaire est traditionnelle. A sa tête se trouve un Greffier en Chef sous l'autorité duquel travaillent plusieurs greffiers, tous étant nommés parmi les membres du corps des greffiers par arrêté du Ministre de la Justice, éventuellement Garde des sceaux.

Le Greffe de la Cour des comptes et de discipline budgétaire exerce sous l'autorité des deux (02) chefs de la Cour, à savoir le Président de la Cour et le Procureur Général près ladite Cour, les missions classiques des Greffes des Cours d'appels. Il s'agit notamment de la

²¹ Avis de la Cour Suprême du Congo, page 2 ;

préparation des rôles des audiences, de la prise de ces audiences, de la matérialisation des arrêts rendus par la Cour, de la délivrance des grosses et expéditions de ces arrêts, ainsi que de la conservation de leurs originaux.

Mais le Greffe de la Cour des comptes et de discipline budgétaire exerce aussi des missions spécifiques. Celles-ci consistent notamment dans l'enregistrement par ordre de date et de numéro, des comptes déposés par les comptables le jour même du dépôt, la conservation des pièces vérifiées pendant dix (10) années et leur dépôt contre récépissé aux archives nationales à l'expiration de ce délai. Il en est de même de la conservation et garde indéfinies des comptes jugés et rapports y relatifs.

Il y a lieu de relever que le Procureur Général près la Cour des comptes administre et gère le personnel en service à la Cour des comptes et de discipline budgétaire. A cet effet, il exerce sur ce personnel le pouvoir d'appréciation et de notation et, saisit le Procureur Général près la Cour suprême de toutes propositions utiles. Comme en France, la Cour des Comptes et de discipline budgétaire pourra avoir un rôle consultatif²².

2- Les formations de la Cour des comptes et de discipline budgétaire (CCDB).

Si la composition des formations de la Cour des comptes et de discipline budgétaire est toute simple, au regard du texte législatif y afférent, il s'impose d'indiquer à regret que très peu d'éléments sont disponibles sur le fonctionnement de ces formations, tant celui-ci constitue foncièrement une question très pratique.

a- Les différentes formations de la CCDB

La Cour des comptes et de discipline budgétaire comprend en son sein quatre (04) chambres ou formations. La première chambre est celle du budget de l'Etat, suivie de la chambre du budget des Etablissements publics à caractère administratif, industriel, commercial ou agropastoral. Les troisième et quatrième chambres sont respectivement celles du budget des collectivités locales et des comptes des entreprises d'Etat ou d'économie mixte et autres organismes.

Ces chambres ou formations sont composées chacune de trois (03) conseillers, lesquels sont affectés au service de chaque chambre par décision du Président de la Cour des comptes et de discipline budgétaire. Il paraît utile de préciser d'ores et déjà, qu'en considération de ses différentes formations, la Cour des comptes et de discipline budgétaire peut se réunir en assemblée générale pour émettre notamment des avis.

Chaque chambre ou formation est présidée par un (01) Magistrat professionnel^{23,24}. Chaque chambre se mue en formation de discipline budgétaire des lors qu'il y a faute de gestion commise à l'égard de la législation en matière de passation des marchés et contrats ou il y a

²² Jean-Yves BERTUCCI et Sophie MOATI, La Cour des Comptes, Découverte Gallimard, 2006, page 86.

²³ Article 17 de la loi du 17 février 1999 et 27 décembre 2012 sur la loi organique au Sénégal ;

²⁴ Article 25 de la Loi précitée.

infraction à la morale administrative. Les services administratifs sont les services informatiques, de la communication, des archives et de la documentation et le service de gestion, finances et matériel.

b- Le fonctionnement des formations de la CCDB

D'emblée, il sied de faire remarquer que dans l'hypothèse où le Président d'une chambre ou formation viendrait à être absent ou empêché, la présidence de la chambre ou formation concernée est assurée soit par le Président de la Cour ou son Vice-Président, soit par un magistrat de la Cour des comptes et de discipline budgétaire par lui désigné. C'est précisément le Président de la Cour des comptes et de discipline budgétaire qui détermine la nature des dossiers dévolus à la compétence de chaque chambre ou formation.

En ce qui concerne le Ministère Public, il convient de retenir que le Procureur Général représente celui-ci devant toutes les formations juridictionnelles de la Cour des comptes et de discipline budgétaire. A ce titre, il requiert oralement et par écrit dans toutes les affaires soumises par lui à l'appréciation de la Cour, ou dans toutes celles pour lesquelles la Cour a donné communication d'office. Le Procureur Général suit devant la Cour l'instruction et le jugement des demandes en révision pour cause d'erreur, omissions double ou faux emplois. Il est nécessairement entendu dans ses réquisitions avant que la Cour ne statue, toutes les fois qu'une prévention de faux ou de concussion est relevée.

Les comptables ayant l'obligation de présenter leurs comptes à la Cour dans le respect des délais fixés par les lois et règlements de la République, après état général du Procureur Général, celui-ci s'assure de la régularité de la présentation de ces comptes, notamment au regard des délais légaux et/ou réglementaires. Il requiert contre ceux des comptables qui auront présenté tardivement leurs comptes à la Cour, l'application des peines prévues par la loi.

La Cour de Comptes et de discipline budgétaire n'a pas d'autonomie financière. L'avant-projet de Loi organique déterminant les attributions, l'organisation, la compétence et son fonctionnement ainsi que sa procédure a été critiqué sur ce point. Les sages de la Cour Suprême ont proposé que les crédits nécessaires à son fonctionnement soient inscrits chaque année au budget de l'Etat²⁵.

L'organisation actuelle de la Cour des Comptes et de discipline budgétaire n'échappe pas à la critique. Tant qu'une loi organique ne viendra pas préciser la nomination du premier président de la Cour des Comptes, son organisation et sa composition resteront inachevées et imparfaites. Nommé de façon discrétionnaire, comme au Sénégal, la durée du mandat du Président n'est pas mentionnée dans la loi.

Le choix du Président de la Cour des Comptes et de discipline budgétaire entre un homme du sérail ou un magistrat appartenant au corps judiciaire n'est pas tranché. Le premier pourra

²⁵ Observations sous l'article 2 alinéa 4 de l'avant-projet de loi organique ;

consacrer une sorte de continuité puisqu'il s'agit d'un magistrat ayant une forte expérience au sein de la Cour ou tout simplement un magistrat non professionnel ayant une forte expérience professionnelle. Les attributions du Président de la Cour des Comptes ne sont pas définies, ce qui fait que le Président apparait comme un chef de service et chef de juridiction.

En réalité, tant que le législateur congolais ne complètera pas les dispositions sur la Cour des Comptes et de discipline budgétaire cette institution aura un caractère inachevé et imparfait. Par exemple, les missions des Présidents de chambre ne sont pas définies par la loi. Les conseillers ou magistrats non professionnels au lieu d'être nommés devront être recrutés par voie de concours. Ce qui implique de compléter la loi²⁶.

Nous reprenons les critiques d'ensemble formulées plus haut sur l'organisation de la Cour des comptes et de discipline budgétaire. En effet, l'absence d'une loi organique sur le statut des magistrats fait de ces derniers une catégorie dépendant du premier président de la Cour Suprême du Congo.

B- DES COMPETENCES LIMITEES MAIS ELARGIES PAR LES DIRECTIVES CEMAC

En droit processuel, la compétence d'une juridiction est une question essentielle. Le juge lorsqu'il est saisi d'une requête a l'obligation de s'interroger sur sa compétence²⁷. C'est le droit et l'obligation de connaître une matière déterminée ; il s'agit dans certains pays d'une question d'ordre public.

Selon l'article 15 de la Loi 19-99 du 15 août 1999, ont qualité pour saisir la Cour des Comptes et de discipline budgétaire, par l'intermédiaire du Ministère Public, les personnes suivantes :

- Le Président de la République ;
- Le président de l'assemblée nationale ;
- Le président du Sénat ;
- Le Ministre des Finances ;
- Le Ministre de la Justice ;
- Les Ministres pour les faits relevés à la charge des fonctionnaires et agents placés sous leur autorité.

Cette saisine pourrait être étendue au Président du Conseil économique, social et environnemental et à certains justiciables congolais (par voie de pétition par exemple). La Cour des comptes et de discipline budgétaire est compétente particulièrement pour contrôler les comptes des entités citées à l'article 25 alinéa 1 de la loi n°19-99 du 15 août 1999 précitée,

²⁶ Cf. Au Sénégal, article 52 de la Loi organique ;

²⁷ ODENT, Contentieux administratif ; Abdourahmane DIOUKHANE, Les Juridictions Financières, La Cour Des Comptes du Sénégal, Op.cit. page53 ;

lesquelles sont à l'origine des différentes formations de la Cour. Mais elle a aussi des attributions consistant en l'établissement d'un rapport annuel et l'émission des avis.

Il ne faut pas se limiter aux attributions traditionnelles de la Cour des Comptes et de discipline budgétaire telles que définies dans les textes congolais de 1992 à 1999. Il importera d'analyser les innovations de compétences issues des Directives CEMAC de 2011 et du droit interne congolais transposant ces Directives.

1- LES COMPETENCES TRADITIONNELLES DE LA COUR DES COMPTES ET DE DISCIPLINE BUDGETAIRE

Elles concernent sa compétence naturelle, celle du contrôle des comptes de la Cour et sa mission d'assistance.

a- La compétence naturelle de la CCDB : le contrôle des comptes

Il s'agit ici de la compétence juridictionnelle qui s'exerce dans le cadre du contrôle des comptables publics et de celui de la discipline budgétaire. Il est permis d'affirmer que le contrôle des comptes est la raison d'être principale de la Cour des comptes et de discipline budgétaire. Celle-ci exerce ce contrôle notamment, sur les comptes des administrations, des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), des entreprises d'Etat et des sociétés d'Economie mixte. Elle contrôle également les comptes des organismes de sécurité sociale et des organismes subventionnés.

Il y a lieu de préciser que s'agissant du contrôle de la gestion financière et comptable des administrations publiques de l'Etat et des collectivités locales, les établissements publics et les entreprises d'Etat²⁸, la Cour exerce non seulement des attributions juridictionnelles, en ce qu'elle juge les comptes des ordonnateurs et des comptables publics, ainsi que des personnes déclarées comptables de fait, mais aussi, des attributions de discipline budgétaire, dans la mesure où elle peut prononcer des sanctions contre les auteurs des fautes de gestion financière et comptable commises à l'égard des législations et réglementations financières, ainsi que les errements commis à l'égard des législations et réglementations relatives à la passation des marchés et contrats et, les infractions à la morale administrative²⁹.

La Loi portant création de la Cour des Comptes est muette sur la définition des comptables. C'est la Directive CEMAC portant règlement général de la comptabilité publique en son article 15 qui vient combler cette lacune.

En effet, aux termes de l'article 15 : « Est comptable public de l'Etat tout agent public régulièrement habilité à effectuer, à titre exclusif et au nom de l'Etat, des opérations de recettes,

²⁸ Si l'exclusion des sociétés d'Economie mixte peut se comprendre, en raison de la grande influence financière éventuelle des acteurs privés, cependant, l'on peut légitimement s'interroger sur l'exclusion des organismes de prévoyance sociale et subventionnés, quant à la possibilité que leurs gestionnaires financiers et comptables soient sanctionnés par la Cour des comptes et de discipline budgétaire, lorsque l'on sait par exemple que la Caisse Nationale de Sécurité Sociale est presque « l'affaire » de l'Etat congolais.

²⁹ Article 8 de la Loi précitée ;

de dépenses ou de maniement de titres, soit au moyen de fonds et valeurs dont il a la garde, soit par virement interne d'écritures, soit par l'intermédiaire d'autres comptables. ». Tout comptable au Congo doit rendre compte de sa gestion à la Cour des Comptes et de discipline budgétaire. L'ordonnateur, au sens de la Directive précitée de la CEMAC est : « toute personne ayant qualité au nom de l'Etat pour prescrire l'exécution des recettes et des dépenses inscrites au budget de l'Etat. »³⁰

La Cour des comptes n'exerce pas seulement un contrôle des comptes.

b- Le contrôle des comptes d'administration, des établissements publics à caractère industriel, commercial et agro-pastoral, des entreprises d'Etat et de sociétés d'Economie mixte.

Il convient d'examiner tour à tour le contrôle exercé par la Cour sur les comptes des entités que la loi a soumises à son contrôle.

b-1- Le contrôle des comptes d'administration

L'article 30 de la loi n° 19-99 du 15 août 1999 précitée sur l'organisation judiciaire, indique que la Cour des comptes et de discipline budgétaire exerce son contrôle sur les comptes d'administration dans les conditions prévues par la loi et règlements financiers sur tous les ordonnateurs des collectivités locales. De cette manière, elle atteste, par déclaration de conformité, la concordance générale des écritures des ordonnateurs et des comptables.

L'on notera un manquement (omission) dans la rédaction de cet article 30 qui consiste à ne pas faire référence aux administrations publiques de l'Etat, alors que l'article 451 du code de procédure civile, commerciale, administrative et financière (CPCCAF), à propos du même contrôle des comptes d'administration, met clairement l'accent à la fois sur les administrations des collectivités locales et sur celles publiques de l'Etat.

b-2- Le contrôle des comptes des établissements publics à caractère industriel, commercial et agro-pastoral, des entreprises d'Etat et des sociétés d'Economie mixte

Le contrôle de la Cour des comptes et de discipline budgétaire sur les comptes des établissements publics à caractère industriel, commercial et agro-pastoral, les entreprises d'Etat et les sociétés d'économie mixte dans lesquels l'Etat, les collectivités et les établissements publics détiennent séparément ou conjointement des actions ou, éventuellement, des parts sociales, est soumis à la condition que ceux-ci détiennent plus de 30% du capital social.

En principe, c'est le Ministre des Finances qui fixe par arrêté à valeur énonciative la liste des établissements et sociétés susceptibles de faire l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes et de discipline budgétaire. Il paraît dès lors légitime d'affirmer que la barre a été placée trop haut quant à la participation de l'Etat, des collectivités locales ou établissements publics dans le capital social, fixée à plus de trente (30 %), comme condition de contrôle de la Cour des comptes et de

³⁰ Article 8 de la Directive CEMAC n°02 relative au règlement général sur la comptabilité publique.

discipline budgétaire, d'autant plus que ce qui est en jeu, c'est précisément l'intérêt général. Il serait plus raisonnable de fixer le minimum de participation publique à 25% du capital social.

Dans la pratique, les comptes et bilans des entités précitées accompagnés des états de développement du compte profit et pertes, ainsi que du compte exploitation et de tous documents comptables dont la tenue est obligatoire, sont transmis à la Cour des comptes et de discipline budgétaire, après avoir été établis par le conseil d'administration ou l'organe en tenant lieu. La Cour reçoit également les rapports des commissaires aux comptes chargés de l'exercice du contrôle financier et le rapport d'activité établi par le conseil d'administration ou l'organe en tenant lieu, lorsque ce rapport est prévu par les règles propres à l'entité concernée.

Le délai pour la transmission de l'ensemble de ces documents à la Cour est de deux mois, sauf dérogation d'ordre législatif ou statutaire ou encore autorisée par le Ministre de Finances après avis du Ministre de tutelle intéressé, auquel cas, le Ministre des Finances communique cette décision au Procureur Général près la Cour des comptes et de discipline budgétaire. La Cour procède alors à l'examen des comptes et documents et en tire toutes conclusions sur les résultats financiers des entités contrôlées.

b-3- Le contrôle des comptes des organismes de sécurité sociale et organismes subventionnés.

Il s'agit de passer en revue le contrôle exercé par la Cour sur les comptes des organismes de sécurité sociale et sur ceux des organismes subventionnés par l'Etat ou les collectivités locales ou même par les établissements publics.

✓ Le contrôle des organismes de prévoyance sociale

La loi³¹ en est moins explicite. Elle se borne à indiquer qu'il s'agit ici des organismes de droit privé jouissant de la personnalité civile et de l'autonomie financière, lesquels assurent tout ou partie la gestion d'un régime légal de sécurité sociale. L'on observera que trois (03) conditions sont donc nécessaires pour que la Cour des comptes exerce son contrôle sur les comptes d'un organisme de sécurité sociale, à savoir que l'organisme considéré doit être de droit privé, jouir de la personnalité civile et de l'autonomie financière.

La précision sur la nature de droit privé de l'organisme social traduit sans doute la volonté de l'Etat de laisser entièrement ce secteur d'activités entre les mains des personnes privées. Il est important de relever que le contrôle de la Cour porte sur l'ensemble des activités exercées par ces organismes de prévoyance sociale envisagés sous leurs différents aspects et sur leurs résultats.

✓ Le contrôle des organismes subventionnés

Selon l'article 33 de la loi précitée sur l'organisation du pouvoir judiciaire, tout organisme subventionné dont la gestion des fonds n'est pas assujettie aux règles de la comptabilité publique, et quelles que soient sa nature juridique et la forme des subventions qui lui sont attribuées par

³¹ Article 32 de la loi précitée.

l'Etat, une collectivité locale ou un établissement public du Congo, peut faire l'objet du contrôle de la Cour des comptes et de discipline budgétaire.

Toutefois, l'exercice de ce droit de contrôle reste limité à l'utilisation de ces subventions dont la destination doit demeurer conforme au but pour lequel elles ont été consenties. Les mêmes règles s'appliquent aux organismes bénéficiant des subventions d'autres organismes, eux-mêmes soumis au contrôle de la Cour. Les organismes autorisés à percevoir des taxes parafiscales peuvent également faire l'objet de contrôle de la Cour³².

Encore une fois, l'absence d'une loi organique sur la Cour des Comptes et de discipline budgétaire ne donne à la Cour que des attributions superficielles alors qu'en règle générale, sur le sujet de la Cour des Comptes, les compétences de la Cour des Comptes sont de deux ordres : les compétences juridictionnelles et les compétences non juridictionnelles³³.

b- La mission d'assistance de la Cour des comptes et de discipline budgétaire

L'assistance dont il est question ici est celle apportée au Gouvernement par la Cour, principalement en matière d'exécution budgétaire mais aussi, globalement, sur la situation économique et financière de l'Etat. Du point de vue de l'exécution budgétaire, il s'agit pour la Cour, notamment, dans le cadre de sa mission de vérification des comptes, de constater les infractions et de sanctionner leurs auteurs, sans préjudice d'éventuelles poursuites pénales, à l'initiative du Ministre de la Justice. Tandis qu'au plan économique et financier, la Cour se borne à dresser un rapport annuel et d'émettre des avis³⁴.

b-1- L'assistance de la Cour en matière d'exécution budgétaire.

Elle fait de la Cour le gendarme de l'exécution budgétaire et représente une sorte d'épée de Damoclès pesant sur les comptables publics. La possibilité que la Cour puisse sanctionner les auteurs d'infractions après leur constatation à l'issue d'une vérification de comptes, sans préjudice d'éventuelles poursuites pénales, devrait être³⁵ d'une force dissuasive à toute épreuve.

✓ Position du problème

La façon de procéder de la Cour en matière d'exécution budgétaire constitue en principe une des procédures spéciales suivies par elle à l'issue d'une vérification des comptes. Mais en raison du fait que contrairement aux autres procédures spéciales, celle liée à l'exécution budgétaire a pour finalité spécifique la sanction éventuelle par la Cour des auteurs d'infractions

³² Article 33 de la même loi.

³³ Abdourahmane DIOUKHANE, Les Juridictions financières dans l'UEMOA, La Cour des Comptes du Sénégal, Op.Cit. l'Harmattan. Cet auteur décrit de manière minutieuse de la page 55 à la page 97, les missions réelles de la cour des comptes, juges des comptes et, juge des fautes de gestion.

³⁴ En France, la mission d'assistance de la Cour des Comptes était prévue par l'article 47 de la Constitution : La Cour assistait le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle et l'application des lois de finances (article 47-1 de la Constitution) ;

³⁵ L'observation de la pratique habituelle montre clairement que personne ou presque n'est effrayée par l'action éventuelle de la Cour des comptes et de discipline budgétaire, voire même par son existence.

aux règles d'exécution budgétaire. Ainsi, il paraît plus approprié d'aborder la question de l'exécution budgétaire dans le cadre l'assistance apportée par la Cour au gouvernement dans ce domaine. Il faut préciser que les infractions dont la Cour peut sanctionner les auteurs ne sont pas spécifiées. L'on se contentera de retenir qu'il s'agit d'infractions aux règles gouvernant l'exécution budgétaire.

Cependant, il est indiqué que la sanction prononcée par la Cour n'est pas un obstacle à l'exercice de l'action pénale en cas de découverte de faits constitutifs de crimes ou délits³⁶. Il y a lieu d'observer que la loi entretient un flou sur la différence entre les infractions dont les auteurs peuvent être sanctionnés par la Cour, bien que pouvant être qualifiées d'infractions particulières ou spécifiques, et celles qualifiées de crimes ou délits pouvant donner lieu à l'exercice de l'action pénale. Il faut donc envisager qu'un fait infractionnel puisse revêtir une double qualification : violation d'une règle budgétaire ici et crime ou délit là, sauf en ce qui concerne le rare cas de faux et usage de faux ou même de faux témoignage.

✓ **Le jugement des auteurs d'infractions aux règles budgétaires**

En cette matière, après découverte de faits susceptibles de revêtir la qualification d'infraction aux règles budgétaires, la chambre compétente de la Cour des comptes et de discipline budgétaire peut statuer d'office ou à la requête du Ministre de la Justice, du Ministre des Finances, des Ministres intéressés ou encore du Procureur Général près ladite Cour des comptes et de discipline budgétaire. L'affaire est nécessairement communiquée au Procureur Général, lequel, s'il estime qu'il n'y a pas lieu à poursuite, classe l'affaire en cause sans suite. Dans le cas contraire, il transmet le dossier de la procédure au Président de la Cour afin que ce dernier procède comme il est dit aux articles 471 et suivants du CPCCAF.

En d'autres termes, pour chaque cas, le Président de la Cour saisit la chambre compétente et désigne un juge de l'instruction, lequel dispose d'une plénitude de pouvoirs³⁷. A la fin de l'information, le magistrat instructeur dresse un rapport détaillé sur le résultat de ses investigations³⁸. Le Président de la Cour en communique copie et les pièces du dossier au Procureur Général, lequel en saisit le Ministre des Finances qui doit donner son avis dans un délai de deux mois, à l'expiration duquel le Président susnommé transmet le dossier au Procureur

³⁶ Article 479 du CPCCAF ;

³⁷ Le magistrat désigné par le Président de la Cour pour faire office de juge d'instruction a notamment qualité pour procéder à toutes investigations utiles auprès de toutes administrations, se faire communiquer tous documents même secrets, interroger l'agent mis en cause ou tous témoins. Et d'ailleurs, en cas de constatation d'un faux témoignage en la matière, la Cour s'en réfère au Procureur Général près la Cour des comptes, lequel en informe le Ministre de la Justice qui fera poursuivre l'auteur devant les tribunaux.

³⁸ Si les charges sont suffisantes, le juge instructeur pourra inculper l'agent en cause qui sera dès lors autorisé à se faire assister du défenseur de son choix. En réalisant sa mission, le juge d'instruction doit s'attacher à distinguer la violation délibérée des règles budgétaires de ce qui ne peut être qu'une méconnaissance fortuite de ces règles. Il devra notamment rechercher si la violation incriminée des règles budgétaires est susceptible de causer un préjudice à l'Etat ou à la collectivité intéressée.

Général qui, dans un délai de quinze jours, prononce le classement³⁹ de l'affaire par décision motivée ou le renvoi de l'affaire devant la Cour avec des conclusions motivées.

Dans l'hypothèse du renvoi, la Cour décide de retenir l'affaire par un arrêt provisoire, lequel, avec le dossier complet, est notifié à l'agent mis en cause sous pli recommandé avec demande d'avis de réception et dispose dès lors d'un délai de deux mois pour produire son mémoire écrit, personnellement ou par un défenseur de son choix. Après production du mémoire écrit ou à l'expiration du délai y afférant, la Cour en sa chambre compétente statue à titre définitif et l'arrêt est notifié à l'intéressé, au Ministre dont il dépendait et au Ministre des Finances.

Lorsque plusieurs agents sont impliqués dans une même affaire, leur cas peut être instruit et jugé simultanément et faire l'objet d'un seul arrêt définitif⁴⁰. Les arrêts définitifs de la Cour sont exécutoires et peuvent faire l'objet d'un recours en révision en cas de faits nouveaux ou de découverte de documents de nature à dégager la responsabilité de l'intéressé.

Mais l'assistance apportée par la Cour au gouvernement en matière d'exécution budgétaire n'est pas seulement juridictionnelle et répressive.

b-2 - Le rapport annuel et les avis

Une autre forme d'assistance apportée par la Cour des comptes et de discipline budgétaire à l'exécutif est celle qui consiste à dresser des rapports sur l'ensemble des observations faites à l'occasion de la vérification des comptes et d'émettre des avis à la requête du gouvernement.

✓ Le rapport annuel

Chaque année, la Cour des comptes et de discipline budgétaire examine les observations formulées au cours des différentes vérifications de comptes effectuées pendant l'exercice précédent et forme, si elle le juge utile, avec les observations qu'elle retient, un rapport qu'elle adresse au Président de la République, au Président de l'Assemblée Nationale, au Président du Sénat et au Premier Ministre.

Il s'agit d'un rapport accompagné notamment des réponses de l'Administration. Cependant, ces réponses ne sauraient figurer au rapport si elles n'ont pas été fournies à la Cour dans le délai de deux mois après la formulation de ses observations. La Cour des comptes a rendu un rapport en 2012 sur l'exécution du budget de l'Etat ; elle a noté la maîtrise insuffisante de la chaîne de dépense⁴¹. Le rapport en cause comporte en outre toute observation utile concernant l'orientation économique et financière de la Nation.

³⁹ La décision de classement du Procureur Général est transmise au Ministre de la Justice, à l'intéressé et au Ministre dont il dépend ou dépendait, au Ministre des Finances et à l'autorité qui a saisi la Cour ;

⁴⁰ Article 479 : « Les poursuites devant la Cour des comptes ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale. Si l'instruction fait apparaître des faits susceptibles de constituer des crimes ou délits, le Président de la Cour en saisit le Procureur Général. Celui-ci transmet le dossier au Procureur Général près la Cour Suprême et donne avis de cette transmission au Ministre dont relève ou relevait l'intéressé. Le Procureur Général près la Cour Suprême informe le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, qui fait engager les poursuites pénales s'il y a lieu. » ;

⁴¹ Paul Nicolas GOMES OLAMBA, Droit institutionnel du Congo-Brazzaville, L'Harmattan, Paris, page 117 ; Dans le secteur de l'énergie, elle a estimé que malgré les ressources utilisées, la capacité de fourniture en eau et en

✓ Les avis

En principe, le Gouvernement saisit nécessairement la Cour des comptes et de discipline budgétaire afin qu'elle donne son avis sur les projets de lois et règlements relatifs à l'organisation économique et financière de l'Etat. Mais la Cour peut aussi être consultée par les Membres Gouvernement à propos des difficultés de la réglementation financière, fiscale, comptable et économique.

La consultation de la Cour des comptes et de discipline budgétaire ne fait nullement obstacle à la consultation obligatoire ou facultative de la Cour constitutionnelle et de la Cour Suprême dans les cas prévus par la Constitution, les lois et règlements. L'avant-projet de loi organique sur la Cour des Comptes a recommandé que : « Les avis, décisions et rapports de la Cour des Comptes et de discipline budgétaire sont publiés au Journal Officiel »⁴².

2- Les nouvelles compétences de la Cour des comptes issues des Directives CEMAC et des normes de droit interne

Il s'agit des nouvelles compétences issues des Directives communautaires et celles issues de la transposition de ces normes dans l'ordonnement juridique du Congo. La question des nouvelles compétences de la Cour des comptes doit être aussi étudiée à travers l'obligation du contrôle juridictionnel, du contrôle non juridictionnel et du renforcement de la procédure de contrôle des ordonnateurs et des comptables publics.

a- Des compétences issues des Directives CEMAC

a-1- Le Contrôle juridictionnel : une obligation des Etats-Parties

D'abord, le contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes et de discipline budgétaire est prévu à l'article 72 de la Directive n°1 relative aux lois de finances en ces termes « le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des administrations publiques est assurée par une Cour des Comptes qui doit être créée dans chaque Etat membre. Cette cour des comptes est une juridiction et ses membres ont le statut de magistrat. Elle est indépendante par rapport au gouvernement et au Parlement et autonome par rapport à tout autre juridiction. Elle décide seule de la publication de ses avis, décisions et rapports. Elle est l'institution supérieure de contrôle de chaque Etat ». Ensuite, la Directive n°2 relative au règlement général de la comptabilité publique a aussi attribué à la Cour des Comptes un pouvoir de contrôle juridictionnel.

En effet, aux termes de l'article 91 de la Directive précitée, la Cour des comptes reçoit chaque année communication de toute information et documents des services chargés de l'exécution des lois de finances, notamment les comptes de gestion des comptables publics

électricité est faible ; elle note une contre-performance dans le secteur de la santé malgré la construction des centre de santé intégrés en raison de l'absence de personnels qualifiés ou spécialisés et des plateaux techniques ; enfin, elle a jugé que le Congo avait fait des progrès considérable dans le secteur du recouvrement des recettes pétrolières. Ce type de rapport devrait être réalisé chaque année.

⁴² Cf. article 2 alinéa 5 de l'avant – projet de loi organique sur la Cour des Comptes et de discipline budgétaire au Congo ;

accompagnés des pièces justificatives. Elle reçoit chaque trimestre, du Ministre des Finances, un état d'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat.

Elle peut demander communication de tous documents émanant des collectivités publiques autres que l'Etat ; elle peut procéder à toutes enquêtes sur pièces et sur place auprès de toute personne morale privée ou publique, bénéficiaire des fonds de l'Etat. Elle peut convoquer toute personne dans l'exercice de ses fonctions et lui demander communication de toutes pièces utiles. Le secret ne peut être mis en avant pour refuser de communiquer toute pièce ou information. La Cour en sa qualité de juridiction garantira le secret professionnel et celui de ses délibérations.

Dans le cadre de cette Directive, des pouvoirs étendus sont confiés au Président de la Cour des Comptes : adresser des rapports au Parlement et si possible, rendre public certains avis, rapports et constats.

L'article 93 de la Directive revient sur la mission d'assistance de la Cour. En effet, la Cour des Comptes transmet un rapport au Parlement sur le projet de loi de règlement qui comporte une appréciation sur la conformité du budget exécuté au budget voté. Elle certifie la sincérité, la fidélité et la régularité des états financiers. Elle peut enfin émettre un avis sur la gestion des Ministères ainsi que le cas échéant, sur leurs programmes. C'est un contrôle externe qui correspond à un contrôle de gestion comme le font les commissaires aux comptes pour les comptes des entreprises privées.

Enfin, la Directive n°6/11-UEAC-190-CM-22 relative au Code de Transparence et de bonne gouvernance n'a pas épargné la Cour des Comptes de nouvelles attributions. En effet, les finances publiques et les politiques publiques mises en place dans les Etats membres de la CEMAC sont soumises au contrôle externe de la Cour des Comptes, dont la création est obligatoire dans chaque Etat membre. Elle est indépendante des pouvoirs législatif et exécutif dans ses méthodes de travail et son programme⁴³.

Au Congo, la Cour des Comptes, rendra publics désormais tous les rapports qu'elle transmet au Président de la République, au Parlement et au Gouvernement. Elle publie également des décisions particulières dans au moins deux grands journaux nationaux de grande diffusion. Un suivi de ses recommandations est organisé et les résultats de ce suivi sont régulièrement portés à la connaissance du Public. On peut déplorer que la Loi congolaise du 15 août 1999 sur l'organisation du pouvoir judiciaire ne contienne pas assez d'éléments sur la responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics.

Toujours dans le cadre du contrôle juridictionnel, considérant les textes de 1992 et 1999, Les Directives CEMAC introduisent des contrôles sur les deux acteurs de l'exécution du budget qui sont les ordonnateurs et les comptables publics. De manière succincte, la responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics sont précisés et encadrés dans Les Directives CEMAC et les textes congolais issus de la leur transposition⁴⁴.

⁴³ Alinéa 3 de la section VI portant sur le contrôle ;

⁴⁴ Loi n°20-2012 du septembre 2012 : articles 68 à 76 ;

Plus précisément, le Décret n°2018-67 du 1 mars 2018 portant règlement général de la comptabilité publique a défini les ordonnateurs, leurs droits et obligations, leurs responsabilités et indiqué les dispositions similaires prévues pour les comptables publics⁴⁵. La Directive n°01 relative aux lois de finances a fixé dans le cadre du contrôle de la Cour des comptes des responsabilités et des sanctions concernant les ordonnateurs, les contrôleurs financiers et les comptables publics⁴⁶. Il en est de même dans la Directive n°2 relative au Règlement général de la comptabilité publique⁴⁷.

Ces nouvelles attributions des comptables et ordonnateurs sont une nouveauté et renforcent les compétences de la Cour des Comptes et de discipline budgétaire au Congo. On voit apparaître dans le fonctionnement de la Cour des Comptes des règles de transparence et de publicité. Que le citoyen ordinaire soit informé de la gestion des deniers publics.

Il ressort du contenu des Directives n°1, n°2 et n°6 de la CEMAC que les innovations essentielles de compétences sont dorénavant conférées à la Cour des Comptes et de discipline budgétaire du Congo.

a-2- Le Contrôle non juridictionnel : une nécessité des Cours de Comptes

Elle est consacrée par la Directive n°1 relative aux lois de finances.

En effet, le contrôle non juridictionnel des Cours des Comptes est mentionné à l'article 73 de la Directive relative aux lois de finances en ces termes : « En ce qui concerne l'Etat, les missions de la Cour des Comptes sont les suivantes : assister le parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances, certifier la régularité, la sincérité et la fidélité du compte général de l'Etat,...contrôler la légalité financière et la conformité budgétaire de toutes les opérations de dépenses et de recettes de l'Etat,...évaluer l'économie, l'efficacité et l'efficience de l'emploi des fonds publics au regard des objectifs fixés... ». Comme le dit Damien Catteau, « la certification des comptes apparaît comme une réelle innovation concernant l'évolution de la Cour en matière budgétaire et comptable ».⁴⁸

Pour cette mission, la Cour des Comptes de chaque Etat membre peut, au besoin, solliciter l'assistance de la Cour des Comptes de la CEMAC⁴⁹. En clair, il s'agit du contrôle de gestion ou d'audit des comptes de la Nation. Depuis 2011, la Cour des Comptes et de discipline budgétaire a pour mission de veiller à l'exécution des lois de finances de l'Etat congolais (article 69 et suivants de la Directive n°1 relative aux lois de finances).

Au Sénégal, la mission d'assistance de la Cour des Comptes trouve son fondement dans la constitution. L'article 68 de la Constitution du 22 janvier 2001 prévoit : « La Cour des comptes assiste le Président de la République, le Gouvernement et l'Assemblée Nationale, dans le contrôle

⁴⁵ Article 7 à 13 pour les ordonnateurs et 14 à 32 pour les comptables publics.

⁴⁶ Directive n°1 relative aux lois de finances, articles 74 à 78 ;

⁴⁷ Articles 4 à 33 ; Puis, aux articles 94 à 96 de la Directive n°2 ;

⁴⁸ Damien Catteau, Droit budgétaire, Comptabilité publique, op.cit. page154 ;

⁴⁹ L'avant-projet de loi organique sur la compte des comptes a prévu dans ses activités, l'assistance de la Cou des Comptes CEMAC. Cependant, dans son avis du 3& janvier 2020 est d'avis qu'il faut extirper cette disposition et mettre en place un accord avec la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale ;

de l'exécution des lois de finances ». On retrouve ces dispositions dans l'article 2 de la Loi organique sur la Cour des Comptes au Sénégal du 27 décembre 2012⁵⁰.

Au Congo, cette nouvelle mission permettra au Parlement d'avoir une expertise de la Cour des Comptes, une juridiction financière autonome et indépendante. Le Parlement détenant le pouvoir budgétaire et financier dans chaque pays, le gouvernement, dans son rôle du pouvoir exécutif doit rendre compte de l'exécution des dépenses de la nation. Cette mission peut se traduire par des enquêtes, des études sur la comptabilité publique ou sur des avis portant sur les questions économiques et financières.

Est joint au projet de Loi de règlement en zone CEMAC, « un rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution de la loi de finances accompagné d'une certification de la régularité, sincérité et la fidélité des Comptes de l'Etat » (article 50 alinéa 9 de la Directive n°1 relative aux lois de finances).

b- Des compétences issues des normes de droit interne

Les textes CEMAC ont fait l'objet d'une transposition en droit interne congolais et fixent les nouvelles attributions de la Cour des Comptes et de discipline budgétaire. La Loi congolaise du 15 août 1999 sur l'organisation du pouvoir judiciaire ne contient pas assez d'éléments sur la responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics.

b-1- les textes de 2011 et 2012 : une avancée timide

Ainsi, moins d'une année après les Sept Directives du 19 décembre 2011, la République du Congo n'a pas tardé à transposer les Directives CEMAC dans son corpus juridique⁵¹.

Quatre textes pris par le législateur congolais l'attestent à suffisance :

- La Loi n°20-2012 du 3 septembre 2012 portant loi organique relative au régime financier de l'Etat ;
- La Loi organique n°36-2017 relative aux lois de finances ⁵²;
- La Loi n°10-2017 du 9 mars 2017 portant code relatif à la transparence et à la responsabilité dans la gestion des finances publiques ;
- Décret n°2018-67 du 1 mars 2018 portant règlement général de la comptabilité publique.

Primo, le législateur congolais a introduit dans le droit congolais, des règles juridiques qui ont ipso facto un impact sur les compétences de la Cour des Comptes et de discipline budgétaire. L'obligation d'annexer les documents de la Cour des Comptes et de discipline budgétaire comme le rapport sur l'exécution des lois de finances, le rapport annuel de certification des comptes de

⁵⁰ Abdourahmane DIOUKHANE, précité, page 150 ;

⁵¹ Dans son avis du 31 janvier 2020, la Cour Suprême du Congo a jugé que les Etats-Parties au Traité de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) n'étaient pas obligés de transposer dans leur système juridique, mot, pat mot, les Directives de la CEMAC oubliant qu'il s'agit de Directive, donc revêtue de l'obligation de transposition en droit interne ;

⁵² Journal Officiel du 5 octobre 2017, édition spéciale n°8 ;

l'Etat et l'avis sur les rapports annuels de performance au projet de loi de règlement avant qu'il ne soit déposé au Parlement est inscrite dans la Loi de 2012⁵³.

Le rôle des ordonnateurs et des comptables sont clairement affirmés dans l'exécution du Budget. En effet, les opérations d'exécution du budget de l'Etat incombent aux ordonnateurs et comptables publics dans les conditions définies par le règlement général sur la comptabilité publique.

En droit interne, le législateur confie à la Cour des Comptes et de discipline budgétaire le droit d'assurer un contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables. Elle juge les ordonnateurs et des comptables et procède à la certification des comptes de l'Etat⁵⁴.

Des nouvelles missions, conformément aux Directives communautaires sont édictées :

- Assister le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ;
- Emettre des avis sur les rapports de performance avant leur transmission au Parlement ;
- Exercer un contrôle de gestion des administrations en charge de l'exécution des programmes et des dotations ;
- Le Parlement peut demander à la Cour la réalisation de toute enquête nécessaire à son information ;
- Responsabilités et infractions en matière d'exécution du Budget de l'Etat.

La Loi de 2012 reprend plusieurs dispositions de la Directive n°1/11 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances. Secundo, la Loi n°10-2017 du 9 mars 2017 portant code relatif à la transparence et à la responsabilité dans la gestion des finances publiques amende les règles et attributions relative à la Cour des Comptes et de discipline budgétaire.

D'abord, la légalité et la publicité des opérations financières publiques concerneront la loi organique relative aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement de la Cour des Comptes et de discipline budgétaire⁵⁵. Autrement dit, la publicité des activités de la Cour des Comptes et de discipline budgétaire est devenue un principe de droit ; La légalité va sans dire. Cela est l'une des nouveautés des dispositions transcrites et conférées à la Cour des Comptes et de discipline budgétaire.

Il ressort de l'article 54 de la Loi du 9 mars 2017 que : « la Cour des comptes rend publics tous les rapports qu'elle transmet au Gouvernement et au Parlement. Elle rend publiques ses décisions dans une revue accessible à toute personne intéressée. ». Puis, la Cour des Comptes et de discipline budgétaire conserve son pouvoir de « contrôleur externe » des finances publiques.

⁵³ Article 11 alinéa 2 point 7 ;

⁵⁴ A partir de janvier 2020, la certification des comptes de l'Etat par la Cour des Comptes et de discipline budgétaire est devenue une obligation étatique : article 107 de la Loi n°20-2012 du 3 septembre 2012 ;

⁵⁵ Article 4 de la Loi du 9 mars 2017 ;

Ensuite, il existe l'obligation de confier à la Cour des Comptes et de discipline budgétaire le contrôle juridictionnel de toutes les opérations relatives aux recettes et aux dépenses de l'Etat et des autres administrations publiques⁵⁶.

Enfin, aux termes de l'article 50 alinéa 2 « le contrôle est contradictoire et transparent. Il est réalisé sur la base d'un guide de procédure connu et publié. ».

b-2- les textes de 2017 et 2018 : une adhésion claire aux principes CEMAC

Cette adhésion claire aux dispositions CEMAC se traduit dans deux textes : la Loi organique de 2017 et le Décret de 2018.

En effet, primo, la Loi organique n°36-2017 relative aux lois de finances a repris également les règles et les attributions reconnues à la Cour des Comptes et de discipline budgétaire dans la Directive n°1 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances. Hormis des compétences déjà rappelées plus haut, le Parlement s'appuie sur la Cour des Comptes et de discipline budgétaire pour l'exercice du contrôle parlementaire. Le législateur a séparé les pouvoirs et assuré une indépendance de la Cour entre le Gouvernement, le Parlement et les autres institutions de la République.

Dans notre introduction, nous avons indiqué que la « jalousie » que nourrit la Cour Suprême à l'égard de la Cour des comptes est perceptible et fait de sorte que cette dernière juridiction a du mal à trouver sa voie. La Cour Suprême devra arrêter de considérer la Cour des Comptes comme une sous juridiction. En effet, il est clairement affirmé que : « la Cour des Comptes et de discipline budgétaire est indépendante...et autonome par rapport à toute autre juridiction. Elle décide seule de la publication de ces avis, décisions et rapports. Elle est l'institution supérieure de contrôle de l'Etat. »

Secundo, le Décret n°2018-67 du 1 mars 2018 est venu parachever l'œuvre de transposition des Directives communautaires en insérant des compétences nouvelles de la Cour des Comptes et de discipline budgétaire.

Il y a lieu de faire remarquer que le Décret n°2018-67 précité vise :

- La Directive n°2/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au règlement général de la comptabilité publique ;
- La Loi n°36-2017 du 03 octobre 2017 portant loi organique relative aux lois de finances.

Le Décret fixe et détermine la responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics⁵⁷.

⁵⁶ Article 50 de la Loi du 9 mars 2017 ;

⁵⁷ Article 12 et 28 article du Décret du 1 mars 2018 ;

Dans l'exécution du budget de l'Etat, la Cour des Comptes et de discipline budgétaire assure le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des organismes publics⁵⁸. Il reçoit chaque année, les comptes de gestion des comptables publics.

Entre autres attributions, elle vise à :

- Demander communication de toute information ;
- Procéder à des enquêtes sur pièces et sur place ;
- « interpellé » et entendre toute personne dans l'exercice de ses fonctions ;
- Adresser au Parlement et au Gouvernement des avis, rapports et recommandations ;
- Décider de rendre public certains de ces avis, constats et rapports ;
- Certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des états financiers ;
- Transmettre au Parlement des appréciations sur le projet de loi de règlement⁵⁹.

De ce qui précède, il s'agit d'un complément manifestement radical et innovant dans les attributions de la Cour des Comptes et de discipline budgétaire. Dans cette Loi organique du 3 octobre 2017, les missions de la Cour des comptes et de discipline vis-à-vis de l'Etat sont celles définies dans la Directive n°1 du 19 décembre 2011⁶⁰. Ces dispositions complètent les anciennes attributions dévolues à cette Cour dans la Loi de 1999. De ce fait, elle jouera sans doute un rôle majeur dans la gouvernance des finances publiques.

⁵⁸ Article 96 du Décret du 1 mars 2018 ;

⁵⁹ Voir les détails dans les articles 96 à 99 du Décret précité.

⁶⁰ Article 86 de la Loi du 3 octobre 2017 ;

II- DES PROCEDURES MULTIFORMES

L'on distingue la procédure ordinaire de vérification des comptes, des procédures spéciales en fonction de la nature de l'organisme dont les comptes des comptables doivent être vérifiés⁶¹.

A- La procédure de vérification des comptes

Elle est réglée par les articles 417 et suivants du code de procédure civile, commerciale, administrative et financière (CPCCAF), et conduit notamment au jugement des comptes vérifiés ou contrôlés.

Le jugement porte non seulement sur les comptes des comptables titulaires de postes ou d'emplois mais aussi sur ceux des comptables de fait (gestion de fait).

1- Le jugement des comptes

Il est précédé d'une étape préliminaire consistant en des actes préparatoires d'instruction.

a- L'étape préliminaire du jugement des comptes : La présentation du compte à la Cour.

Les comptes certifiés sincères et fidèles, datés et signés par les comptables et revêtus du visa de contrôle supérieur hiérarchique sont présentés à la Cour des comptes dans les formes et délais prescrits par les lois et règlements. Si un compte ne peut être signé et présenté à la Cour par le comptable intéressé, seul un fondé de pouvoir habilité par procuration ou un commis d'office nommé par le Ministre des finances ne peut y procéder. L'arrêté ministériel nominatif du commis d'office fixe le délai de présentation du compte à la Cour par ce dernier.

L'article 417 du CPCCAF exige que les comptes présentés à la Cour soient en état d'examen, appuyés naturellement des pièces justificatives classées dans l'ordre méthodique des opérations comptables⁶². Il y a lieu de noter qu'un compte représenté ne peut faire l'objet d'aucun changement. De même, un compte est toujours rendu au nom du titulaire de l'emploi.

Il paraît important de signaler qu'il est établi un compte unique des opérations d'un exercice préparé et mis en état par le comptable en fonction au 31 décembre ou à la clôture de l'exercice pouvant comprendre les opérations de la période complémentaire de l'exercice et fait apparaître distinctement les opérations propres à chacun des comptables qui se sont succédés à un poste, lesquels demeurent par ailleurs responsables de leur gestion personnelle. De la même

⁶¹ Article 417 et suivants du CPCCAF ;

⁶² Dans le même sens, à propos des gestions de fait qui sont également jugées par la Cour des comptes et de discipline budgétaire et lesquelles entraînent les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentes et régulièrement établies, l'article 450 du CPCCAF exige que le compte de la gestion de fait soit produit à la Cour avec les décisions de l'autorité budgétaire et les pièces justificatives. C'est qu'en effet, s'agissant de l'intervention de l'autorité budgétaire, selon l'article 449 du même code, l'utilité publique des dépenses portées dans le compte de la gestion de fait doit, avant le jugement du compte, avoir été reconnue par l'autorité budgétaire compétente statuant dans les formes légales.

manière, la certification par chaque comptable porte sur les recettes et dépenses du compte liées à sa gestion⁶³.

Pour ce qui est du compte de la gestion de fait, il convient de souligner que celui-ci, une fois déféré à la Cour soit par un Ministre, soit par un représentant légal d'une collectivité locale ou d'un établissement public, soit encore par une autorité de tutelle de la collectivité locale ou de l'établissement en cause, suivant les formes légales, celui-ci est jugé comme les comptabilités patentes.

Mais la procédure de jugement d'un compte de gestion de fait est assortie d'un préalable. La chambre compétente a l'obligation de déclarer d'abord par un arrêt provisoire cet état de fait, au vu des pièces justificatives, et le comptable de fait a la possibilité de contester cette déclaration dans le délai de deux mois qui lui est imparti par la Cour pour présenter son compte. S'il n'y procède en temps utile, l'arrêt provisoire de déclaration devient définitif. Toutefois, faute de preuve, la Cour peut aussi rendre par arrêt provisoire, un non-lieu quant à la déclaration de gestion de fait.

b- Le jugement des comptes à proprement parler

Il est précédé de la mise en état d'examen du compte, une sorte de mise en état de jugement d'une affaire, dont se charge un juge désigné par le Président de la Cour, lequel dispose d'une plénitude de pouvoirs quant à l'instruction des comptes qui lui sont distribués comme affaires. Il peut ainsi correspondre avec tous comptables ou se transporter sur les lieux de leur travail. Le juge instructeur a également libre accès dans tous les services ou organismes soumis à son contrôle, lesquels sont tenus de lui fournir tous documents et renseignements demandés. Le secret professionnel ne lui est nullement opposable dans la réalisation de sa mission d'enquête⁶⁴.

Le président de la Cour peut aussi désigner des fonctionnaires expérimentés sur les questions de comptabilité publique et/ou commerciale en vue d'assister le juge rapporteur. L'on notera qu'ils ont pour point commun avec le juge rapporteur, l'identité des pouvoirs dans l'accomplissement de leur mission d'enquête.

A la fin de la vérification du compte, le rapporteur rédige un rapport qu'il présente à la chambre saisie de la Cour, accompagné de pièces justificatives frappées d'observations, et conclut en séance à une proposition de décision. Les comptables ne sont pas autorisés à discuter de quelque manière que ce soit les décisions de la juridiction. En cas d'insuffisance d'informations, la Cour peut rendre un arrêt provisoire par lequel elle fait injonction à tous comptables de répondre dans un délai de deux (02) mois.

En revanche, lorsqu'une chambre estime l'examen d'un compte terminé, elle rend un arrêt définitif, lequel peut être de décharge à l'égard du comptable demeuré en fonction ou de quitus⁶⁵

⁶³ Article 419 du CPCCAF.

⁶⁴ Article 420 du CPCCAF ;

⁶⁵ L'arrêt de quitus autorise le remboursement du cautionnement et ordonne mainlevée et radiation des oppositions et des inscriptions mises sur les biens du comptable en raison de sa gestion ;

à l'égard du comptable sorti de fonction (compte reconnu régulier). Si le compte est excédentaire⁶⁶, l'arrêt le déclare « en avance », et s'il est irrégulier par défaut⁶⁷, l'arrêt le déclare « en débet ». L'arrêt est rédigé par le juge rapporteur et signé de lui-même, du Président et du Greffier, minute en étant remise au Greffier en Chef qui signe les expéditions. La mention de l'arrêt est portée en marge du rapport par le Président.

En définitive, il peut arriver que l'examen des comptes révèle des faux, concussions ou détournements, en ce cas, il appartient au Procureur Général près la Cour d'en rendre compte au Ministère des Finances et s'en référer au Garde des Sceaux, Ministre de la justice, lequel fera poursuivre les auteurs devant les tribunaux compétents.

2- L'exécution des arrêts de la Cour des comptes et de discipline budgétaire

Si l'on s'en tient au code de procédure civile pertinent précité, il s'agit d'examiner ici, mais à califourchon, la notification des arrêts rendus par la Cour des comptes et de discipline budgétaire, et les voies de recours existantes contre lesdits arrêts.

a- La notification des arrêts de la Cour des comptes et de discipline budgétaire

La notification des arrêts rendus par la Cour à leurs différents destinataires est l'œuvre incombant textuellement au Greffier en Chef près la dite Cour. La notification porte aussi bien sur les arrêts provisoires que sur les arrêts définitifs. En cas de notification d'un arrêt provisoire, le ou les comptables concernés adressent leurs réponses à la Cour par lettre recommandée avec accusé de réception dans le délai de deux mois. Il en va autrement de la notification d'un arrêt définitif dont l'intérêt, on le sait, est de faire courir le délai pour l'exercice des voies de recours. En cas de difficulté liée à la notification, il est procédé comme en matière de droit commun, c'est-à-dire, notamment via la Mairie.

Au demeurant, les arrêts de la Cour des comptes et de discipline budgétaire portant sur la comptabilité publique sont nécessairement notifiés au Ministre des Finances, alors que ceux rendus sur les comptes des collectivités locales et des établissements publics sont notifiés aux représentants légaux et aux autorités de tutelle de ces collectivités locales et établissements⁶⁸ publics.

- Les voies de recours

La Cour des comptes et de discipline budgétaire juge, naturellement, en dernier ressort, et ses arrêts définitifs sont exécutoires. Deux (02) voies de recours sont possibles contre les arrêts rendus par la Cour des comptes et de discipline budgétaire : la révision pour erreur, omission,

⁶⁶ En ce sens que le comptable s'est reconnu à tort débiteur du trésor dans ses écritures ;

⁶⁷ C'est-à-dire que si les écritures du comptable ne font pas état de tous les deniers qu'il a reçus, ou aurait dû recevoir, ou s'il a payé à tort. Dans ce cas, la chambre compétente le condamne à solder son débet avec les intérêts de droit, au Trésor public, à la collectivité locale ou l'établissement public intéressé ;

⁶⁸ Article 437 du CPCCAF ;

faux ou double emploi, laquelle est exercée devant la Cour des comptes et de discipline elle-même, et le pourvoi en cassation devant la Cour suprême⁶⁹.

Il convient de préciser que le recours en révision n'est pas enfermé dans un délai quelconque. Cependant, le pourvoi en révision, vraisemblablement⁷⁰, devant la Cour suprême, n'a pas d'effet suspensif. En somme, le fait que les arrêts rendus par la Cour des Comptes sont susceptibles de pourvoi en cassation devant la Cour Suprême au Congo ôte à cette juridiction financière son indépendance vis-à-vis de toute autre juridiction et ceci va à l'encontre des dispositions des textes communautaires sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes au Congo⁷¹.

L'avant-projet de Loi organique sur la Cour des Comptes et de discipline a proposé que celle-ci : « statue en outre sur les recours en cassation et en révision des arrêts rendus en dernier ressort... ». Or, la Cour Suprême, se fondant sur l'article 189 de la constitution du 6 novembre 2015 est d'avis qu'une même juridiction ne peut être à la fois juge d'instance et de dernier ressort ou, juge d'instance à charge d'appel devant elle-même et juge de cassation de ses propres décisions ; que la constitution n'a pas placé la Cour des Comptes au sommet d'un nouvel ordre de juridiction ; et qu'elle ne peut pas être juge de cassation pour ses propres décisions⁷².

Cette position n'est plus soutenable de notre point de vue puisque la Directive CEMAC est au-dessus de la Constitution de 2015. L'article 78 de la Directive n°01 relative aux lois de finances prévoit : « les décisions juridictionnelles de la Cour des Comptes...sont, sous réserve de l'épuisement des voies de recours, exécutoires de plein droit. »⁷³

⁶⁹ Il existe au Burkina Faso, au Niger et au Togo, l'appel devant la Cour des Comptes ; La révision d'un arrêt ne peut être effectué qu'en cas de découverte d'erreurs matérielles (erreur de calcul ou de fait) et se fait devant la chambre qui a rendu le jugement ;

⁷⁰ L'article 439 du CPCAF qui évoque pour la première le recours en révision contre les arrêts rendus par la Cour des comptes et de discipline budgétaire est clair sur le fait qu'il est à exercer devant la même Cour, ce qui est logique, et ne fait nullement référence à la Cour suprême. Mais, de façon assez surprenante, l'article 442 du même code, inscrit dans la même section du code que l'article 439, précise quant à lui que le « pourvoi » en révision n'a pas d'effet suspensif. Certes, tous les articles concernés par ce recours en révision ne font nullement référence à la Cour suprême de façon claire et précise, mais, étant donné qu'il est question de pourvoi, il y a lieu de considérer légitimement, en tous cas jusqu'à preuve du contraire, qu'il s'agit du pourvoi en révision devant la Cour suprême. Le recours en révision devant la Cour des comptes et de discipline budgétaire elle-même pouvant se faire par simple requête non dénommée pourvoi. A notre humble avis, réécrire ces articles sur la révision permettrait de dissiper le flou actuellement observé.

⁷¹ La solution congolaise est celle retenue par le législateur sénégalais dans la loi organique de 2012 en son article 66 ; cependant, au Burkina Faso, la Cour des Comptes contient en son sein une chambre ou formation spéciale présidée par le Premier Président et comprennent deux membres de chacune des autres chambres. Au Niger, le recours est porté devant la Cour des Comptes statuant en chambres réunies, In Les Juridictions Financières, précité, page 203 ; Au Gabon, la Loi organique du 17 septembre 1994 ne prévoit guère de cassation contre les arrêts rendus par la Cour des Comptes.

⁷² L'avant-projet de loi organique propose la création de la chambre départementale des Comptes ; la Cour Suprême a considéré cette proposition comme inconstitutionnelle ;

⁷³ En France, lire G.Ducher, La Cour des Comptes juge d'appel, Berger-Levrault, 1985 ; G.Orsini, « le Conseil d'Etat juge de cassation des décisions de la Cour des Comptes », Revue Française des Finances Publiques n°39-1992 ;

B- Les procédures spéciales suivies par la Cour des comptes et de discipline budgétaire

Il s'agit des procédures suivies par la Cour notamment à l'issue du contrôle des comptes d'administration, des établissements publics à caractère industriel, commercial et agro-pastoral, des entreprises d'Etat et des sociétés d'économie mixte et, enfin, des organismes de prévoyance sociale et subventionnés.

1- En matière de contrôle des comptes d'administration, des établissements publics à caractère industriel, commercial et agro-pastoral et des entreprises d'Etat et des sociétés d'économie mixte.

Il convient d'examiner d'abord la procédure spéciale suivie par la Cour à la fin du contrôle des comptes d'administration, pour mettre ensuite l'accent sur celle suivie, à l'issue du contrôle des comptes des établissements publics.

a- La procédure spéciale suivie par la Cour après contrôle des comptes d'administration

A l'issue du contrôle des comptes d'administration, la chambre compétente de la Cour des comptes et de discipline budgétaire, notamment à partir des documents établis par les services de la comptabilité et du Trésor, dresse un procès-verbal de concordance des écritures des ordonnateurs et des comptables des administrations publiques de l'Etat et des collectivités locales, lequel est accompagné des annexes relatives au budget s'exécutant dans la forme budgétaire. Ce procès-verbal et les annexes, accompagnés à leur tour d'un rapport, sont déposés sur le bureau de l'assemblée nationale en même temps que le projet de loi de règlement.

Eventuellement, les irrégularités constatées et imputables aux administrateurs, ou les lacunes relevées dans la réglementation, ou encore les insuffisances relevées dans l'organisation administrative et comptable, font l'objet d'une déclaration de constatation par la chambre compétente, dont le Procureur Général près la Cour informe les Ministres intéressés ou les autorités de tutelle, en leur demandant de faire connaître à la Cour les mesures prises en vue de faire cesser ces manquements. Les irrégularités de moindre importance peuvent simplement faire l'objet de notes adressées par le Procureur Général aux Directeurs ou Chefs des services ou aux autorités de tutelle devant y répondre. En l'absence de réponse, ou si celle-ci n'est pas satisfaisante, le Ministre intéressé peut en être informé d'urgence par les soins du Procureur Général.

Enfin, la chambre ayant constaté l'irrégularité imputable à un administrateur, laquelle serait constitutive d'une faute ou d'une négligence qui a compromis les intérêts financiers de la collectivité contrôlée, peut demander l'enclenchement d'une action disciplinaire contre l'administrateur concerné.

b- La procédure spéciale suivie par la Cour après contrôle des comptes des établissements publics à caractère industriel, commercial et agro-pastoral, des entreprises d'Etat et des sociétés d'économie mixte

Au terme du contrôle des comptes de ces entités, la chambre compétente adresse au Ministre des Finances, ainsi qu'au Ministre duquel relève l'activité technique de l'entreprise contrôlée, un rapport dans lequel elle exprime son avis sur la régularité et la sincérité des comptes et bilans présentés et, éventuellement, les redressements qu'elle estime utiles à cet effet. Le même avis s'étend sur la qualité de la gestion commerciale et financière de l'entreprise. La chambre compétente indique, le cas échéant, les modifications qu'elle juge nécessaires à la structure ou à l'organisation de ces entreprises.

Par ailleurs, le rapport en cause, établi par un juge chargé de l'enquête est communiqué par le Procureur Général au Directeur de l'entreprise, lequel doit répondre aux observations dans le délai de deux (02) mois, par un mémoire écrit pouvant être étayé, approuvé par le Président du Conseil d'Administration ou par l'organe en tenant lieu. Enfin, ce rapport définitivement arrêté par la chambre compétente est porté à la connaissance des Ministres intéressés par le Procureur Général près la Cour des comptes et de discipline budgétaire.

2- La procédure spéciale suivie par la Cour en matière de contrôle des comptes des organismes de sécurité sociale et subventionnés

Les organismes de sécurité sociale au Congo « collectent » pour le compte du Trésor Public de manière mensuelle des taxes importantes dans le cadre de leurs activités. C'est le cas de la taxe d'apprentissage. Il y a lieu ici de rappeler dans un premier temps le déroulement du contrôle au regard des dispositions du code de procédure civile, commerciale, administrative et financière, avant d'évoquer véritablement la procédure spéciale suivie par la Cour à l'issue du contrôle des comptes.

a- Le déroulement du contrôle

En vue du contrôle de leurs comptes par la Cour, les organismes de prévoyance sociale procèdent à la présentation d'un exemplaire de leurs comptes établis suivant les règles comptables propres à chacun d'eux, accompagné de budget ou état de prévision, ainsi que des procès-verbaux de caisse, de banque ou de portefeuille, dans les trois mois qui suivent la clôture de l'exercice, sauf exception d'ordre législatif ou statutaire.

A cet égard, le Ministre des Finances et le Ministre du travail et de la prévoyance sociale (sécurité sociale) peuvent fixer des délais supplémentaires, lesquels, à titre exceptionnel, pourraient être nécessaires à certains organismes quant à la production d'un exemplaire de leurs comptes. L'exemplaire des comptes est accompagné du rapport établi par le commissaire aux comptes, la commission de contrôle ou le fonctionnaire chargé de l'exercice du contrôle financier, ainsi que du rapport annuel d'activité approuvé par le Président du conseil d'administration chaque fois que ces rapports sont exigés par les règlements propres à chaque organisme.

Selon l'article 446 du CPCCAF, les pièces justificatives des recettes et dépenses effectuées par les organismes de prévoyance sociale sont conservées au siège de chaque organisme, à la disposition de la Cour, pour des vérifications qui ont toujours lieu sur place. Il convient d'indiquer, notamment à propos des organismes subventionnés ou des organismes autorisés à percevoir des taxes parafiscales, que les contrôles s'effectuent sur place au vu des

pièces et documents comptables que leurs représentants sont tenus de présenter à tout enquêteur.

b- La procédure spéciale suivie par la Cour après contrôle de comptes des organismes de prévoyance sociale (sécurité sociale) et subventionnés

Une fois le contrôle des comptes terminé, un rapport établi par le juge chargé de l'enquête est communiqué, notamment par les soins du Procureur Général, au Directeur de l'organisme contrôlé, lequel répond aux observations dudit rapport dans le délai habituel de deux mois, par un mémoire écrit approuvé par le Président du conseil d'administration et appuyé d'éventuelles justifications. Le rapport définitif de la chambre compétente, c'est-à-dire celui arrêté après réponse du Directeur de l'organisme contrôlé, est porté à la connaissance du Ministre du travail et de la prévoyance sociale (sécurité sociale) et du Ministre des Finances par référé du Procureur Général.

Pour ce qui est des organismes subventionnés ou autorisés à percevoir des taxes parafiscales, ceux-ci sont soumis à la procédure spéciale applicable aux entreprises d'Etat et aux sociétés d'économie mixte décrite supra. Les observations de la Cour relatives au contrôle des comptes des organismes subventionnés et autorisés à percevoir des taxes parafiscales sont adressées au Ministre intéressé ou aux autorités de tutelle par voie de référé ou de note du Procureur Général près ladite Cour.

En définitive, les procédures existantes instaurées par le législateur dans la Loi de 1999 se révèlent multiformes en raison de la nature des organismes à contrôler. Suivant le principe d'égalité devant la Loi, une procédure unique et simple pouvait être appliquée à tous les organismes publics, notamment les administrations et les établissements publics, soumis au contrôle de la Cour de Compte et de discipline budgétaire. On peut objecter que la procédure suivie en raison de la nature ou de la qualité de l'organisme à contrôler tient justement compte de la différence existant entre une administration au sens large et le caractère des établissements publics.

Les procédures prévues par le législateur manquent de précisions : on constate que les juges de la Cour des Comptes ont un pouvoir inquisitorial⁷⁴. Qu'au demeurant, la procédure est contradictoire en ce que les rapports établis par les rapporteurs donnent le droit aux commissaires de comptes et tout responsable d'une administration, parfois dans un délai de 2 mois, de faire des observations ou d'apporter des corrections à des irrégularités ou lacunes constatées⁷⁵. En clair,

⁷⁴ Les rapporteurs de la Cour peuvent procéder à des vérifications sur place et sur pièces, ils ont un accès aux documents et le secret professionnel ne peut leur opposer. C'est le cas au Sénégal et dans plusieurs pays de l'UEMOA, Abdourahmane DIOUKHANE, Les Juridictions Financières dans l'UEMOA, ouvrage précité, pages 181 et suivants. Le fait de faire obstacle à la mission des rapporteurs est puni au Sénégal d'une amende de 200 000 f cfa à 2 000 000 F cfa selon la loi organique sur la compte des Comptes du 27 décembre 2012.

⁷⁵ Le Professeur ODENT a écrit : « Dire de la procédure qu'elle doit être contradictoire, cela signifie que les juges ne peuvent pas faire intervenir dans leurs décisions des faits, des actes ou des renseignements que les personnes directement intéressées n'auraient pas été mises à même de connaître et de discuter ». Cité dans les conclusions sur Conseil d'Etat, 3 avril 1998, Mme Barthélemy in Revue Française de Droit administratif 14 (5), Septembre-octobre 1998, page 1045.

le principe du contradictoire impose la communication des pièces aux comptables et aux ordonnateurs, de manière à assurer l'égalité des parties devant le juge et qu'il faut même, le cas échéant, communiquer les moyens soulevés d'office⁷⁶.

L'impartialité de la Cour des Comptes devrait découler du statut des magistrats. Cependant, en l'absence de ce statut, le droit à un juge impartial découle de la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948 et par la charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981. A ces principes, nous ajoutons le caractère non public des audiences et le fait que la procédure doit être, comme en matière civile, essentiellement écrite.

L'étude de l'évolution de la Cour des comptes et de discipline budgétaire pose une question principale de droit. Comment concilier l'existence actuelle de la Cour des Comptes et de discipline budgétaire avec la nouvelle constitution de 2015 ? De nos jours, cette conciliation n'est plus justifiée et possible.

En effet, la Cour des comptes et de discipline budgétaire ne peut plus exister et fonctionner avec les anciennes dispositions issues de la constitution de 2002. Parce que la constitution du 25 octobre 2015 a soustrait la Cour du pouvoir judiciaire tel que révu par la constitution de 2002. La Cour doit devenir, dans l'attente de ses nouveaux habits législatifs, une institution à part entière comme le prévoit le Titre IX de la nouvelle constitution⁷⁷.

Les articles 189 et 190 prévoient, d'une part, qu' : « Il est institué une Cour des comptes et de discipline budgétaire. » et d'autre part, qu'« Une loi organique détermine les attributions, l'organisation, la composition et le fonctionnement de la Cour des comptes et de discipline budgétaire ainsi que la procédure à suivre. ». Ainsi, les règles de l'ancienne Cour des Comptes et de discipline budgétaire s'appliquent dans l'attente de la réforme particulière issue de la nouvelle constitution de 2015 : cinq ans d'attente dans l'instauration des textes législatifs paraissent incompréhensibles. Un seul motif, sans aucun doute, résiderait dans le manque de volonté du législateur et de la méfiance de l'actuelle Cour Suprême du Congo issue de la Loi de 1962. Par conséquent, les dispositions de la loi du 15 août 1999 sur la Cour des Comptes seront modifiées et, une adaptation au droit communautaire CEMAC s'imposera ipso facto.

En définitive, en guise de conclusion, la réforme de la Cour des comptes et de discipline budgétaire est plus que d'actualité. Le législateur congolais aura une double mission : légiférer sur les statuts des magistrats de la Cour des comptes et de discipline budgétaire et sur la loi organique portant sur l'organisation, les attributions, la composition et le fonctionnement de la Cour des Comptes et de discipline budgétaire ainsi que la procédure à suivre. Cet effort législatif permettra d'atteindre trois objectifs : achever l'organisation de la Cour, préciser définitivement ses attributions et unifier les procédures à suivre indépendamment des acteurs en cause.

En interne, avec l'aide des pouvoirs publics, la Cour des Comptes et de discipline budgétaire doit être un instrument de l'instauration d'un Etat de droit financier et de bonne

⁷⁶ Conseil d'Etat (En France), arrêt du 29 juillet 1998, Mme Esclatine ; Addourahmane DIOUKHANE, op.cit. page 189 ;

⁷⁷ Lire Paul Nicolas GOMES OLAMBA, Droit Institutionnel du Congo-Brazzaville, L'Harmattan, Paris, 2019, pages 116 à 118 ;

gouvernance⁷⁸. Elle relèvera plusieurs défis qui passent par sa professionnalisation (qualité de ses travaux, former les magistrats aux règles comptables...), son ouverture à la CEMAC (règles supranationales de la CEMAC), et par la modernisation de ses procédures notamment se doter d'une autonomie budgétaire et acquérir les moyens d'une institution supérieure de contrôle des finances publiques⁷⁹.

⁷⁸ De nombreux dossiers de détournement de fonds publics par les ordonnateurs et comptables devaient relever de sa compétence en lieu et place du juge pénal et de la chambre criminelle du Congo-Brazzaville.

⁷⁹ Abdourahmane DIOUKHANE, Les juridictions financières dans l'UEMOA, La Cour Des Comptes du Sénégal, L'Harmattan, 2016, pages 253 à 256 ;