

Le débet sans préjudice ne porte-t-il pas préjudice ?

« Condamner le comptable public au montant global d'une opération irrégulière sans aucun préjudice subi par l'État ou l'organisme public, interpelle ! ».

Propos introductifs :

Au Sénégal, l'histoire de la comptabilité publique est à rechercher bien avant les indépendances. En effet, la comptabilité publique africaine, moderne et post-coloniale est l'héritière de la comptabilité publique qui était en vigueur dans les colonies françaises en Afrique, notamment celles qui composaient les deux (2) blocs que sont : l'ex-Afrique Occidentale Française (AOF) et l'ex-Afrique Équatoriale Française (AEF), auxquelles il convient d'ajouter le Togo et le Cameroun¹.

Parmi les innombrables textes pris dans ce sillage, il faut noter le décret du 30 décembre 1912 portant régime financier qui va régir la comptabilité publique des nouveaux États africains indépendants. Ce décret de 1912 n'a été abrogé au Sénégal, qu'en 1966 avec l'adoption du décret n° 66-458 du 16 juin 1966 portant règlement sur la comptabilité publique de l'Etat.

Mais c'est le décret n°2003-101 du 13 mars 2003, pris en transposition de la directive n° 06/1997/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant Règlement général sur la Comptabilité publique modifiée, qui va tresser le périmètre actuel de la comptabilité publique.

En ce qui concerne l'organisation des services dédiés à la comptabilité publique, C'est le Décret n°60-01 du 20 août 1960, portant création d'un Service du Trésor du Sénégal qui marqua le début d'une longue évolution. Ce service était dirigé par un Trésorier général « comptable supérieur et comptable principal ».

Soulignons que ces reformes relatives aux structures chargées d'appliquer la comptabilité publique n'ont pas laissé intact l'acteur principal qui demeure le comptable public.

A ce propos, « *Les comptables publics sont des agents publics ayant, dans les conditions définies par le présent décret, la charge exclusive de manier les fonds et de tenir les comptes de l'État ou d'un organisme public. 2* ».

La Cour des comptes en donne une définition plus élaborée comme suit : « Est comptable public tout fonctionnaire ou agent ayant qualité pour exécuter au nom d'un organisme public des opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de titres, soit au moyen des fonds et valeurs dont il a la garde, soit par virements internes d'écritures, soit par l'entremise d'autres

¹ Serigne Amadou Sèye, Inspecteur du Trésor principal de classe exceptionnelle à la retraite dans l'article « L'évolution de la comptabilité publique au Sénégal de l'ère précoloniale à l'avènement de la première génération de directives de l'UEMOA » paru dans Le Trésor Public n°2, avril 2019, page 4-9.

² Art. 24 du Décret n° 2020-978 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique.

comptables publics ou de comptes externes de disponibilités dont il ordonne ou surveille les mouvements »³

Cette lourde charge publique, portant sur les deniers appartenant à tous, a pour corollaire un contrôle rigoureux de la part du juge des comptes.

Etymologiquement, le terme responsabilité vient du latin « respondere » qui signifie « répondre de ». Le droit romain connaissait le « sponsor », c'est à-dire le débiteur et le « responsor » qui en était la caution, ou celui qui répondait de lui.

La responsabilité en droit de la comptabilité publique, comme ailleurs, s'analyse comme la mise à la charge d'un sujet de droit, d'une obligation de réparer les conséquences d'un dommage dont il a donc à « répondre ».

La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics sénégalais remonte de loin car il est hérité de la France où il existait déjà à l'époque où le principe de l'irresponsabilité des fonctionnaires de l'Etat était posé par la jurisprudence⁴.

Du latin « debet » le débet signifie en Français « il doit ». La personne « qui doit » devient débitrice d'une créance envers l'État s'il s'agit évidemment de deniers publics.

Par ce présent, il s'agit d'opiner sur le mode de sanction ou de réparation attaché au manquement professionnel d'un comptable public qui affiche un compte irrégulier.

Dans cette optique, si l'opération de recette ou de dépense s'avère non conforme à la réglementation et s'il n'existe pas de manquant ou de préjudice, devrait-on condamner le comptable au remboursement du montant intégral de l'opération querellée ?

Le manquement sanctionne le manquant.

C'est là toute l'épineuse problématique des débet sans préjudice qui pourraient placer l'État ou l'organisme public dans une situation d'enrichissement sans cause en cas de paiement par le comptable du montant global de la condamnation.

Ce sujet d'actualité interpelle le juge des comptes et le comptable public. Ainsi, nous pensons utile de faire le tour des caractères de cette responsabilité (notre première partie) avant d'analyser les contours du débet sans préjudice qui peut s'afficher tantôt comme une réparation ou une sanction (notre deuxième partie).

I - Le régime de la responsabilité du comptable public

Ce régime est complexe et demeure d'ordre public. En effet le comptable public doit préparer, produire et transmettre, dans un délai déterminé, ses comptes de gestion à la Cour des comptes via la Direction de la Comptabilité publique.

³ Art.29 LOI ORGANIQUE N° 2012-23 DU 27 DECEMBRE 2012 ABROGEANT ET REMPLAÇANT LA LOI ORGANIQUE N° 99-70 DU 17 FEVRIER 1999 SUR LA COUR DES COMPTES

⁴ P.-M. Gaudemet, Finances publiques, Montchrétien, Paris, 1977, p. 399.

Mais, il ne s'agira pas pour cette étude d'approfondir tous les aspects de cette responsabilité. L'exercice tournera autour des justiciables de la reddition des comptes et du caractère objectif de cette responsabilité.

A les justiciables de la reddition des comptes

1 les comptables publics

Selon les dispositions de l'article 25 du décret 2020-978 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, les différentes catégories de comptables publics sont les comptables deniers et valeurs et les comptables d'ordre.

On distingue les comptables directs du trésor, les comptables des administrations financières et les agents comptables des organismes publics.

2 le comptable de fait

La Cour juge également les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait.

Est réputée comptable de fait toute personne qui effectue, sans y être habilitée par une autorité compétente, des opérations de recettes, de dépenses, de détention ou de maniements de fonds ou valeurs appartenant à un organisme public.

Il en est de même de toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et de toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations sur les fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu des lois et règlements en vigueur.

Les gestions de fait entraînent les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentes et sont jugées comme telles.

3- l'hoirie du comptable décédé et mis en débet

L'hoirie du comptable décédé et mis en débet n'est pas justiciable ou assujettie à la justice des comptes. Mais l'obligation de rendre compte étant transmissible, il s'ensuit que le débet prononcé par le juge des comptes au terme de la procédure de jugement des comptes constitue une charge transmissible car il ne constitue pas une sanction comme on le verra plus loin, mais simplement l'obligation pécuniaire faite au comptable public de réparer de ses deniers propres le préjudice subi par sa collectivité.

A ce propos, la Cour des comptes est obligée de juger même en cas du décès du comptable public. Il en est ainsi parce que la procédure est d'ordre public ; l'intérêt est public et l'enjeu est, non le comptable public, mais le compte public⁵.

⁵ Le régime de responsabilité des comptables publics et le nouveau cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA : le cas du Sénégal-Omar Ka, Magistrat à la Cour des Comptes

B- les principaux caractères de la responsabilité

1- Une responsabilité sans faute

En règle générale, l'établissement d'une faute est un principe préalable pour engager tout mécanisme de responsabilité.

En droit privé, l'existence d'une faute est obligatoire. En droit administratif, elle est, en principe, une condition. Mais, toute faute n'engage pas la responsabilité de l'administration. Par exemple, la faute de service est définie, par la jurisprudence sénégalaise, comme un fonctionnement défectueux du service variable en fonction des activités de l'administration et suivant un standard tenant compte des moyens et des difficultés dudit service public⁶.

En droit de la comptabilité publique, c'est un régime exceptionnel qui est la règle. En effet, pour engager la responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable public, le juge des comptes n'a pas besoin de prouver l'existence d'une quelconque faute.

La responsabilité du comptable a un caractère objectif car il suffit juste de constater un manquement notamment à ses obligations administratives de contrôle. Il est généralement admis que le juge des comptes ne peut fonder sa décision que sur les éléments matériels du compte, à l'exception de toute appréciation du comportement personnel du comptable.

Mais cette présomption n'est pas irréfragable ; elle est simple.

2 -les cas d'ouverture de la responsabilité

1. En matière de recette

En matière de recettes, la responsabilité pécuniaire d'un comptable public dont le recouvrement lui est confié est engagée sur notamment les cas suivants :

De l'autorisation de percevoir les recettes, dans les conditions prévues pour l'État et les autres organismes publics, par les lois et règlements ;

De la mise en recouvrement et de la liquidation des créances ainsi que de la régularité des réductions et des annulations de titres de recettes, dans la limite des éléments dont ils disposent.

2. En matière de dépense

De la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, et de l'assignation de la dépense ;

⁶ Sur la base de l'article 142 du COA, la Cour d'Appel de Dakar donne une définition de la faute de service à travers un arrêt du 9 janvier 1970 MOR DIAW, Annales Africaines 1973 : « C'est le fonctionnement défectueux du service public par rapport à son fonctionnement normal présentant un certain degré de gravité variable en fonction des activités de l'Administration et compte tenu des difficultés présentées par l'exercice de cette activité et des moyens dont disposait l'Administration pour éviter le dommage. »

De la validité de la créance, portant sur : la justification du service fait, résultant de la certification délivré par l'ordonnateur ainsi que des pièces justificatives produites ; L'intervention préalable des contrôles, autorisations, approbations, avis ou visas réglementaires ; La production des justifications et, le cas échéant, du certificat de prise en Charge à l'inventaire ; L'application des règles de prescription et de déchéance ;

Du caractère libératoire du règlement incluant le contrôle de l'existence éventuel d'oppositions, notamment de saisies ou de cessions ;

3-en matière de patrimoine

Le contrôle de la prise en charge à l'inventaire des actifs financiers et non financiers acquis et le contrôle de la conservation des droits, privilèges et hypothèques des immobilisations incorporelles et corporelles.

II - le débet sans préjudice

La mise en cause de la responsabilité du comptable pour manquement à ses obligations de contrôle de la dépense ou de recouvrement des recettes emprunte deux mécanismes : d'une part, la réparation d'un préjudice ; de l'autre, la sanction d'une défaillance.

Ces deux dimensions sont habituellement distinctes : l'une débouche sur une indemnisation, l'autre sur une pénalité. Le débet au contraire, mêle l'une et l'autre sans les séparer totalement.

A- Une fonction réparatrice

Le débet constate que l'État ou un organisme public a subi un préjudice financier et met à la charge du comptable responsable, la réparation de ce préjudice. Il vise donc à « rétablir le compte » de l'organisme lésé.

La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables est engagée dès lors que l'organisme public dont ils tiennent les comptes supporte, de leur fait, une perte ou un préjudice se traduisant dans les comptes : déficit ou manquant en monnaie ou en valeur, recette non recouvrée, dépense irrégulièrement payée, indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers, rétribution d'un commis d'office pour produire les comptes.

Le débet constate ce préjudice et en impose le remboursement au comptable, pour le même montant. Cette constatation « porte sur une situation objective, qui affecte directement le compte, et qui n'implique pas d'appréciation du comportement personnel du comptable.

Le montant du débet (égal aux mandats fautifs ou aux titres non recouverts) peut donc s'élever sur des montants importants selon le type d'opérations en cause et la longueur de la période retenue.

Le comptable déclaré débiteur envers l'organisme public doit verser dans la caisse publique, sur ses deniers personnels, une somme égale au manquant constaté.

Cette disposition, qui introduit une responsabilité quasi civile du comptable, peut paraître aberrante, et serait en l'état de nature à rendre l'exercice du métier de comptable très dangereux.

Elle a cependant deux correctifs : le cautionnement, et la remise gracieuse par le ministre des finances.

Pourquoi une réparation en l'absence de préjudice ?

La notion de réparation perd évidemment tout son sens si le préjudice fait défaut, ou ne peut être quantifié.

Dans tous les colloques ou publications consacrés au thème de leur responsabilité, les comptables supérieurs n'ont cessé de dénoncer les débetés dits « sans préjudice » prononcés par les juridictions financières pour des irrégularités sans incidence financière.

Les comptables mis en débet font valoir le même argument, lors des audiences publiques instituées en France par la réforme majeure de décembre 2011. On distingue désormais explicitement le cas ou le manquement du comptable à ses obligations a causé un préjudice financier, qui continue de donner lieu à un débet, et les autres cas, pour lesquels le comptable devra s'acquitter de la somme que pourra fixer le juge des comptes dans une échelle proportionnelle au cautionnement du poste.

Cette distinction a le mérite de clarifier les régimes de la réparation et de la sanction, une distinction connue des Institutions supérieures de contrôle européennes.

Mais dans les deux cas, force est de constater que le fait même qu'une somme soit laissée à la charge du comptable, maintient la dimension de sanction attachée à la mise en cause de sa responsabilité.

B- Une sanction

Il est difficile d'imaginer qu'une décision juridictionnelle enjoignant à un fonctionnaire de rembourser des sommes importantes, sur ses propres deniers, à la collectivité où il exerce ses fonctions, ne puisse pas constituer pas, par elle-même, une sanction.

Le débet a donc bien toujours un caractère pénalisant, à la fois symboliquement et financièrement.

Cette dimension de sanction a été confirmée par la réforme de la procédure juridictionnelle introduite par la loi du 28 octobre 2008, qui a tiré les conséquences de l'arrêt Martinie du 12 avril 2006⁷, par lequel la Cour européenne des droits de l'homme imposait aux juridictions financières de mettre en conformité le jugement des comptes patents avec les exigences du « procès équitable » fixées par l'article 6-1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ces dispositions, confirmées par la jurisprudence du Conseil d'Etat, se sont traduites par une « judiciarisation » très nette de la procédure des juridictions financières.

⁷ Le dispositif de l'arrêt Martinie du 12 avril 2006 : « par ces motifs, la cour :

1. Rejette, à l'unanimité, l'exception préliminaire du Gouvernement ;
2. Dit, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison de l'impossibilité pour le requérant de demander la tenue d'une audience publique devant la Cour des comptes ;
3. Dit, par quatorze voix contre trois, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison de la place du procureur dans la procédure devant la Cour des comptes ;

Ces faits générateurs de responsabilité ont été repris par le décret portant règlement général sur la comptabilité publique. Mais, la teneur des contrôles varie selon qu'il s'agit de dépenses ou de recettes.

Propos conclusifs :

C'est en matière de dépenses que la problématique demeure plus tenace car la compétence du comptable est liée. En effet, ce dernier est tenu à une obligation de conformité. De manière triviale, il a l'obligation de bien contrôler les dépenses. Autrement, la dépense est irrégulière et le comptable public doit restituer le montant payé, peu importe qu'il y ait préjudice ou non.

Or, en droit commun, pour engager une responsabilité civile, il faut un fait générateur, une imputabilité et surtout un préjudice c'est-à-dire l'effectivité d'un lien de causalité entre le fait générateur et le préjudice.

Au Sénégal, en droit de la comptabilité publique, le fait générateur demeure le manquement au contrôle. L'existence d'un préjudice importe peu car le compte s'affiche déjà irrégulier, il faut le rétablir. Le lien de causalité est établi d'office, il est inutile de le prouver.

C'est cruel de le dire mais le comptable public n'a pas droit à l'erreur ! toute erreur se paie.

En effet, pour la Cour des comptes, ce qui importe c'est le compte. Le comptable ne l'intéresse pas trop. La Cour juge les comptes et non les comptables, a-t-on l'habitude de dire.

A cet effet, notre système de contrôle et de sanction de la comptabilité publique gagnerait à rectifier cette lourde responsabilité sans préjudice pour l'État ou l'organisme public. L'institution d'une amende forfaitaire ou graduelle avec un plafond fixé par le législateur serait une solution bien à propos.

Enfin, il nous plait d'évoquer la solution française. C'est l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 portant loi de finances rectificative pour 2011 qui porte les germes de la belle délivrance du comptable mis en débet sans préjudice en ces termes :

« L'article 60 de la loi portant loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963) est ainsi modifié :

...Lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter d'une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce. Le montant maximal de cette somme est fixé par décret en Conseil d'Etat en fonction du niveau des garanties mentionnées au II... ».

Au Sénégal, l'espoir est permis avec l'affaire d'un comptable public qui était confronté à une interprétation d'un acquit libératoire de la remise de chèques à des bénéficiaires qui étaient des sociétés.

Rappelons que dans cette affaire, les entreprises concernées et l'État n'ont subi aucun préjudice du fait de la remise des chèques à des personnes autres que celles désignées par les textes en vigueur.

Oui ! le comptable avait commis une irrégularité mais aucun préjudice n'a été constaté. Malgré cela, il a été mis en débet de payer l'intégralité de l'opération qui portait sur des centaines de millions de francs CFA.

C'est pourquoi et fort heureusement, par arrêt n°04 du 7 avril 2020, la formation des Chambres réunies de la Cour suprême, statuant en matière budgétaire, a cassé et annulé l'arrêt définitif n°01 du 23 mai 2018 de la Cour des comptes, en ses seules dispositions mettant le comptable public en débet pour les exercices et montants litigieux.

Hector Bernier soutenait à juste titre que « C'est avec des théories qu'on révolutionne et qu'on réforme... ».

Pour une meilleure justice comptable, vivement la réforme de ce débet qui trouble l'office des comptables publics.

Mafall FALL
Magistrat hors-hiérarchie
fall198@hotmail.com