

Université Jean Moulin Lyon 3

École doctorale : Droit

**Les Institutions supérieures de
contrôle des finances publiques au
Gabon en référence à la Cour des
comptes Française au XXème siècle :
approche historique et analyse du
droit positif actuel**

Par Nicaise Narcisse ONDO NGUEMA

Thèse de doctorat en Histoire du Droit des Institutions et des Faits Sociaux

Sous la direction de Christian BRUSCHI

Présentée et soutenue publiquement le 30 juin 2009

Membres du jury :

Christian BRUSCHI, Professeur des universités, Université Aix-Marseille 3

Louis-Augustin BARRIERE, Professeur des universités, Université Lyon 3

Eric GASPARINI, Professeur des universités, Université Aix-Marseille 3

Fidèle MENGUE ME ENGOUANG, Professeur d'université, Faculté de Droit et Sciences
Economiques de Libreville (Gabon)

*A Mon père J.J Nguema Ndong et à ma mère Marie Joséphine (+), reconnaissance
éternelle.*

*A mon épouse Hélène Loulou, à mes deux filles Chancela et Hingis et à mon fils
Clinton, merci pour l'amour, la force et la patience.*

A mon frère Claude (+) et à ma sœur Marlène (+), pensée éternelle.

A mes frères et sœurs, merci pour la patience.

Remerciements

Je tiens d'abord à adresser mes sincères remerciements à M. Christian Bruschi pour avoir accepté de me suivre et donc de diriger cette thèse. Un Grand Merci pour l'écoute, l'attention vigilante et la constante disponibilité.

Je voudrais aussi remercier Monsieur Hugues Fulchiron, Président de l'Université Lyon 3 et Mesdames **Sylvie Caudal**, Présidente de l'école doctorale et Chams pour la confiance et la compréhension dont ils ont fait preuve à mon égard.

Qu'ils reçoivent ici ma profonde reconnaissance.

A ma sainte épouse Hélène Loulou, qu'elle reçoive aussi ma profonde gratitude.

J'adresse aussi mes vifs remerciements à toutes les personnes qui ont lu ce travail contribuant ainsi à relever le niveau de sa qualité. Je pense notamment à M. et Mme Christian Cote, à M. Didier Chabanet et à M. Paul Eric Madingou dont la disponibilité et la contribution furent particulièrement constantes et significatives.

Abréviations et terminologies utilisées

ISC	Institutions supérieures de contrôle des finances publiques
CCG	Cour des comptes du Gabon
CCF	Cour des comptes française
CCCSG	Chambre des comptes de la Cour suprême du Gabon
CE	Conseil d'Etat
CRC	Chambre régionale des comptes
CPC	Chambre provinciale des comptes du Gabon
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
AFROSAI	Association africaine des institutions supérieures d'audit l'usage du français
AISCCUF	Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun
IGF	Inspection générale des finances
CSM	Conseil supérieur de la magistrature
CSCC	Conseil supérieur de la Cour des comptes
CSCRC	Conseil supérieur des chambres régionales des comptes
IGSJ	Inspection Général des services judiciaires
ENA	Ecole nationale d'administration
DGCF	Direction générale du contrôle financier
ENM	Ecole nationale de la magistrature
ENA	Ecole nationale d'administration
CPRAP	Comité des programmes et du rapport annuel public
CDCJ	Comité de documentation et la commission de jurisprudence
RAP	Rapport annuel public
CJF	Code des juridictions financières
TPG	Trésorier payeur général
CSM	Conseil supérieur de la magistrature
CSCC	Conseil supérieur de la Cour des comptes
CSCRC	Conseil supérieur des chambres régionales des comptes

Introduction

« La société a le droit de demander compte à tout agent de son administration »¹.

« L'argent public, celui de l'Etat et celui des collectivités publiques, n'est pas à la disposition des ministres et des fonctionnaires : il est à la disposition de la nation »².

Tout Etat doit être en mesure d'assurer le contrôle de gestion de ses finances publiques. Il a, pour cela, l'obligation de se doter d'outils et d'institutions dont la mission est de contrôler l'exécution des lois de finances publiques et de sanctionner éventuellement les gestionnaires de ses deniers. Les décideurs politiques ont créé, puis mis en place des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques en France et au Gabon respectivement en 1807³ et 1962⁴.

En France, c'est la Cour des comptes qui est chargée depuis 1807 de contrôler la régularité de l'exécution budgétaire et de juger les comptes des comptables publics. Ces fonctions sont identiques à celles qu'exercent les institutions supérieures de contrôle des finances publiques gabonaises. Historiquement, l'appellation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques du Gabon a varié au fil du temps, du moins depuis 1962. D'abord dénommée « Chambre des comptes » de la Cour suprême⁵ (1960-1994), cette dénomination a changé à la faveur de la révision de la loi constitutionnelle du 18 mars 1994 qui réorganise la justice. L'adoption puis l'entrée en vigueur de cette loi aboutit à l'éclatement de la Cour suprême. La dénomination « Cour des comptes » remplace celle de « Chambre des comptes »⁶.

Les Cours des comptes française et gabonaise sont des institutions externes⁷ de contrôle des finances publiques. Elles font partie des institutions qui structurent l'organisation juridictionnelle et administrative des finances publiques dans leur Etat respectif.

¹ Article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789.

² El Hadj Omar Bongo, président de la République du Gabon, in Rapport annuel au Président de la République, Chef de l'Etat 1984-1985, p. 2.

³ Histoire de l'Administration française, *La Cour des comptes*, édition du centre national de la recherche scientifique, Paris, 1984, p. 351.

⁴ La loi n°24/62 du 20 novembre 1962 créant la Cour suprême du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 95-98.

⁵ La Chambre des comptes de la Cour suprême a été remise sur pied par une loi du 1^{er} juin 1978 puis mis en application par un décret du 24 mai 1979.

⁶ Article 14 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 fixant l'organisation, la composition, les compétences, le fonctionnement et les règles de procédure de la Cour des comptes. Volume 2, Annexe VII, p. 129.

⁷ Luc Saïdj, Jean-Luc Albert, *Finances publiques*, 5^{ème} édition, Dalloz, 2007, p. 135.

I/ Les Cours des comptes française et gabonaise : brèves approches historiques

La Cour des comptes française a été créée par Napoléon par une loi du 16 septembre 1807. Héritière des chambres des comptes de l'Ancien régime créées à partir du XIV^e siècle et supprimées en 1791, la Cour des comptes⁸ marque une rupture avec le système de contrôle des finances publiques de l'ancien régime⁹. La création de la Cour des comptes met un terme à la comptabilité nationale qui avait été mise en place lors de la Convention : « le fonctionnement même de la comptabilité nationale était mis en cause : on l'estimait trop bureaucratique, les commis pouvaient ne pas avoir toute l'indépendance nécessaire, et même être trop liés avec les comptables »¹⁰. Depuis lors la Cour des comptes française a vu son champ de compétence s'élargir au fil du temps. De manière générale, les attributions de la Cour des comptes se sont accrues en tenant compte de deux exigences majeures : la rationalisation des techniques de contrôle et la nécessité de rendre plus efficace la gestion des deniers publics.

Depuis 1945 plusieurs lois ont été promulguées pour étendre la compétence de la Cour des comptes. En 1949, la Cour est devenue compétente en matière de contrôle de la Sécurité sociale. En 1967, le contrôle de la Cour porte désormais aussi bien sur la régularité des comptables que sur la bonne gestion des deniers publics des services de l'Etat et autres personnes morales de droit public. En 1976, la Cour a reçu la mission de contrôler les entreprises publiques¹¹. Une loi du 2 Mars 1982 est venue mettre en place une décentralisation de vérification des comptes¹². Elle a transféré le contrôle des collectivités locales et des organismes aux chambres régionales et territoriales des comptes¹³. La Cour des comptes se

⁸ Elle a remplacé les 13 Chambres des comptes qui existait sous l'Ancien régime et les autres organes de contrôle externes mis en place sous la Révolution et qui n'ont jamais fonctionné correctement. Source : Gil Desmoulin, *Finances publiques de l'Etat*, Collection public/droit, 2008, p. 201.

⁹ Robin Degron, « Les chambres des comptes du cœur de France sous l'ancien régime : unité et diversité », *RFFP*, n°97, Mars 2007, p. 211-231. Voir aussi Christian Descheemaeker, *La Cour des comptes*, La documentation française, 3^{ème} édition, Paris, 2005, p. 9-18.

¹⁰ Histoire de l'Administration Française, « La Cour des comptes », édition du centre national de la recherche scientifique, Paris, 1984, p. 343.

¹¹ La loi du 22 juin 1976 qui a habilité la Cour des comptes à vérifier les comptes et la gestion des entreprises publiques.

¹² Guy Piolé, *Les chambres régionales des comptes*, 2^{ème} édition, LGDJ, 2007, p. 1-10.

¹³ Ibid

trouve désormais déchargée du contrôle des collectivités territoriales ainsi que de leurs établissements publics. La nouvelle mission de la Cour des comptes consiste à être juge d'appel à l'égard des jugements rendus par les chambres régionales des comptes.

La loi du 7 août 1991 confère à la Cour des comptes le droit de contrôler les organismes qui font appel à la générosité publique. Quand à la loi Constitutionnelle du 22 février 1996, elle assigne à la Cour la mission de contrôler l'exécution des lois de financement de la Sécurité sociale. Depuis l'adoption et la promulgation des lois organiques relatives aux lois de finances du 1^{er} août 2001 et de financement de la Sécurité Sociale du 2 août 2005, la Cour des comptes française a reçu pour missions de certifier les comptes de l'Etat et les comptes des organismes de Sécurité sociale.

Au Gabon, le régime juridique du contrôle des finances publiques remonte à l'époque coloniale. Quatre textes que nous qualifions d'essentiel permettent de comprendre l'évolution du régime financier des ex colonies françaises d'Afrique dont le Gabon¹⁴. Tous les textes énumérés ci-dessous ont marqué une étape importante dans l'évolution des colonies en tant que personne morale jouissant de droits divers et variés :

- le décret du 20 novembre 1882 portant sur le régime financier des colonies étend à l'exécution des budgets des colonies les règles applicables au niveau de l'État métropolitain ;
- La loi du 18 avril 1900 dote chaque colonie ou chaque groupement de colonies, de la personnalité civile, tout en lui accordant une certaine autonomie administrative et financière ;
- La loi du 13 juillet 1911 institue les modalités du contrôle juridictionnel des comptables exerçant dans les colonies ;
- Le décret du 30 décembre 1912 présente la particularité de distinguer deux types de contrôle des finances publiques : le contrôle administratif et le contrôle juridictionnel qu'exerce la Cour des comptes française sur les colonies. Ce décret consacre l'autonomie administrative et financière des colonies.

Le décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies restera en vigueur de 1912 à 1945, soit trente trois ans.

Par la loi constitutionnelle n°4/59 du 19 février 1959, le Gouverneur du territoire du Gabon devient le Haut Représentant de la France dans la colonie Gabon. Le Trésorier-payeur devient le chef des comptables exerçant au Gabon. Dès l'indépendance acquise le 17 août 1960, le Gabon adopte la loi n°24/62 du 20 novembre 1962. Celle-ci crée la plus haute juridiction

¹⁴ Philippe Guillemin, « La structure des Premiers Gouvernants locaux en Afrique Noire », *RFSP*, n°3, Vol. 9, 1959, p. 667-685.

judiciaire dénommée : Cour suprême ¹⁵ . Elle se compose de quatre Chambres : Constitutionnelle ¹⁶ , Judiciaire, Administrative et des Comptes ¹⁷ . Les institutions juridictionnelles gabonaises sont organisées autour d'un ordre juridictionnel dont la tête de la pyramide se trouve donc être la Cour Suprême ¹⁸ . Le législateur gabonais a, dès l'indépendance, adopté le principe de l'unité des juridictions. Concrètement, c'est la Cour Suprême, considérée comme la plus haute juridiction du Gabon ¹⁹ , qui cumulait les compétences de la Cour de cassation, de la Cour constitutionnelle²⁰, de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat jusqu'à son éclatement en 1994²¹.

Au Gabon, la création des Cours Constitutionnelle, de Cassation, des comptes et du Conseil d'Etat résulte des travaux de la Conférence nationale gabonaise qui s'est tenue de Mars à Avril 1990 et dont l'une des résolutions était de transformer les différentes Chambres de la Cour suprême en Cours de justice qui exercent leurs compétences de manière pleinement autonome.

La création de la chambre des comptes en 1962 ne débouche malheureusement pas sur la mise en place effective de cette composante de la Cour suprême. La non fonctionnalité de la chambre des comptes peut s'expliquer par le manque de magistrats financiers et par l'insuffisance ou l'absence de crédits de fonctionnement de cet organe. De 1962 à 1982, « la juridiction des comptes gabonaise est [longtemps] restée une institution inopérante et ignorée de la plupart de ses justiciables »²², soit pendant une période de vingt ans. Selon Mengué Me

¹⁵ Il convient de mentionner que la Cour suprême est une institution que l'on retrouve dans toutes les Constitutions des Etats africains francophones nouvellement indépendants en 1960. Pour Michel Aurillac, les Cours suprêmes « constituent une expérience intéressante dans la recherche de la simplicité, de la rapidité et de l'économie en matière de justice ». Source : Michel Aurillac, « Cour suprême du Sénégal », Etudes et Documents, 1961, fascicule n°15.

¹⁶ La Chambre Constitutionnelle fut la première composante de la Cour suprême à se détacher de la Cour suprême. Elle accède au statut de « Cour Constitutionnelle » en 1991. Dans le système judiciaire gabonais, la Cour constitutionnelle est hiérarchiquement la plus haute juridiction. Cette suprématie découle des dispositions de l'article 92 de la Constitution, selon lesquelles les décisions de la Cour constitutionnelle, « s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives et juridictionnelles et à toutes les personnes physiques et morales ».

¹⁷ Guillaume Pambou Tchinvounda, « La Chambre des comptes au Gabon », *Revue juridique indépendance et coopération*, Tome 34, n°2, juin 1980, p. 513-628.

¹⁸ Encyclopédie juridique de l'Afrique, « *Organisation judiciaire, procédures et voies d'exécution* », Kéba Mbaye, « L'organisation judiciaire actuelle », Tome 4, Nouvelles éditions africaines (Abidjan), 1982, p. 51.

¹⁹ Article 1er de la Loi n°24/62 du 20 novembre 1962 portant création de la Cour des comptes.

²⁰ La Chambre constitutionnelle est la première composante de la Cour suprême à accéder à être instituée en Cour autonome. Lire la Loi organique n°9/91 du 26 septembre 1991, modifiée par la loi organique n°13/94 du 17 septembre 1994 sur la Cour constitutionnelle du Gabon.

²¹ C'est la loi constitutionnelle n°1/94 du 18 mars 1994 qui institue la Cour des comptes au Gabon.

²² Chambre des comptes de la Cour suprême du Gabon. Rapport au Président de la République, Chef de l'Etat 1986-1989, p. 7.

Djoung²³, Président de la première chambre de la Cour : « Mme Mbourantsou a été nommée Présidente de la Chambre des comptes en 1983. Ce n'est qu'après sa nomination qu'on a commencé à travailler »²⁴.

Pendant vingt ans, les attributions de la Chambre des Comptes étaient exercées par la Chambre administrative de la Cour suprême²⁵. Celle-ci avait donc en charge le contentieux administratif et le contrôle de gestion des finances publiques. Il a fallu attendre 1983 pour que la chambre des comptes soit opérationnelle. En 1994 à la suite de la réforme constitutionnelle portée par la loi constitutionnelle n°1/94 du 18 mars 1994, la chambre des comptes de la Cour suprême a été muée en Cour des comptes²⁶.

La Cour des comptes française est une juridiction de l'ordre administratif relevant du Conseil d'Etat par la voie de la cassation. Au Gabon, la Cour des comptes est une composante du pouvoir judiciaire au même titre que la Cour de cassation²⁷ et le Conseil d'Etat²⁸.

Le statut de la Cour des comptes française est fixé par la loi du 22 juin 1967 et le décret du 20 septembre 1968 modifiés. Elle est actuellement régie par le livre Ier du Code des juridictions financières qui codifie pour l'essentiel la loi du 22 juin 1967 et un décret du 11 février 1985 modifié notamment par une loi du 28 octobre 2008 et un décret du Décret n°2006-1262 du 16 octobre 2006. Au Gabon, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques qui se sont succédées au fil du temps ne sont pas régies par un Code comme c'est le cas en France.

Au Gabon, la chambre des comptes de la Cour suprême a été régie successivement par la loi n°24/62 du 20 novembre 1962 portant création de la Cour suprême, la loi n°6/78 du 1^{er} juin 1978 portant organisation de la justice au Gabon puis par la loi organique n°1/93 du 14 avril 1993 fixant la compétence, l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême et par le décret n° 00945/PR/MJ du 5 octobre 1979. Quant à la Cour des comptes, elle est régie par la

²³ Il fait partie de la première vague de magistrats financiers recrutés en 1979 pour le compte de la Chambre des comptes de la Cour suprême. Décret n°00945/PR/MJ du 5 octobre 1979. Voir Décret d'intégration des premiers magistrats financiers gabonais. Annexe. Volume 2, p. 7.

²⁴ Entretien n°2 avec M. Mengué Me Djoung Isidore, Président de la première chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 146.

²⁵ J.M Breton, Le contrôle d'Etat sur le continent africain, 1978, LGDJ, p. 485.

²⁶ La loi constitutionnelle n°1/94 du 18 mars 1994 institue la Cour des comptes au Gabon. La loi organique n°7/94 du 16 septembre 1994 réorganise la justice sur les plans institutionnel et administratif. Elle institue trois ordres de juridiction : judiciaire, administratif et financier. Lire aussi René Aboghé Ella, « Le renforcement de la Cour des comptes au Gabon », *RFFP*, n°98, Juin 2007, p. 139-141.

²⁷ Article 73 à 73a de la Constitution du Gabon du 11 octobre 2000.

²⁸ Article 74 à 75b de la Constitution du Gabon du 11 octobre 2000.

loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 fixant l'organisation, la composition, les compétences, le fonctionnement et les règles de procédure²⁹.

Soulignons que depuis la création de la Cour des comptes du Gabon en 1994, le décret d'application de la loi organique citée ci-dessus n'a jamais été adopté. Jusqu'aujourd'hui seule la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 continue à réguler l'organisation, la composition, les compétences, le fonctionnement et les règles de procédure. En l'absence de texte réglementaire, les situations de vide juridique sont régularisées par les ordonnances prises par le premier Président. Cette situation diffère de la Cour des comptes française qui est régie par une loi organique et un décret d'application³⁰. Cette dernière possède même un Code de déontologie. Il n'existe pas de Code de déontologie à la Cour des comptes du Gabon.

Créée en 1807, il a fallu attendre la Constitution de 1946 pour que la Cour des comptes française reçoive une consécration constitutionnelle³¹. Ce statut constitutionnel est conforté par la Constitution du 4 octobre 1958 qui dispose en son article 47 que « La Cour des comptes assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ». Au Gabon, la Constitution du 18 mars 1994 confère pour la première fois à la Cour des comptes un statut constitutionnel puisqu'elle énonce en son article 76 que « La Cour des comptes est chargée du contrôle des finances publiques. A cet effet, elle assure le contrôle de l'exécution des lois de finances et en informe le Parlement et le Gouvernement ».

A l'image des institutions supérieures de contrôle de finances publiques créées dans de nombreux pays d'Afrique francophone³², celle du Gabon est une juridiction spécialisée en contrôle des finances publiques. Son organisation, son fonctionnement et ses moyens d'action sont largement inspirés du modèle de la Cour des comptes française³³.

²⁹ Pour la suite de la thèse, nous ferons parfois l'économie de cet intitulé parce qu'il est assez long. Nous parlerons plutôt de loi portant sur ou relative à la Cour des comptes du Gabon.

³⁰ La loi du 16 septembre 1807 et le décret du 28 septembre 1807 ont été réaménagés par la loi du 22 juin 1967 et le décret du 20 septembre 1968.

³¹ Article 18 de la Constitution française de 1946.

³² Salif Yonaba, « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversités », *RFFP*, n°101, Mars 2008, p. 61-77 ; Luc Saïdj, « Le modèle des Cours des comptes : traits communs et diversités » *RFFP*, n°101, Mars 2008, p. 53 ; *RFFP*, Les Cours des comptes en action, LGDJ, n°101, Mars 2008 ; *RFFP*, Logique de performance et pays du développement, LGDJ, n°92 – Juin 2007.

³³ Jacques Magnet, *La Cour des Comptes et les institutions spécialisées*, Paris, Berger-Levrault, 1971, 312 p.

II/ Compétences, structures et effectifs des Cours des comptes française et gabonaise

1. Compétences

Les juridictions supérieures de contrôle des finances publiques française et gabonaise sont investies de missions spécifiques : contrôler la gestion de deniers publics. Mais de quel « contrôle » s'agit-il ? Ce contrôle est-il le même selon que l'on se situe en France et au Gabon sachant que les deux institutions supérieures fonctionnent dans des systèmes politiques historiquement différents ? La Constitution française de la Vème République admet la séparation des pouvoirs alors que ce principe n'a été admis dans la Constitution gabonaise qu'en 1991³⁴ à la faveur de l'avènement du multipartisme.

En matière de finances publiques, le terme « contrôle » revêt un double sens. La première acception de ce terme est, comme le souligne André Barilari³⁵, à rechercher dans la confrontation de deux mots qui le constituent : « contre » et « rôle ». Par « contrôle », il faut entendre « recouper deux sources d'information et/ou de les dupliquer de façon à détecter les différences entre celle qui sert de référence et l'autre. Par extension, il s'agit de « vérifier le bon fonctionnement d'un processus »³⁶. Quant à la deuxième acception, elle signifie tout simplement « vérifier » ou « inspecter ».

Traditionnellement, les compétences de la Cour des comptes française sont de deux ordres : juridictionnelles et non juridictionnelles :

- juridictionnelles : la Cour est à la fois juge des comptes, par la régularisation des comptabilités publiques et juge répressif, notamment par la sanction des ingérences illégales dans des gestions publiques. Elle analyse les comptes et les pièces justificatives. Elle vérifie si les recettes ont été recouvrées et si les dépenses ont été payées conformément aux règles en vigueur. Sous l'Ancien Régime, la fonction juridictionnelle de contrôle des finances publiques

³⁴ Sous le régime du parti unique, c'est-à-dire de 1967 à 1990, le principe de la séparation des pouvoirs n'était guère admis dans la Constitution du Gabon avant l'entrée en vigueur de la loi n°3/91 du 26 mars 1991 portant Constitution de la République gabonaise modifiée par la loi n°01/94 du 18 mars 1994, la loi n°18/95 du 29 septembre 1995, la loi n°1/97 du 22 avril 1997 et la loi n°14/2000 du 11 octobre 2000.

³⁵ André Barilari, Les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, LGDJ, 2003, p. 17-18.

³⁶ *Ibid* p. 17

était réservée aux chambres des comptes puisque ce sont elles qui étaient habilités à arrêter et à examiner les comptes publics.

- non juridictionnelles : elles sont matérialisées par le contrôle des administrateurs et des ordonnateurs ainsi que par une appréciation des gestions des différents services publics. La Cour effectue un contrôle sur la qualité et la régularité de la gestion, sur l'efficacité et sur l'efficacité des actions menées au regard des objectifs fixés par les organismes publics ou par les pouvoirs publics. En cette matière, la Cour peut aussi présenter des critiques et des recommandations.

En France, la Cour des comptes est l'organe supérieur de contrôle des finances publiques. Son rôle consiste à s'assurer du bon emploi des fonds, crédits et valeurs conformément aux règles de la comptabilité publique de l'Etat³⁷. Elle exerce un contrôle de régularité et de légalité des dépenses et des recettes publiques. En tant que juridiction, la Cour des comptes rend des jugements sur les comptes, condamne si possible les comptables publics en prononçant les arrêts et en leur infligeant des amendes. Elle procède par des enquêtes et des vérifications sur pièces, et parfois sur place, des opérations de dépenses effectuées par les comptables et gestionnaires des fonds publics.

La Cour des comptes française a donc un double objectif : juger les comptes publics et contrôler la gestion et le bon emploi des fonds publics. En fait, son rôle consiste à dire si l'engagement ou l'ordonnement d'une dépense a été effectué en conformité avec les prescriptions du droit budgétaire et comptable en vigueur. Les articles 1^{er} et 10 de la loi du 22 juin 1967 affirment à propos de la fonction de la Cour que celle-ci s'assure du « bon emploi des crédits, fonds et valeurs » et « procède aux enquêtes qui lui sont demandées par les Commissions de finances du Parlement sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle ». En plus de ses fonctions traditionnelles, l'article 58, 5° de la loi organique relative aux lois de finances prévoit que la Cour des comptes française a désormais l'obligation de certifier que les comptes de l'Etat sont réguliers, sincères et fidèles. Selon l'article L.O 132-2-1 du Code des juridictions financières, issu directement de la loi organique du 2 août 2005, la Cour des comptes française est habilitée à certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général, relatifs au dernier exercice clos.

³⁷ André Barilari et Michel Bouvier, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, 2^{ème} édition, LGDJ, 2007, p. 26.

La Cour des comptes du Gabon poursuit-elle les mêmes missions que la Cour des comptes française ? La Cour des comptes du Gabon revendique-t-elle des compétences juridictionnelles et non juridictionnelles aussi élargies que celles de la Cour des comptes française ?

Depuis la création de la Cour des comptes française en 1807, cette institution se présente sous la forme d'une Cour de justice³⁸. Elle a pour fonctions classiques et traditionnelles de juger les comptes des comptables publics. La Chambre des comptes de la Cour suprême puis la Cour des comptes du Gabon ont également été conçues de telle sorte qu'elles se présentent sous la forme d'une Cour de justice avec notamment la structuration qui se décline par l'existence d'un siège et d'un parquet.

2. Structures, nomination et effectif.

La Cour des comptes française comprend deux structures majeures : le siège et le parquet. Au niveau du siège, on trouve :

- Un premier Président ;
- Huit Présidents de chambre. Ils sont tous à la tête d'une chambre permanente.

Quant à la Cour des comptes du Gabon, elle comprend :

- Un premier Président ;
- Quatre Présidents de chambres. Comme en France, chacun de ces quatre Présidents dirige une chambre.

Au niveau du Parquet général de la Cour des comptes française, on distingue :

- Un Procureur général ;
- Des avocats généraux ;
- Des chargés de mission.

Le parquet de la Cour des comptes gabonaise se compose de :

³⁸ La doctrine dégage généralement trois modèles types d'institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Le premier type correspond au modèle anglo-saxon. Ce modèle se caractérise par une instance d'audit général, le rattachement au Parlement et l'absence de décision collégiale. Le second modèle est constitué par le modèle allemand. C'est une Cour qui agit comme une juridiction par la collégialité de ses décisions sans pour autant avoir les attributions d'une juridiction. Enfin, le troisième modèle dit « français » est qualifié de « latin » parce qu'il met l'accent sur les attributions juridictionnelles. De ces trois modèles, nous considérons que les institutions supérieures de contrôle des finances publiques qui ont prévalu au Gabon depuis 1960 ont toutes un caractère « latin » dans la mesure où que ce soit la Chambre des comptes de la Cour suprême (1962-1994) ou la Cour des comptes (1994-2009), toutes jouissent du statut de juridiction et exercent pleinement leurs attributions juridictionnelles.

- Un Procureur général ;
- Des Procureurs généraux adjoints ;
- Des avocats généraux ;

Contrairement à la Cour des comptes française, il n'y a pas de chargés de mission à la Cour des comptes au Gabon.

L'originalité majeure du Parquet général de la Cour des comptes du Gabon tient à l'existence de Procureurs généraux adjoints. Ils suppléent le Procureur général. Cette fonction n'existe pas à la Cour des comptes française.

Au niveau de l'administration de la Cour, on observe que la Cour des comptes française dispose d'un Secrétariat général³⁹ et de Secrétariats généraux adjoints⁴⁰. Au Gabon, il y a un Secrétariat général⁴¹. Aucun texte ne prévoit l'existence d'un secrétariat général adjoint.

Selon Jacques Magnet⁴², au 1^{er} janvier 2007, on comptait un premier Président, 8 Présidents de chambres, 6 anciens Présidents de chambres maintenus au-delà de la limite d'âge qui exerçaient les fonctions de conseiller maître ; 105 conseillers maîtres dont 9 maintenus en activité au delà de la limite d'âge ; 78 conseillers référendaires et 19 auditeurs soit un total de 216 magistrats.

Au Gabon, les effectifs ont régulièrement évolué. La Cour des comptes du Gabon est considérée par la doctrine comme une « exception » africaine en raison du nombre élevé de ses magistrats⁴³. De 5 magistrats en 1979, son effectif a constamment augmenté. Aujourd'hui, on dénombre en tenant compte des chambres provinciales des comptes plus de 80 magistrats financiers qui exercent dans les juridictions financières du Gabon⁴⁴. Ce chiffre constitue une vraie prouesse pour une institution supérieure de contrôle des finances publiques d'un pays de l'Afrique francophone.

En France, le premier Président, les Présidents de chambres, les conseillers maîtres sont nommés par décret du président de la République en Conseil des ministres⁴⁵. Il en est de

³⁹ Article R. 112-17, alinéa 5 du Code des juridictions financières.

⁴⁰ Article R. 112-7, alinéa 5 du Code des juridictions financières.

⁴¹ Article 33 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁴² Jacques Magnet, Louis Vallernaud, Thierry Vught, *La Cour des comptes. Les Institutions associées et les Chambres régionales des comptes*, Berger-Levrault, Paris, 6^{ème} édition, 2007, p. 52.

⁴³ Salif Yonaba, « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversités », *RFFP*, n°101, Mars 2008, p. 61-77.

⁴⁴ Ordonnance portant affectation des magistrats et autres agents dans les services de la Cour des comptes et des chambres provinciales des comptes pour l'années judiciaire 2008-2009.

⁴⁵ L'article L121-1 du Code des juridictions financières.

même du Procureur général⁴⁶. Quant aux autres magistrats, ils sont nommés par décret simple du président de la République⁴⁷. Au Gabon, le premier Président et l'ensemble des magistrats de la Cour des comptes sont nommés par décret du président de la République pris lors du Conseil supérieur de la magistrature⁴⁸.

Soulignons qu'il existe un accord de coopération entre les Cours des comptes française et gabonaise. Certains magistrats financiers gabonais ont effectué de nombreux stages de formation à la Cour des comptes française notamment les premiers magistrats qui ont été recrutés pour servir au sein de la jeune chambre des comptes de la Cour suprême du Gabon⁴⁹. En terme de coopération internationale, les Cours des comptes française et gabonaise sont toutes deux affiliées à l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques⁵⁰ et à l'Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français⁵¹. Cette dernière est soutenue par la Cour des comptes française. Précisons par ailleurs que la Cour des comptes du Gabon est membre de l'Association africaine des institutions supérieures d'audit⁵².

III/ Indépendance et rapport Cours des comptes – Pouvoirs publics

En France comme au Gabon, les Cours des comptes ont un statut constitutionnel⁵³. Elles sont juridiquement indépendantes des pouvoirs exécutif et législatif. Les magistrats qui y exercent ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi⁵⁴, même si nous relevons que la Cour des comptes française fut pendant longtemps rattachée au Ministère de

⁴⁶ L'article L121-3 du Code des juridictions financières.

⁴⁷ L'article L121-2 du Code des juridictions financières.

⁴⁸ Article 3 de la loi organique n°8/94 portant modification de la loi organique n°2/93 du 14 avril 1993 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement du conseil supérieur de la magistrature.

⁴⁹ Entretien n°2 avec M. Mengué Me Djoung Isidore, Président de la première Chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 146.

⁵⁰ <http://www.intosai.org/fr>

⁵¹ Selon le site de l'Aisccuf, « l'Aisccuf est un lieu d'échanges sur les pratiques professionnelles du contrôle des finances publiques : elle facilite les rencontres entre ses membres et organise leur coopération, encourage la diffusion des normes internationales et des bonnes pratiques, concourt au renforcement des capacités par la formation et l'assistance technique ». Source : <http://www.aisccuf.org>

⁵² L'Afrosai a essentiellement pour but de promouvoir et de développer l'échange d'idées et d'expériences entre les ISC des Etats africains dans le domaine du contrôle des finances. Source : <http://www.intosai.org/fr>

⁵³ Articles 47 ; 47-1 ; 47-2 de la Constitution de la Vème République. Au Gabon, ce sont les articles 76 et 77 de la Constitution du 11 octobre 2000.

⁵⁴ Article 68 alinéa 2.

l'Economie, des Finances et de l'Industrie puis au Ministère chargé des relations avec le Parlement. Ce lien institutionnel n'a jamais existé entre la Cour des comptes du Gabon et les pouvoirs publics.

Les Cours des comptes gabonaise et française sont juridiquement placées dans une situation d'indépendance tant à l'égard du Parlement que du Gouvernement. Leur indépendance respective est reconnue par la Constitution de leur pays respectif. Les Présidents français et gabonais sont les garants de cette indépendance⁵⁵. En France le Conseil constitutionnel a eu à affirmer l'indépendance de la Cour des comptes⁵⁶. Dans une décision du 25 juillet 2001⁵⁷, le Conseil constitutionnel affirme que l'indépendance de la Cour des comptes est garantie par un statut juridique⁵⁸ qui est l'élément fondamental et donc la clé de voûte de son fonctionnement.

La doctrine n'a pas attendu la décision du Conseil constitutionnel pour reconnaître l'indépendance de la Cour des comptes française puisque Raymond Muzellec affirme que « depuis le 11 août 1960, une partie de la doctrine considérait que la loi organique de 1959 avait valeur quasi-constitutionnelle parce que selon lui si une disposition législative était contraire à cette ordonnance, elle était ipso facto contraire à l'article 34 de la Constitution. Le 25 juillet 2001, le Conseil constitutionnel a confirmé cette jurisprudence. Cette loi organique a donc une valeur supra-organique en s'imposant aux lois ordinaires et aux lois organiques »⁵⁹.

Les Cours des comptes française et gabonaise collaborent avec le Parlement. En France, cette collaboration est consacrée par la Constitution de 1958 qui dispose en son article 47-2 que « la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. ». Au Gabon, l'article 48 alinéa 4 de la Constitution reprend avec quelques nuances la disposition constitutionnelle française précitée. L'article 48 alinéa 4 de la Constitution

⁵⁵ Article 64 de la Constitution française du 4 octobre 1958 et l'article 69 de la Constitution gabonaise du 11 Octobre 2000.

⁵⁶ Cons. Const. n°2001-448 DC, 25 juillet 2001, Décision sur la loi organique relative aux lois de finances. J.O août 2001, p. 12490, Les grandes décisions du Conseil constitutionnelle, Dalloz, 2007, n°48.

⁵⁷ <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

⁵⁸ En France, il y a la loi n°2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux Chambres régionales des comptes. Au Gabon, il y a la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes.

⁵⁹ Raymond Muzellec, *Finances publiques*, 14^{ème} édition, 2006, Sirey, p. 85.

gabonaise du 11 octobre 2000 dispose que « La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances. »⁶⁰.

Au regard des Constitutions française et gabonaise, les Cours des comptes ne sont placées ni sous la domination du pouvoir exécutif ni sous le joug du pouvoir législatif. Théoriquement, les juges financiers prennent leurs décisions en toute indépendance tant vis-à-vis du Gouvernement que du Parlement⁶¹. En effet, depuis 2006, le premier Président de la Cour des comptes française est responsable du programme « Cour des comptes et autres juridictions financières ». Cette rupture d'avec le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie est la marque de l'indépendance de la Cour par rapport à l'exécutif plus précisément. Au Gabon, le législateur a repris quasiment la même disposition puisque la loi sur la Cour des comptes prévoit que « Sur proposition des présidents de chambre, et après avis du procureur général, il [le premier Président] définit l'organisation générale des travaux et arrête le programme annuel de contrôle »⁶².

Les Cours des comptes française et gabonaise partagent une caractéristique commune : elles ne sont rattachées ni au pouvoir exécutif ni au pouvoir législatif.

Mais concrètement, comment se manifeste l'assistance que la Cour des comptes française apporte au Parlement ?

Les travaux que la Cour des comptes française réalise dans le cadre de ses attributions « assistance aux pouvoirs publics » prennent souvent la forme de participation aux travaux des Commissions des finances du Parlement, à la rédaction des rapports ou à donner des avis. Le droit de rédiger des rapports constitue une des attributions essentielles non juridictionnelles dont se prévaut la Cour des comptes française : faire des analyses évaluatives sur les politiques publiques.

Nous précisons que la Cour des comptes française a le droit d'établir plusieurs types de rapports dont l'orientation et le contenu ont évolué au fil du temps :

- Le rapport public annuel ;
- Le rapport d'instruction ;
- Le rapport sur la certification des comptes de l'Etat ;

⁶⁰ La loi n°3/91 du 26 mars 1991 portant Constitution de la République gabonaise modifiée par la loi n°14/2000 du 11 octobre 2000.

⁶¹ En France, le juge constitutionnel a eu à confirmer que la Cour des comptes devait veiller à maintenir un équilibre dans l'effectivité de l'aide à ces pouvoirs dans sa décision du 25 juillet 2001. Source : CC 25 juillet 2001, n°448 DC, JO, p. 121490.

⁶² Article 17 alinéa 1^{er} de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 129.

- Le rapport sur l'application de la loi de financement de la Sécurité sociale⁶³ ;
- Le rapport sur la certification des comptes des organismes de Sécurité sociale ;
- Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques ;
- Les rapports particuliers sur la gestion des organismes bénéficiaires de la générosité publique ;
- Les rapports publics thématiques, spécifiques ou particuliers limités à des secteurs ou domaines déterminés

La Cour des comptes du Gabon dispose-t-elle au regard de la loi du droit de présenter les mêmes types de rapports que la Cour des comptes française ?

Selon Philippe Séguin, « à travers l'ensemble de ces publications, la Cour s'efforce d'attirer l'attention des pouvoirs publics et des citoyens sur la situation préoccupante de nos finances »⁶⁴.

En France, ces rapports d'évaluation touchent à des domaines qui relèvent de la gestion des finances publiques. Ils présentent la caractéristique de contenir l'état des lieux des secteurs, questions ou problématiques. Ces rapports peuvent contenir des propositions d'ordre technique ou suggérer aux pouvoirs publics de faire des choix politiques. Depuis près de dix ans, le nombre de rapports ne cesse de croître puisque selon Bernard Cieutat, « la production de la Cour pour le Parlement s'est considérablement accrue (...) : 43 de 2002 à 2006 dont 18 pour l'assemblée nationale et 25 pour le sénat »⁶⁵.

Les liens entre la Cour des comptes française et le Parlement ont connu une évolution substantielle depuis notamment la mise en œuvre de la loi de finances du 1^{er} août 2001. En fait, l'assistance que les juges financiers apportent au Parlement se manifeste d'une toute autre manière : participation aux travaux des commissions des finances et la participation aux commissions d'enquêtes parlementaires.

Les formes d'assistance que la Cour des comptes gabonaise apportent au Parlement du Gabon sont-elles les mêmes que celles que la Cour des comptes française accomplit à l'endroit des parlementaires français ?

Les juges financiers du Gabon participent-ils aux travaux des Commissions des finances du Parlement du Gabon ?

⁶³ Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 2 août 2005, la Cour des comptes française dispose d'un nouveau droit : celui de contrôler l'application des lois de financement de la Sécurité sociale.

⁶⁴ Philippe Séguin, « La Cour, vigie des finances publiques », *RFFP*, n°100, novembre 2007, p. 225.

⁶⁵ Bernard Cieutat, « Les évolutions récentes de la Cour des comptes » *RFFP*, n°100, novembre 2007, p. 233.

IV/ Le cadre du contrôle général de la comptabilité publique

La compétence de la Cour des comptes concerne la comptabilité administrative. Traditionnellement, la Cour a pour mission de contrôler la gestion des services et organismes de l'Etat et de juger les comptes des comptables publics.

Pendant 42 ans (1959-2001), le contrôle des finances publiques de l'Etat en France a été essentiellement conçu comme un contrôle de l'exécution régulière du budget. Il s'est développé dans le sens d'un contrôle de l'efficacité de gestion des organismes contrôlés. Il nous a paru nécessaire de définir respectivement le contrôle administratif, le contrôle juridictionnel et enfin le contrôle politique.

1. Le contrôle administratif

En France, le contrôle administratif est, du point de vue technique, opéré principalement par l'Inspection Générale des Finances, un organe qui est rattaché au Ministère des finances⁶⁶. L'IGF⁶⁷ a pour mission d'inspecter, d'enquêter, de contrôler, de faire des études et de mener des réflexions. Elle contribue par la qualité de ses travaux à la gestion rigoureuse et efficace des deniers publics et à la modernisation de l'administration.

Les compétences de l'IGF⁶⁸ s'étendent aux ordonnateurs de l'Etat et aux organismes soumis au contrôle économique et financier⁶⁹. Elle exerce un contrôle sur les comptables publics⁷⁰, mais elle ne dispose d'aucun pouvoir de sanction⁷¹. Elle revendique la publication de plusieurs rapports thématiques ou consacrés à des organismes spécifiques⁷².

⁶⁶ François Adam, Olivier Ferrand, Rémy Rioux, *Finances publiques*, 2^{ème} édition, Presses de sciences PO, Dalloz, 2007, p. 397-398.

⁶⁷ Abréviation de l'Inspection générale des finances.

⁶⁸ <https://www.igf.bercy.gouv.fr>

⁶⁹ Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, *Finances publiques*, LGDJ, 5^{ème} édition, 2000, p. 196-200.

⁷⁰ Article 60 du Règlement général sur la comptabilité publique.

⁷¹ Cyrille Chatail, Vincent Dussart, *Finances publiques*, Paradigme, 2006-2007, p. 106.

⁷² Rapport sur l'immobilier universitaire parisien ; Mission de réflexion et de propositions sur l'organisation et le fonctionnement de la supervision des activités financières en France ; Bilan du plan de professionnalisation et de structuration du secteur du spectacle vivant et enregistré, etc... Source : <https://www.igf.bercy.gouv.fr>

Au Gabon, le contrôle des finances publiques a été institué dès 1959 pendant la période qui précédait l'indépendance⁷³. La comptabilisation des dépenses publiques a été établie par la loi n°4/85 du 27 juin 1985 relative aux lois de finances et la loi n°5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique. Elles ont remplacé respectivement l'ordonnance du 30 janvier 1975 et le décret du 16 janvier 1976. Sur la base de ces nouveaux textes, le contrôle des finances publiques au Gabon est orienté vers la vérification de la conformité de la dépense aux lois et aux règlements. En théorie, ce contrôle vise à améliorer la qualité de la gestion des deniers publics afin de rentabiliser la prestation fournie en contrepartie de la dépense.

L'intérêt du contrôle préalable des engagements des dépenses publiques réside dans l'efficacité du contrôle : il vaut mieux prévenir à cet égard que guérir car le contrôleur peut refuser de donner le visa en présence d'un engagement de dépense entaché d'irrégularités.

Au Gabon, la Direction Générale du Contrôle Financier⁷⁴ est placée au sein du Ministère des finances et en dehors de la hiérarchie. Le contrôle de la DGCF⁷⁵ s'exerce pendant le déroulement des opérations budgétaires de dépenses et de recettes. Cette direction exerce un contrôle sur les comptables publics et vérifie directement la régularité de leurs opérations. La Direction Générale du Contrôle Financier vérifie la régularité et la validité des décisions de nature financière et des actes de gestion financière et informe directement le ministre des finances de tous aspects et conséquences de la gestion financière de l'Etat.

A l'instar de la législation française, la Direction générale du contrôle financier au Gabon intervient au cours de l'exécution budgétaire. Il s'agit d'un organisme de contrôle administratif qui présente un caractère purement technique. Son rapport annuel de synthèse est adressé à la Cour des comptes. Il mentionne le contenu et le résultat des vérifications opérées à l'égard de la gestion financière et comptable.

2. Le cadre de la comptabilité publique

En France, les règles de la comptabilité publique déterminent l'intervention de la Cour des comptes en matière de contrôle des finances publiques. Celles-ci sont organisées d'une

⁷³ La loi n°80-59 du 29 décembre 1959 relative à l'organisation du contrôle financier en République gabonaise. JORG, 1960, p. 66.

⁷⁴ <http://www.dgcf.gouv.ga>

⁷⁵ Abréviation de la Direction générale du contrôle financier.

manière permettant l'intervention de deux types d'agents : les ordonnateurs et les comptables patents à l'occasion de la réalisation des opérations des recettes et des dépenses.

Il existe un régime spécifique de responsabilité organisé par le statut particulier des comptables. Ainsi, la responsabilité des comptables se trouve engagée à raison des défauts comptables constatés dans leurs comptes⁷⁶ :

- Lorsque les diligences nécessaires au recouvrement d'une recette n'ont pas été mises en œuvre ;
- Lorsqu'une dépense a été payée de manière irrégulière telle une dépense payée en l'absence de crédits disponibles ou sur une imputation inexacte ou encore sur pièces justificatives suffisantes etc. ;
- Lorsqu'un déficit est constaté dans les fonds ou valeurs dont le comptable a la garde.

Il en résulte que l'action des Cours des comptes française et gabonaise est régie par trois facteurs : le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables⁷⁷, le régime statutaire de ces agents⁷⁸ et, enfin, la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables⁷⁹.

3. Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables

Le législateur français a retenu le principe de séparation des fonctions des ordonnateurs et des comptables⁸⁰. Ce principe facilite le contrôle et permet d'assurer la régularité des recettes et des dépenses puisqu'en théorie, il évite le danger de malversation des deniers publics⁸¹. Le contrôle de régularité implique le respect des règles de la comptabilité publique. Ainsi, aucune recette ne peut être perçue sans autorisation légale et aucune dépense ne peut avoir lieu sans qu'elle soit justifiée par un service fait⁸².

Le législateur gabonais a-t-il aussi retenu le principe de la séparation du comptable des ordonnateurs en matière de comptabilité publique de l'Etat ?

⁷⁶ François Adam, Olivier Ferrand, Rémy Rioux, *Finances publiques*, 2^{ème} édition, Presses de sciences PO et Dalloz, 2007, p. 407.

⁷⁷ Xavier Vandendriessche, « Une réforme d'ensemble est indispensable » *RFFP*, n°92, novembre 2005, p. 194.

⁷⁸ La loi n°63-156 du 23 février 1963 relatif à la responsabilité des comptables publics.

⁷⁹ Jean-Philippe Vachia, « Réfonder les principes de la responsabilité du comptable public : quelques pistes », *RFFP*, n°92, novembre 2005, p. 171-177. ; Bernard Adams, « L'évolution de la fonction comptable et son impact sur le régime de responsabilité des comptables publics », *RFFP*, n°92, novembre 2005, p. 179-188.

⁸⁰ Jacques Magnet, *Les comptables publics*, LGDJ, 1995, p. 7.

⁸¹ Luc Saïdj, Jean-Luc Albert, *Finances publiques*, 5^{ème} édition, Dalloz, 2007, p. 86-88.

⁸² Ibid

En France, l'ordonnateur agit dans le cadre des règles qui lui sont imposées à défaut desquelles il se trouve devant un refus du comptable. En contrepartie, il exerce en vertu de la loi une surveillance effective sur la gestion des comptables. La surveillance mutuelle, dans la limite de l'indépendance, présente plus de garantie et de régularité. Cette intervention conjointement et successivement des deux catégories d'agents facilite l'opération du contrôle sur l'ensemble de l'exécution des recettes et des dépenses. Il est donc interdit à l'ordonnateur ou au comptable public d'exercer dans un seul temps, les deux fonctions. Autrement dit, en France les fonctions d'ordonnateur et celle du comptable public sont incompatibles.

Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables a-t-il été repris par le législateur gabonais ?

Il convient de faire remarquer que l'immixtion illicite de l'ordonnateur dans les compétences reconnues au comptable aboutit au regard de la législation à une déclaration de gestion de fait⁸³, car l'ingérence illicite rend son auteur comptable de fait ou de gestion occulte⁸⁴. L'ordonnateur mis en cause s'expose à des poursuites et à une sanction de la part de la Cour des comptes.

La loi gabonaise qualifie-t-elle de gestion de fait l'immixtion d'un ordonnateur dans les compétences d'un comptable ?

La détermination des attributions des ordonnateurs et des comptables est une garantie indispensable à la bonne et honnête gestion des finances publiques. Elle facilite le rôle important joué par le juge financier dans le cadre du respect du régime statutaire des ordonnateurs et des comptables⁸⁵.

4. Le régime statutaire des ordonnateurs et des comptables.

D'après Jacques Magnet, « les ordonnateurs sont essentiellement les chefs de différents services et organismes publics. Leurs attributions financières viennent en complément de leurs attributions administratives (...). L'action des ordonnateurs aboutit à l'émission d'ordres de recettes ou de dépenses qui sont adressés aux comptables »⁸⁶. Le règlement général de la

⁸³ Arnaud Le Gall, *La gestion de fait*, Eska, 1999, p. 25 et S.

⁸⁴ Cour des comptes française 3ème Chambre 29 mai 1980, Sieur G. maire de la commune et président d'aide sociale, *Revue trésor public*, 1980, Page 722.

⁸⁵ Raymond Muzellec, *Finances publiques*, 14^{ème} édition, 2006, Sirey, p. 536.

⁸⁶ Jacques Magnet, *Les comptables publics*, LGDJ, 1995, p. 8.

comptabilité publique prévu par le décret français du 29 Décembre 1962 précise dans son article 5 « que les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses. A cet effet, ils constatent les droits des organismes publics, liquident les recettes, engagent et liquident les dépenses »⁸⁷.

De même, l'article 6 du règlement général de la comptabilité publique dispose que « les ordonnateurs sont principaux ou secondaires. Ils peuvent déléguer leurs pouvoirs ou se faire suppléer en cas d'absence ou d'empêchement ».

En outre, l'article 9 du même décret précise que les Ministres sont les ordonnateurs principaux de l'Etat. Pour Luc Saïdj et Jean-Luc Albert, les ordonnateurs sont constitués par les ministres, les exécutifs des collectivités locales et établissements publics. Ce sont les personnalités « auxquelles l'autorité budgétaire ouvre directement les crédits »⁸⁸. Cette qualité confère à ces décideurs publics, le droit de « donner à un comptable l'ordre de payer les dépenses qu'ils ont engagées et liquidées. Elles peuvent déléguer leurs pouvoirs aux directeurs des administrations centrales »⁸⁹. Elles peuvent déléguer leur pouvoir à un ordonnateur secondaire. Raymond Muzellec qualifie d'ordonnateurs secondaires⁹⁰, « les autorités qui, dans leurs circonscriptions territoriales, réalisent des opérations budgétaires par délégation du ministre : commissaires de la République, recteur... »⁹¹.

Au Gabon, la loi sur la comptabilité publique de l'Etat ne prévoit qu'un seul et unique ordonnateur : c'est le ministre chargé des finances⁹². Elle prévoit également des ordonnateurs secondaires. La loi les nomme « administrateurs des crédits ». L'article 7 de la loi portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat au Gabon prévoit que « les membres du gouvernement, les présidents des corps constitués, les commandants en chef des forces de sécurité, ainsi que les hauts fonctionnaires placés à la tête des services autonomes sont administrateurs des crédits du budget général de l'Etat et des comptes spéciaux du Trésor correspondant à leurs attributions et faisant l'objet d'une gestion directe ».

Conformément à la loi, l'ordonnateur et les administrateurs de crédits peuvent déléguer une fraction de leurs pouvoirs à des comptables publics placés sous leur autorité directe à l'effet

⁸⁷ Décret n°62-1587 du 29 Décembre 1962, J.O.R.F., page 12 828.

⁸⁸ Luc Saïdj, Jean-Luc Albert, *Finances publiques*, 5^{ème} édition, Dalloz, 2007, p. 80.

⁸⁹ Raymond Muzellec, *Finances publiques*, 14^{ème} édition, Sirey, 2006, p. 392.

⁹⁰ Ce sont les préfets et les autorités de certains établissements publics.

⁹¹ Raymond Muzellec, *Finances publiques*, 14^{ème} édition, Sirey, 2006, p. 392.

⁹² Article 3 de la loi n°5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat.

de signer en leur lieu et place, les titres de recettes et les ordonnances ou les mandats de paiement.

Le comptable public est souvent présenté comme l'agent régulièrement investi par l'autorité compétente. Il a qualité pour accomplir un certain nombre d'opérations de recouvrement, de paiement, d'écritures, de maniement et de conservation de fonds et valeurs pour le compte d'une personne publique, avec l'obligation d'en rendre compte devant le juge financier⁹³.

En France, les comptables sont nommés et révoqués par le ministre des finances. En est-il de même au Gabon ? Le Ministre des finances du Gabon peut-il se prévaloir à l'égard des comptables publics d'un tel pouvoir comme son homologue français ?

En France, on distingue deux catégories de comptable : les comptables principaux et les comptables secondaires. Les comptables principaux sont ceux qui rendent directement leurs comptes au juge des comptes. Quant aux comptables secondaires, il s'agit de ceux dont les opérations sont centralisées par un autre comptable public⁹⁴.

La responsabilité des comptables publics diffère de celle des autres agents publics en raison de leur statut particulier⁹⁵. Ils sont tenus de rendre compte de leur gestion au moins une fois l'an⁹⁶. Les comptables publics ont des attributions étendues en matière de contrôle de l'exécution des recettes et des dépenses.

A cet effet, ils sont personnellement et pécuniairement responsables de la tenue de la comptabilité, de la conservation des pièces justificatives et des documents de comptabilité, des fonds et des valeurs qu'ils tiennent, de tout maniement de fonds et mouvement des comptes de disponibilité. La responsabilité des comptables s'engage dès qu'une dépense a été irrégulièrement payée. Le paiement ainsi fait entraîne la responsabilité des comptables. Il en est ainsi en présence des infractions aux règles de comptabilité publique, c'est-à-dire, les fausses imputations des dépenses, les liquidations erronées, les pièces entachées de vices, les pièces qui contiennent des indications en sens contraire et l'insuffisance de justifications. La responsabilité des comptables s'engage lorsqu'ils étaient parfaitement en mesure de déceler les pièces fausses⁹⁷.

⁹³ Jacques Magnet, *Elements de comptabilité publique*, 4^{ème} édition, LGDJ, 1998, p. 28-29.

⁹⁴ Il s'agit alors des comptables de services extérieurs du trésor, les receveurs particuliers des finances, les comptables supérieurs.

⁹⁵ Jacques Magnet, *Les comptables publics*, LGDJ, 1995, p. 105.

⁹⁶ Décret du 29 décembre 1962, article 17, 3^{ème} alinéa.

⁹⁷ Luc Saïdj, Jean-Luc Albert, *Finances publiques*, 5^{ème} édition, Dalloz, 2007, p. 82-83.

La responsabilité des comptables publics est soumise à quatre ordres de garanties ou de sûreté⁹⁸ : le cautionnement qui est généralement assuré par une association de cautionnement mutuel ; l'hypothèque légale sur les immeubles possédés par le comptable ou acquis à titre onéreux par son conjoint ; la prestation de serment professionnel et enfin, le cautionnement sous forme de numéraire, de rentes sur l'Etat ou d'autres valeurs du trésor.

En France, les comptables publics sont en principe seuls responsables pécuniairement devant la Cour des comptes. En est-il de même au Gabon ? Peut-on parler au Gabon du principe de l'unité de juridiction, ce qui signifierait que les comptables et les ordonnateurs sont soumis au contrôle de la Cour des comptes ?

En France, les comptables sont personnellement et pécuniairement responsables de l'exécution budgétaire. Peut-on en dire de même pour les comptables publics du Gabon ?

La responsabilité des ordonnateurs en matière d'exécution des différentes opérations financières n'a été déterminée que progressivement et d'une façon très empirique. Les difficultés pour délimiter cette responsabilité s'expliquent par la nature même de l'autorité que détiennent ces administrateurs ; le contrôle de leurs actes met en cause, dans une certaine mesure, l'organisation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. C'est ainsi que « le champ d'intervention de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) s'est trouvé cantonné à la sanction d'irrégularité non délictueuse non constitutive de gestion de fait, dont l'auteur n'est ni un ministre, ni un élu local »⁹⁹.

Au XXème siècle, l'extension des activités de l'Etat a entraîné un développement de l'activité financière de l'appareil administratif entraînant ainsi la « responsabilisation » des administrateurs¹⁰⁰. Face à cette situation, le législateur français a décidé de mettre sur pied une juridiction spéciale habilitée pour connaître des fautes commises par les ordonnateurs. Elle a été instituée par une loi du 25 septembre 1948. Cette juridiction se dénomme « Cour de discipline budgétaire et financière ». Y a-t-il une juridiction équivalente au Gabon ?

⁹⁸ Jacques Magnet, *Les Comptables publics*, LGDJ, 1995, p. 31 à 34.

⁹⁹ François Adam, Olivier Ferrand, Rémy Rioux, *Finances publiques*, 2^{ème} édition, Presses de sciences PO, Dalloz, 2007, p. 415.

¹⁰⁰ Yves Jégouzo, « Quelques réflexions sur l'évolution de la responsabilité des administrateurs », *RFFP*, n°92, novembre 2005, p. 231-235 ; Michel Bouvier, « L'âge de la nouvelle gouvernance financière et de la responsabilité généralisée des acteurs publics : un contrat social, un autre Etat », *RFFP*, n°92, novembre 2005, p. 39-54.

Les lois organiques du 1^{er} août 2001 et du 2 août 2005 ont confié à la Cour des comptes française les missions de procéder à la certification des comptes publiques¹⁰¹ de l'Etat et les comptes de la sécurité sociale¹⁰².

Au Gabon, la Cour des comptes peut-elle se prévaloir aussi d'une telle mission ?

La délimitation du champ d'action de la Cour des comptes française permet d'analyser si comme en France l'intervention de la Cour des comptes du Gabon est soumise aux mêmes règles de comptabilité publique de l'Etat et aux mêmes logiques d'action ?

V/ Intérêt d'une approche comparative entre les Cours des comptes du Gabon et de France

Nous avons privilégié la comparaison entre la Cour des comptes française et celle du Gabon en raison d'intérêts certains. Depuis le boom pétrolier des années 1970, le Gabon est souvent présenté par la presse internationale comme l'un des pays les plus riches d'Afrique noire¹⁰³. Notre démarche consiste alors à questionner la manière dont les deniers publics de cet Etat sont gérés.

Nous justifions également la limitation de l'analyse comparative autour des Cours des comptes du Gabon et de France par le fait que le gouvernement gabonais fut le premier depuis l'ère « démocratique » des pays africains à instituer une Cour des comptes. Celle-ci a été mise en place parfois bien longtemps avant que d'autres Etats africains n'instituent la leur. En tout cas la Cour des comptes du Gabon a été créée avant les Cours des comptes du Sénégal¹⁰⁴, du Congo-Brazzaville¹⁰⁵, du Burkina-Faso¹⁰⁶, de la Cote d'Ivoire¹⁰⁷ et de Madagascar¹⁰⁸. Aussi,

¹⁰¹ Sous la direction de Louis Favoreau, Robert Hertzog et André Roux, Etudes en l'honneur de Loïc Philip, Raymond Muzellec, « Constitution et Finances publiques, vers la certification des comptes de l'Etat en 2007 », p. 475-491.

¹⁰² Sous la direction de Louis Favoreau, Robert Hertzog et André Roux, Etudes en l'honneur de Loïc Philip, Jean-Pierre Duprat, « Le conseil constitutionnel et les lois de financement de la sécurité sociale », p. 59-73.

¹⁰³ Michel Boyer, « La visite officielle du Président Bongo », *Le Monde*, 2 octobre 1980, p. 5.

¹⁰⁴ La Cour des comptes du Sénégal a été créée par la loi n°99-02 du 29 Janvier 1999, portant révision de la Constitution, soit trois ans après la création de la Cour des comptes du Gabon.

¹⁰⁵ Il a fallu attendre les décrets du 26 mai 2001, du 24 avril 2002 et du 24 décembre 2004 pour que soit mise en place de la Cour des comptes et de Discipline Budgétaire

¹⁰⁶ La Cour des comptes fondée par la Constitution de 1991 révisée en 2000, a été créée par la loi organique du 16 mai 2000.

¹⁰⁷ La Cour des comptes de la Cote d'Ivoire n'a été instituée que par la Constitution du 1^{er} août 2000.

alors qu'au Gabon la plus haute juridiction financière est une Cour autonome depuis 1994, nous constatons que dans de nombreux Etats africains, la plus haute juridiction financière demeure encore une Chambre de la Cour suprême. Le Cameroun¹⁰⁹, le Tchad¹¹⁰ ou encore au Niger¹¹¹ en sont des exemples.

Nous voulons, en matière de contrôle des finances publiques, souligner le cas exceptionnel du Togo. Ce pays présente un retard certain par rapport aux autres pays de l'Afrique noire francophone. En effet, jusqu'à fin mars 2009, il n'y a avait ni Chambre des comptes, ni Cour des comptes. La fonction de contrôle des finances publique était assurée par un organisme placé sous la haute autorité du Président de la République : l'Inspection générale d'Etat. Il a fallu attendre avril 2009 pour que le Parlement du Togo adopte la loi organique portant statut des magistrats de la Cour des Comptes dotant ainsi le Togo enfin d'une Cour des comptes¹¹². Nous espérons que cette Cour des comptes sera mise en place le plus rapidement possible¹¹³.

De tous les Etats d'Afrique francophone, seul, le Mali a adopté un modèle différent. Le contrôle de ses finances publiques est assuré non pas par une juridiction mais par un vérificateur général¹¹⁴. Le Gouvernement malien s'en inspiré du modèle canadien¹¹⁵.

¹⁰⁸ La loi n°2001-025 du 21 décembre 2001 relatif au tribunal administratif et du tribunal financier et la loi n°2004-006 du 17 juin 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière

¹⁰⁹ Le cadre juridique de la Chambre des comptes est posé par la loi du 21 avril 2003 relative aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement de la Chambre des comptes de la Cour Suprême. La Chambre des comptes est organisée en sections et est composée d'un Président, de présidents de sections, de conseillers et d'auditeurs.

¹¹⁰ La Chambre des comptes trouve son fondement dans l'article 157 de la Constitution de 1996 qui dispose que « la Cour Suprême est la plus haute juridiction en matière judiciaire, administrative et des comptes ». La chambre des comptes est l'une des trois chambres constitutive) de la Cour Suprême.

¹¹¹ La Chambre des comptes et de discipline budgétaire de la Cour Suprême a été mise en place au sein de la Cour Suprême par la loi de juin 1990. La Constitution de 1999, révisée en 2004, prévoit la mise en place d'une Cour des comptes autonome, disposant d'une compétence juridictionnelle, d'une compétence de contrôle et d'une compétence consultative.

¹¹² Togo : L'adoption du statut des magistrats de la Cour des comptes est la "consécration" d'un processus. Source : <http://www.togosite.com>

¹¹³ <http://www.letogolais.com>

¹¹⁴ Son statut est défini dans la loi n°03-030 du 25 août 2003, qui s'inspire du modèle fourni par le vérificateur général du Canada.

¹¹⁵ Au Canada, le Vérificateur général (en anglais : *Auditor General of Canada*) est chargé de contrôler la gestion financière des pouvoirs publics au niveau fédéral. Son statut est défini dans la loi du 1^{er} août 1977 sur le vérificateur général. Il vérifie l'exactitude des états financiers du gouvernement fédéral, des différents organismes gouvernementaux et de plusieurs sociétés de la Couronne. Il examine la manière dont les pouvoirs publics appliquent les décisions qu'il a prises. Indépendant du gouvernement, il est nommé pour un mandat non renouvelable de dix ans par le Premier ministre, sur proposition du Parlement. Il rend un rapport à la Chambre des communes. Le vérificateur général procède à trois types de contrôle : la vérification d'attestation (exactitude des états financiers) ; la vérification de conformité (respect par les divers organismes publics des lois, des règlements et des attributions qui leurs sont confiées) et la vérification de gestion (évaluation de la réussite des actions menées).

L'exemple malien constitue une exception au regard de la prédominance du modèle français dans la majorité des pays d'Afrique francophone¹¹⁶.

Nous avons choisi comme intitulé « Institutions supérieures de contrôle des finances publiques » pour désigner la Chambre des comptes de la Cour suprême et la Cour des comptes, deux institutions qui ont eu la charge de juger les comptes des comptables publics depuis l'indépendance du Gabon le 17 août 1960. Au-delà de cet intitulé « rassembleur », vous constaterez tout au long de la thèse que la comparaison est plutôt centrée sur la Cour des comptes gabonaise et la Cour des comptes française, ceci pour trois raisons essentiellement :

- D'abord pour une question de parallélisme de forme. Il vaut mieux comparer deux institutions de même statut juridique : les Cours des comptes gabonaise et française sont des institutions directement reconnues par les Constitutions gabonaise¹¹⁷ et française¹¹⁸.
- Ensuite parce que J. M. Breton qualifie le bilan de la Cour suprême en matière de contrôle des finances publiques de « fort mince »¹¹⁹, alors que depuis que la Cour des comptes a été instituée l'activité de contrôle des finances publiques est plus significative et plus effective, ne serait-ce qu'en considération de l'augmentation substantielle des effectifs des magistrats et du personnel administratif ;
- Enfin parce que, contrairement à la Chambre des comptes qui était membre de la Cour suprême, la Cour des comptes jouit de garanties juridiques¹²⁰, d'une autonomie financière¹²¹ et d'une indépendance garantie directement par la Constitution, privilèges dont ne pouvait se prévaloir la Chambre des comptes.

Depuis l'indépendance des colonies de l'empire français d'Afrique, plusieurs réflexions ont été menées par les chercheurs et universitaires. Ces réflexions ont souvent porté sur l'analyse

¹¹⁶ Il s'agit du modèle français caractérisé par une Cour des comptes ou une Chambre des comptes de la Cour suprême.

¹¹⁷ Articles 76 et 77 de la Constitution gabonaise du 11 Octobre 2000.

¹¹⁸ Articles 47 ; 47-1 et 47-2 de la Constitution Française du 4 Octobre 1958.

¹¹⁹ J.M. Breton, Le contrôle d'Etat sur le continent africain, 1978, LGDJ, p. 485.

¹²⁰ L'adoption et la promulgation de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 fixant l'organisation, la composition, les compétences, le fonctionnement et les règles de procédure de la Cour des comptes.

¹²¹ Selon M. Michel Ikapi, Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon, le budget de la Cour se chiffre en des dizaines de millions de francs Cfa. Ce qui est remarquable au regard des budgets qui sont accordés aux autres institutions sur le continent africain. Selon ce dernier, « la Cour a connu une évolution budgétaire : le budget de fonctionnement tournait avant ma nomination autour de 200.000 millions de francs Cfa (300.000 euros) et l'investissement 50.000 millions (75.000 euros). Depuis 2004, Il y a eu une évolution significative de notre budget. De 200.000 millions, on est passé aujourd'hui à 300.000 millions (450.000 euros) de fonctionnement. Donc le budget a évolué compte tenu des problèmes des Etats africains. Il convient de préciser à propos du renforcement des capacités opérationnelles de la Cour des comptes que les bailleurs de fonds en ont fait une conditionnalité. Et ils sont regardant là dessus. Ensuite en ce qui concerne le budget d'investissement, le budget a aussi évolué. De 50.000 millions qu'on nous donnait, nous sommes parvenus à engranger chaque année 150.000 millions (225 .000 euros). Donc c'est aussi une évolution quant même assez importante ». Entretien n°1. Volume 2, Annexe VIII, p 141.

des processus de transposition du modèle institutionnel français dans les Etats africains francophones. Notre thèse s'inscrit dans cette perspective comparative. Mais celle-ci reste centrée sur les Cours des comptes gabonaise et française en tant qu'elles agissent dans l'action de contrôle des finances publiques de leur Etat respectif. Il convient de faire remarquer que depuis quelques années on assiste à une réflexion produite par des universitaires africains sur la question du contrôle des finances publiques dans les Etats d'Afrique noire¹²².

Le but de cette analyse comparée entre deux institutions aux trajectoires historiques et au contexte d'évolution sociale, politique et administrative différents consiste à situer le domaine d'action de celles-ci par rapport aux institutions exécutives et législatives puis à identifier leurs différences afin de marquer leurs originalités.

La réflexion que nous menons est centrée sur une question fondamentale : en quoi la Cour des comptes française peut-elle constituer un modèle et donc une référence à l'action de la Cour des comptes du Gabon ? A travers cette question, fondement de notre analyse, nous cherchons à définir les critères et les mécanismes sur lesquels peut ou doit se fonder la Cour des comptes du Gabon pour améliorer son rendement.

Deux hypothèses peuvent éclairer notre analyse :

- La première hypothèse consisterait à penser que comme la Cour des comptes française celle du Gabon participe effectivement à la consolidation de l'Etat de droit par la qualité de ses travaux et par la nature de ses activités dans la mesure où celle-ci enquête et rend compte aux pouvoirs publics et aux citoyens de la gestion des deniers publics ;
- La deuxième hypothèse se fonde sur l'idée selon laquelle la Cour des comptes du Gabon à l'image de la Cour des comptes française, est un acteur majeur de la bonne gouvernance des finances publiques.

L'interrogation principale relevée ci-dessus devrait nous amener à analyser les rapports que la Cour des comptes du Gabon entretient avec d'autres institutions constitutionnelles majeures. Le but affiché étant de construire un système de contrôle des deniers publics de qualité, afin de garantir une gestion responsable, juste, transparente, sincère et performante des finances publiques gabonaises.

¹²² *RFFP*, Logique de performance et pays du développement, LGDJ, n°92 – Juin 2007 ; *RFFP*, Les Cours des comptes en action, LGDJ, n°101, Mars 2008.

Les recherches liées à cette thèse nous ont conduites à constater que plusieurs travaux universitaires ont été réalisés dans les disciplines d'histoire du droit¹²³ ou du droit public¹²⁴. Ces travaux s'inscrivent dans une approche comparative entre les juridictions africaines et les institutions françaises¹²⁵. De manière générale, les travaux universitaires répertoriés analysent les institutions politiques, sociales et juridictionnelles des nouveaux Etats africains¹²⁶ en référence à la France. Ils touchent à des domaines variés tels le juridique¹²⁷, l'administration¹²⁸, les institutions politiques¹²⁹ et enfin la justice¹³⁰.

Notre thèse reste limitée au champ de la justice financière. Elle porte plus précisément sur les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques au Gabon, ce qui de facto nous autorise à écarter la justice administrative¹³¹ et judiciaire¹³².

¹²³ F. Burdeau, *Histoire de l'administration française du XVIIIème au XXème siècle*, Montchrestien, coll. « Domat droit positif », 2^{ème} éd, 1994. H. Deschamps, *L'Union française : Evolution et politique*, Paris, Les Cours du droit, 1949. H. Deschamps, *Les Colonies française sous la Constituante*, Paris, les Cours du droit, 1949.

¹²⁴ P. Pluchon, *Histoire de la colonisation*, tome 1 : le premier empire colonial, Fayard, Paris, 1991. Ch. R. Ageron (dir). *Histoire de la France colonial*, 3 tomes, Paris, Pocket, coll. Agora, 1996. D. Bouche, *Histoire de la colonisation française. Flux et reflux (1815-1962)*, tome 2, Paris, fayard, 1991. H. Brunshwig, *La Colonisation française : du pacte colonial à l'Union française*, Paris, Calmann-Lévy, 1949.

¹²⁵ E. Acouetey, *Le contrôle juridictionnel de l'administration en Afrique noire francophone*, Thèse, Nancy, 1974. C. Mambouana, *La Cour suprême congolaise : essai d'analyse à partir de la typologie des juridictions suprêmes françaises*, Thèse, Saint-Etienne, 1999, 415 p.

¹²⁶ J-P Masseron, *Le Pouvoir et la justice en Afrique noire francophone et à Madagascar*, Paris, éd. A. Pedone, 1966, 163 p ; G. Conac, *La Justice en Afrique*, Paris : La Documentation française, 1990, 320 p ; T. Michalon, *Quel État pour l'Afrique ?*, Paris, L'Harmattan, 1984, 189 p.; Sous la dir. de G. Conac, *Les grands services publics dans les états francophones d'Afrique noire*, Paris, Economica, 1 Vol. ; Sous la direction de G. Conac, *Les institutions administratives des États francophones d'Afrique noire*, Paris, Economica, 1979, 314 p.

¹²⁷ G. Conac, « Les politiques juridiques des Etats d'Afrique aux lendemains des indépendances » in *Mélanges en l'honneur du professeur Gustave Peiser : droit public/ contribution réunies par Jean-Michel Galabert et Marcel-René*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 1995.

¹²⁸ R-G. Nlep, *Contribution à l'étude de la dynamique structurelle et normative de l'administration publique en Afrique noire francophone*, Thèse, Paris 1, 1984. A. Liman Malick, *Contribution des institutions de formation au développement en Afrique : cas de l'ENA de Mauritanie*, Thèse, Nice, 1997. F. Djoungong, *L'administration territoriale en Afrique noire d'expression française*, Thèse 3^{ème} cycle, Paris, 1, 1974. H. Legre, *Les Conventions indigènes et la législation coloniale (1893-1946)*, Abidjan, éd. Néter, 1994. J-B Fotsing, *Le pouvoir traditionnel et l'administration coloniale française en Afrique noire : le choc de deux modèles d'organisation sociale*, Mémoire de DEA, Paris 1, 1989.

¹²⁹ J. Wasso Misona, *Constitution de l'état de droit et développement: essai sur le fondement de la justice constitutionnelle dans les pays en voie de développement d'Afrique noire francophone*, Thèse, Aix-Marseille, 2005 ; S. Sambou, *Que reste-t-il du modèle français de juridiction constitutionnel ?*, Mémoire Master II, Droit public fondamental, Bordeaux IV, 2006, 1 vol.

¹³⁰ D. Samson, *Fonctions du contrôle juridictionnel de l'administration dans les pays en voie de développement (cas des pays francophones d'Afrique)*, Thèse, Orléans, 1983 ; M. Jeol, *La réforme de la justice en Afrique noire*, Thèse, Dakar, 1963, 1 vol. 187 p. ; B. Durand, *La Justice et le droit : instruments d'une stratégie coloniale*, Montpellier, CNRS-Université de Montpellier 2002, 3 Vol. A. Amah Sedjro, *Décolonisation et institutions judiciaires en Afrique noire*, Thèse, 1995 ; G. Conac, « Le juge et la construction de l'Etat de droit en Afrique francophone » in *L'Etat de droit : mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris, Dalloz, 1996.

¹³¹ sous la dir. de Gérard Conac et Jean de Gaudusson, *Les Cours suprêmes en Afrique*. 3, *La Jurisprudence administrative* [Texte imprimé] : [actes du colloque sur les Cours suprêmes et les hautes juridictions d'Afrique, Paris, 8-10 janvier 1987] / [organisé par l'] Université de Paris I, Centre d'études juridiques et politiques du monde africain, Paris, Economica, 1988.

¹³² Sous la dir. de G. Conac, *Les Cours suprêmes en Afrique* : [actes du colloque sur les Cours suprêmes et les hautes juridictions d'Afrique, Paris, 8-10 janvier 1987]. 4, *Droit de la terre et de la famille, droit commercial, droit pénal, droit musulman* [Texte imprimé] / [organisé par l'] Université de Paris 1, Centre d'études juridiques et politiques du monde africain, Paris, éd. Economica, 1990 ; G. Conac, *Les Cours suprêmes en Afrique*. 2, *La Jurisprudence* [Texte imprimé] : [actes du colloque, Paris, janvier 1987] : droit constitutionnel, droit social, droit

VI/ Méthodologie et sources documentaires

Pour analyser la Cour des comptes française, nous avons utilisé différents textes législatifs adoptés et mis en œuvre ; des ouvrages de Finances publiques, une variété de Revues de Droit traitant de la Cour des comptes et du contrôle des finances publiques. Nous nous sommes également servis des Grands arrêts de la jurisprudence financière française.

Si l'étude sur la Cour des comptes française est facilitée par l'importance tant en terme quantitatif que qualitatif des sources documentaires et bibliographiques, l'analyse sur la Cour des comptes du Gabon est particulièrement difficile. Les travaux de recherches universitaires consacrés à cette dernière sont rares.

Pour pallier à la quasi inexistence ou à la rareté des ouvrages et des articles qui traitent des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques du Gabon, nous avons orienté notre travail sur des documents obtenus sur place au siège de ladite institution à Libreville, à l'Assemblée nationale et au Journal officiel du Gabon. Nous avons recueilli également des textes de loi et les articles publiés par certains juges financiers au Journal hebdomadaire d'informations et d'annonces légales du Gabon.

Concrètement nous avons répertorié les documents suivants :

- La loi constitutionnelle n° 4/59 en date du 19 février 1959 ;
- Le décret-loi n° 11/PM du 13 décembre 1960 portant organisation des juridictions de la République Gabonaise ;
- Le décret-loi n° 12/PM du 13 décembre 1960 portant statut de la magistrature ;
- La loi n° 24/62 du 20 novembre 1962 portant création de la Cour suprême ;
- La loi n° 26/62 du 21 novembre 1962 relative à l'organisation et au fonctionnement du Conseil supérieur de la Magistrature ;
- La loi n° 6/78 du 1^{er} juin 1978 portant organisation de la Justice ;
- La loi n° 8/91 du 26 septembre 1991 portant statut général des fonctionnaires ;

international, droit financier / [organisé par l'] Université de Paris I, Paris, Economica, 1989. Sous la direction de G. Conac, *Les Cours suprêmes en Afrique*. 1, Organisation, finalités, procédure [Texte imprimé] : [actes du colloque sur les Cours suprêmes et les hautes juridictions en Afrique, Paris, 8-10 janvier 1987] / [organisé par l'] Université de Paris I, Centre d'études juridiques et politiques du monde africain, Paris, Economica, 1988

- La loi n° 4/85 du 27 juin 1985 relatives aux lois de finances qui remplace l'ordonnance du 30 janvier 1975 ;
- La loi n° 5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat qui remplace le décret du 16 janvier 1976 ;
- Le décret n° 00945/PR/MJ du 5 octobre 1979 portant intégration de (premiers) Magistrats de la Chambre des comptes de la Cour suprême du Gabon ;
- Le décret n° 1187/PR/MJ du 3 octobre 1981 portant nomination de Magistrats ;
- Le décret n° 001561/PR/MJ/SG/DP/SP d'août 1991 portant nominations, affectations et mutations des Magistrats ;
- La loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 fixant l'organisation, la composition, les compétences, le fonctionnement et les règles de procédure de la Cour des comptes ;
- La loi n° 12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats ;
- La loi organique n° 8/94 du 17 septembre 1994 portant modification de la loi organique n° 2/93 du 14 avril 1993 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature ;
- Liste des rapports ;
- Une ordonnance d'affectation des magistrats.

Outre les décrets et les textes de loi ci-dessus énumérés, la Cour des comptes du Gabon a mis à notre disposition :

- Quatorze arrêts¹³³ ;
- Un référé du premier Président ;
- Deux notes du premier Président ;
- Une ordonnance portant convocation de la réunion de la chambre du conseil.

Nous nous sommes procurés quelques pages introductives des rapports publics annuels des années 1983-1984 ; 1984-1985 ; 1985-1986 et 1986-1989. Nous n'avons reçu officiellement aucun rapport annuel public. Nous regrettons vivement cette situation, car les rapports annuels de ces différentes années nous auraient permis d'apprécier par exemple l'impact de leurs observations dans la gestion des deniers publics le travail de la Chambre des comptes.

¹³³ Ces arrêts ont été triés par le greffier en chef. Nous précisons qu'il a préalablement effacé les noms des justiciables condamnés.

Pour parfaire notre connaissance sur la Cour des comptes du Gabon, nous avons effectué deux voyages à Libreville¹³⁴ pour recueillir les documents et nous entretenir avec les magistrats financiers responsables de différentes chambres et du Parquet de la Cour des comptes du Gabon. Nous avons réalisé en tout six entretiens :

- Un avec le Secrétaire général;
- Un avec le Procureur général,
- Trois avec les Présidents des 1^{ère}, 2^{ème} et 3^{ème} chambres ;
- Un avec le greffier en chef.

En l'absence de rapports annuels publics, des résultats des travaux de la Commission de jurisprudence de la Cour des comptes du Gabon¹³⁵ et d'un recueil des Grands arrêts de la jurisprudence financière gabonaise comme il en existe en France, les différents entretiens que nous avons réalisés nous ont été d'un grand apport, en terme de compréhension de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques gabonaise tant dans sa dimension historique que dans sa dynamique actuelle.

Nous tenons à préciser qu'effectuer une analyse sur le contrôle des finances publiques des pays africains n'est pas une démarche particulièrement facile en raison notamment de la sensibilité du sujet, de l'insuffisance d'écrits juridiques et des difficultés que l'on peut rencontrer pour recueillir des sources documentaires essentielles. C'est pour cela que le travail que nous présentons ce jour est marqué du sceau de la modération et de la prudence.

Cette thèse est, nous l'espérons, le prélude à d'autres travaux à venir qui seront consacrés aux Institutions gabonaises qui participent au contrôle des finances publiques au Gabon.

Aussi, nous adressons nos sincères remerciements à Monsieur Ngoulakia Gilbert, premier Président de la Cour des comptes de nous avoir autorisé à mener des recherches au sein de la Cour des comptes. Sans son accord, ce travail n'aurait sans doute pas abouti. Qu'il reçoive ici nos remerciements pour la marque de confiance.

Nos remerciements s'adressent également à M. Ikapi, Secrétaire général ; Mme Mpaga, Procureur général ; Mme Mouketou, Présidente de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes ; M. Maganga-Bakita, Président de la 2^{ème} chambre de la Cour des comptes ; M. Mengué Medjoug Isidore, Président de la 1^{ère} chambre à la Cour des comptes, et enfin, à M.

¹³⁴ En janvier et en juin 2008.

¹³⁵ C'est un organe qui n'a jamais fonctionné et pourtant son existence est prévue par la loi.

Mamfoumbi-Boussamba Joëlle Blaise, Greffier en chef de la Cour des comptes pour la qualité des entretiens.

Ces entretiens nous ont permis de prendre connaissance de l'histoire de cette institution, des attributions tant administratives que juridictionnelles, du fonctionnement de cette institution et des rapports qu'elle entretient avec l'exécutif et le Parlement.

Nous adressons également nos sincères remerciements à Mme Nguema Marie Colette, Directrice des comptes rendus à l'Assemblée nationale du Gabon pour sa disponibilité et les documents du Parlement qu'elle a mis à notre disposition.

Notre travail s'articule autour de deux parties.

VII/ Annonce et justification du plan

Nous avons choisi de scinder notre thèse en deux grandes parties. Chaque partie comprenant deux titres est subdivisée en deux chapitres. Les deux parties portent respectivement sur l'organisation et la composition des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (I) et sur leur fonctionnement (II).

La première Partie permet de comprendre comment les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques se structurent en termes notamment d'organisation et de composition. Il s'agit de déterminer les critères qui permettent d'identifier les points communs aux deux Cours et de relever éventuellement des nuances substantielles.

Quant à la deuxième partie, elle aborde sous une approche comparative le fonctionnement des Cours des comptes gabonaise et française. Notre analyse consiste à interroger les attributions juridictionnelles et non juridictionnelles des Cours avant de dégager les enseignements qui peuvent être utiles à un meilleur rendement de la Cour des comptes du Gabon.

Première Partie

Organisation et composition des Cours des comptes

La première partie est consacrée à l'analyse organisationnelle et structurelle des Cours des comptes du Gabon et de France.

Cette partie est centrée sur la question suivante : en quoi l'organisation et la composition de la Cour des comptes du Gabon sont-elles marquées par l'influence des structures de la Cour des comptes française ?

Notre réflexion portera sur deux aspects essentiels : le personnel de la Cour en Titre I et l'organisation hiérarchique des deux Cours des comptes en Titre II.

S'agissant du personnel de la Cour, les critères de recrutement à la Cour des comptes du Gabon sont-ils identiques à ceux qui prévalent au niveau de la Cour des comptes française ? Y a-t-il des nuances substantielles à relever ? De quelles garanties peuvent se prévaloir ses membres magistrats ?

Comme indiqué ci-dessus, le Titre II porte sur l'organisation hiérarchique des deux Cours des comptes. Il s'articule autour d'une question fondamentale : en quoi la structuration interne de la Cour des comptes du Gabon s'apparente-t-elle à celle de la Cour des comptes française ?

Titre I : Le personnel

Les magistrats de la Cour des comptes du Gabon bénéficient-ils des mêmes garanties juridiques que celles qui sont accordées aux magistrats de la Cour des comptes française ?

Pour répondre à cette interrogation, nous allons analyser dans une dynamique comparative, le statut juridique des magistrats des Cours des comptes gabonaise et française. L'objectif de cette étude est de mentionner les points communs aux deux juridictions tout en relevant les points de divergence.

Une telle démarche implique de questionner des règles applicables au personnel de ces deux Cours à partir de deux référentiels : le statut juridique du personnel qui les compose (Chapitre I^{er}) et la hiérarchie structurant ces Cours (Chapitre II).

Chapitre I : Le statut juridique du personnel

Les Cours des comptes gabonaise et française partagent une même mission : contrôler les finances publiques de leur Etat respectif et juger les comptes des comptables publics.

L'accomplissement d'une telle mission n'est pas une tâche aisée et encore moins une fonction sans risque pour le corps de magistrats soumis à cette fonction, d'où la nécessité d'étudier les garanties statutaires à partir d'une interrogation fondamentale : quelles sont les garanties statutaires sur lesquelles se fondent les magistrats des Cours des comptes pour accomplir leurs missions ? Il s'agit donc de savoir si les magistrats de la Cour des comptes du Gabon jouissent des mêmes droits et sont soumis aux mêmes obligations que les juges de la Cour des comptes française ?

Notre réponse s'articulera autour de deux paramètres : les droits qui sont accordés aux magistrats et les obligations auxquels ces derniers sont soumis.

Ainsi, nous entendons analyser le statut des magistrats à partir des droits et les privilèges (Section I) qui sont accordés aux magistrats et les obligations qui pèsent sur ces derniers (Section II).

Section I : Les Droits et privilèges des magistrats

Les membres des Cours des comptes du Gabon et de France ¹³⁶ « ont la qualité de magistrat »¹³⁷ et jouissent à ce titre du statut de magistrat¹³⁸. En France, les magistrats de la Cour des comptes bénéficient d'un statut autonome¹³⁹. Les statuts qui s'appliquent aux magistrats financiers français et gabonais reprennent les principes généraux du statut général de la fonction publique en vigueur dans les deux pays¹⁴⁰.

¹³⁶ Gérard Wolff, « *Les magistrats* », *RDP*, n°6, 1991, p. 1641-1674

¹³⁷ Article L. 112-1 du Code des juridictions financières. Article 8 alinéa 2 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon.

¹³⁸ Thibault Graffin, « Le statut des magistrats devant le Conseil Constitutionnel : une défense discutable de l'unité judiciaire au profit d'une exigence forte d'indépendance des magistrats », *RDP*, n°3 - 2001, p. 831-864.

¹³⁹ Béatrice Thomas-Tual, *Droit de la fonction publique de l'Etat*, édition Ellipses, Paris, 2005, p. 40.

¹⁴⁰ Alain Plantey, « Quelques réflexions sur le nouveau statut général de la fonction publique », *RDP*, n°1- 1984, p. 21-46. Lire aussi la loi organique n°8/91 du 26 septembre 1991 portant statut général des fonctionnaires au Gabon.

En France, les magistrats sont régis par une ordonnance de 1958¹⁴¹ alors que ceux du Gabon sont plutôt régis par une loi organique¹⁴². L'exercice de la fonction de magistrat est donc garanti par des lois aussi bien au Gabon qu'en France.

Ces textes de loi octroient des garanties d'indépendance aux magistrats financiers (Paragraphe I), assurent la protection des juges face aux actions des tiers et leur accordent des privilèges en raison du statut des fonctions qu'ils exercent (Paragraphe II).

Paragraphe I : Les garanties d'indépendance

Tant en France qu'au Gabon, l'indépendance des juges¹⁴³ est un élément fondamental qui caractérise la fonction de magistrat financier. Concrètement, l'indépendance des magistrats se décline par leur inamovibilité (A) et l'exigence de la limitation du cumul des fonctions (B).

A/ L'inamovibilité des magistrats

L'indépendance des juges financiers est garantie par leurs statuts¹⁴⁴. Le Conseil consultatif des juges européens a eu à se prononcer sur l'indépendance des magistrats. Il déclare dans un avis que « l'indépendance des juges est une condition préalable à l'Etat de droit et une garantie fondamentale d'un procès équitable. [Elle] n'est pas une prérogative ou un privilège octroyé dans leur propre intérêt, mais elle leur est garantie dans l'intérêt de la prééminence du droit et de ceux qui recherchent et demandent justice »¹⁴⁵.

L'indépendance des magistrats se fonde d'abord sur le principe d'inamovibilité¹⁴⁶. C'est une garantie solennelle¹⁴⁷ et essentielle qui est attachée à la fonction de magistrat. Et, comme le

¹⁴¹ Ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la Magistrature ; Loi organique 92-189 du 25 février 1992, modifiant l'ordonnance qui précède ; Loi organique n°94-101 du 5 février 1994, modifiant l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 ; Loi n°95-64 du 19 janvier 1995 modifiant le statut de la Magistrature ; Loi organique n°2001-539 du 25 juin 2001 (J. O 26 juin) ; Décret n° 001-1099 du 22 novembre 2001 ; Loi organique n°2007-287 du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des Magistrats ; Décret n°2008-483 du 22 mai 2008 modifiant le décret n°72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'Ecole nationale de la Magistrature et le décret n°94-199 du 9 mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la Magistrature. ; Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République ; Décret n°2008-818 du 21 août 2008 modifiant le décret n°93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

¹⁴² La loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats au Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 106-109.

¹⁴³ Ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature ; *RFDA*, L'indépendance des Cours des comptes en Europe, n°90, 1999.

¹⁴⁴ La loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats au Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 106-109.

¹⁴⁵ Hélène Pauliat, « L'émergence d'une administration de la justice en France », *RFDA*, n°125, 2008, p. 95.

¹⁴⁶ Pierre Eric Spitz, « La loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil de la magistrature devant le Conseil Constitutionnel », *RDP*, n°4 - 2001, p. 1211-1243.

¹⁴⁷ Georges Boyer Chamard, *Les magistrats*, Que sais-je ?, n° 2203, PUF, 1985, p. 48-49.

souligne André Hoalleaux¹⁴⁸, l'inamovibilité est la caractéristique fondamentale qui permet de distinguer l'administration des magistrats de celle des autres fonctionnaires. Parce qu'ils sont inamovibles, les magistrats ne peuvent être nommés, affectés, déplacés, promus qu'avec leur consentement formel et contemporain à l'acte de nomination. Pour Rémi Pellet, l'inamovibilité des magistrats de la Cour des comptes est d'autant plus essentielle et indispensable que c'est « la garantie de stabilité et d'objectivité qui lui [juge financier] manquait pour que, sans risque politique, le pouvoir de l'administration demeurât surveillé »¹⁴⁹.

Il convient de souligner que la loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires précise en son article 5 que « les magistrats de la Cour des comptes sont et demeurent inamovibles ». L'ordonnance n°59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires reprend textuellement cette disposition. Il en est de même de la loi du 22 juin 1967 dont l'article 2 affirme que les membres de la Cour des comptes ont la qualité de magistrat. Ils sont et demeurent inamovibles¹⁵⁰. Et comme l'affirme Michel Tardieu, « l'inamovibilité est indispensable pour sauvegarder l'indépendance de la justice. Elle l'est particulièrement lorsque les juges sont appelés à surveiller les fonds publics. L'accomplissement de leur tâche risque, en effet, de porter ombrage au gouvernement et il ne faut pas que celui-ci puisse user de mesures de rétorsion »¹⁵¹.

L'inamovibilité des magistrats financiers a une valeur constitutionnelle puisque l'article 64 alinéa 4 de la Constitution de 1958 énonce que « les magistrats du siège sont inamovibles ». Cette disposition est reprise par l'article 4 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958 aux termes de laquelle « le magistrat du siège ne peut recevoir, sans son consentement, une affectation nouvelle, même en avancement ». Ce principe a été consacré par le Conseil constitutionnel¹⁵². Comme en France, le législateur gabonais retient aussi le principe de l'inamovibilité aux magistrats. L'article 9 de la loi portant sur le statut général des magistrats gabonais dispose que « les magistrats du siège sont inamovibles »¹⁵³. L'article 8 de la loi organique¹⁵⁴ relative à la Cour des comptes du Gabon dispose également que « l'inamovibilité

¹⁴⁸ Hoalleaux André, « L'administration des magistrats et leur indépendance », *RFSP*, 1963, p. 44 et suivant.

¹⁴⁹ Rémi Pellet, « Mise en perspective historique d'un paradoxe politique », *RFFP*, 1997, n°59, p. 137.

¹⁵⁰ Jean Raynaud, *La Cour des comptes*, Que sais-je ? n° 1876, 1^{ère} édition, 1980, p. 43.

¹⁵¹ Michel Tardieu, *A quoi sert la Cour des comptes ?*, Paris, édition Hachette, 1967, p. 48.

¹⁵² Conseil Constitutionnel. Décision n°80-123 du 24 octobre 1980, Rec. p. 24.

¹⁵³ Au Gabon, le statut des magistrats est régi par la loi n°12/94 du 16 septembre 1994. Volume 2, Annexe VII, p. 106.

¹⁵⁴ La loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 fixe l'organisation, la composition, les compétences, le fonctionnement et les règles de procédure de la Cour des comptes. Volume 2, Annexe VII, p. 129.

des magistrats du siège et l'indivisibilité du ministère public s'appliquent aux magistrats de la Cour des comptes ».

Le législateur gabonais a défini plutôt les caractéristiques de l'inamovibilité des magistrats dans le statut particulier des magistrats¹⁵⁵ et le régime de la magistrature au Gabon. L'inamovibilité signifie que les juges gabonais ne peuvent faire l'objet de nomination, d'affectation, de mutation, de promotion ou de suspension que sur avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature présidé par le président de la République¹⁵⁶. Ces mesures visent à protéger les magistrats contre toutes les formes de pression notamment du pouvoir politique. L'inamovibilité apparaît alors comme un élément protecteur dans la mesure où, en théorie, elle met les magistrats à l'abri des interventions ou des manœuvres de nature à nuire à l'accomplissement de leur mission et à compromettre leur indépendance.

Au Gabon, le juge financier bénéficie de l'inamovibilité¹⁵⁷. Il ressort des différents textes et articles que l'inamovibilité des juges est encadrée. L'article 9 alinéa 2 de la loi n°12/94 portant sur le statut des magistrats prévoit à cet effet que le magistrat peut être muté ou faire l'objet de changement d'affectation lorsque les nécessités du service l'exigent. Mais la mutation doit résulter d'une décision du Conseil supérieur de la magistrature.

Certes, le principe d'inamovibilité a été consacré par le juge constitutionnel français mais ce principe est quelquefois encore malmené pour des raisons liées à la gestion de la magistrature. Le Conseil constitutionnel a eu à valider des décisions de nomination des juges qui avaient été prises pour renforcer l'effectif d'une juridiction à laquelle ils n'appartenaient pas¹⁵⁸.

En France, en théorie, les membres du parquet ne sont pas inamovibles mais en pratique, ils jouissent du même privilège que les magistrats du siège puisque comme le note Georges Boyer Chamnard, « la mutation d'office d'un procureur est un événement très rare »¹⁵⁹. Avant ce dernier, André Hoalleaux faisait déjà observer que « l'administration des magistrats par rapport à celle des fonctionnaires présente des particularités fondamentales. On connaît la principale : l'inamovibilité des juges qui garantit leur indépendance. Un juge ne peut être nommé, affecté, déplacé, promu qu'avec son consentement formel et contemporain à l'acte.

¹⁵⁵ Les textes de référence sont la loi n°2/96 du 14 avril 1993 fixant l'organisation, la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature modifiée par la loi n°8/94 du 17 septembre 1994 et la loi n°12/94 sur le statut des magistrats.

¹⁵⁶ Article 9 de la loi n°8/94 du 17 septembre 1994 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement du conseil supérieur de la magistrature. Volume 2, Annexe VII, p. 111.

¹⁵⁷ Article 8 de la loi du 17 septembre 1994 relative à la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 129.

¹⁵⁸ Conseil Constitutionnel. Décision n°94-355 du 10 janvier 1995. *RFDA*, p. 795, note Guihal.

¹⁵⁹ Georges Boyer Chamnard, *Les magistrats*, Que sais-je ?, n°2203, PUF, 1985, p. 52.

Les magistrats du parquet ne sont pas inamovibles mais, si on va au fond des choses, ils sont traités, peu ou prou, comme leurs collègues du siège »¹⁶⁰. En fait, le principe d'inamovibilité ne signifie nullement que les magistrats sont frappés d'une impunité totale. Le principe d'inamovibilité constitue aussi une garantie des magistrats contre le recours à une procédure disciplinaire.

Le constat que dresse André Hoalleaux à propos des magistrats du ministère public correspond parfaitement à la situation des magistrats du ministère public du Gabon. Dans les statuts des magistrats du Gabon, il y est mentionné que les magistrats du parquet ne sont pas inamovibles ¹⁶¹ contrairement à ceux du siège qui bénéficient expressément de cette « sûreté »¹⁶².

Pour les législateurs gabonais et français, les magistrats financiers jouissent à l'instar des juges judiciaires et administratifs du principe d'inamovibilité en tant que cette « qualité » les protège des influences des tiers dans l'exercice de leur fonction. La démarche du législateur gabonais s'inscrit dans le droit fil de la philosophie du législateur français puisqu'ils cherchent tous deux à maintenir le principe d'inamovibilité pour assurer l'indépendance des magistrats.

L'inamovibilité est une garantie essentielle de l'indépendance des magistrats de la Cour des comptes française et gabonaise. L'indépendance institutionnelle de la Cour par rapport à l'exécutif et au législatif est affirmé par l'article 47-2 de la Constitution de la Vème République qui donne droit à la Cour des comptes de fixer son programme de travail : « la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière »¹⁶³. Son premier

¹⁶⁰ Hoalleaux André, « L'administration des magistrats et leur indépendance », *RFSP*, 1963, Volume 13, n°1, p. 44.

¹⁶¹ Les textes de référence sont la loi n°2/96 du 14 avril 1993 fixant l'organisation, la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature modifiée par la loi n°8/94 du 17 septembre 1994, Volume 2, Annexe VII, p. 110-111 ; et la loi n°12/94 sur le statut des magistrats du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 106-109.

¹⁶² L'article 9 alinéa 2 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant sur le statut des magistrats du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 106.

¹⁶³ Cet article a été introduit par l'article 22 de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008.

Président détermine de sa propre autorité les programmes de contrôle de la Cour. Il en est de même du premier Président de la Cour des comptes du Gabon¹⁶⁴.

L'affirmation de l'inamovibilité pour garantir l'indépendance limite fortement le cumul de fonction auxquels peuvent prétendre les magistrats. Au Gabon comme en France, les magistrats de la Cour des comptes n'ont pas le droit d'exercer des activités ou fonctions qui pourraient mettre en cause leur indépendance¹⁶⁵.

Les magistrats des Cours des comptes gabonaise et française sont certes inamovibles mais la caractéristique « spécifique » des magistrats de la Cour des comptes française par rapport à leurs homologues de la Cour des comptes du Gabon est que ceux-ci ont une forte tradition de « mobilité »¹⁶⁶ qui est profondément ancrée dans l'histoire même des magistrats financiers français. Cette mobilité leur est même garantie par des textes réglementaires¹⁶⁷. Du fait de cette mobilité, les magistrats de la Cour des comptes française peuvent « aller à l'extérieur pour acquérir une expérience [ce qui] accroîtra leurs performances dans leurs activités de contrôle »¹⁶⁸. Les magistrats de la Cour des comptes du Gabon ne jouissent pas du même niveau de mobilité que leurs collègues de la Cour des comptes française. Ils ne peuvent prétendre à un tel privilège parce que ce n'est pas dans la tradition des magistrats financiers du Gabon « d'aller et venir » comme on peut le constater en France.

Au Gabon, depuis la création de la chambre des comptes en 1962 jusqu'à la transformation de celle-ci en Cour autonome des comptes en 1994, excepté les cas de nomination à des fonctions « politiques » en qualité de Président d'organismes publics de contrôle des élections¹⁶⁹ ou d'autres organismes, les cas de détachement des magistrats des institutions supérieures des contrôles des finances publiques dans les cabinets ministériels, les administrations centrales, les grandes entreprises publiques ou privées sont insignifiants¹⁷⁰ en

¹⁶⁴ Articles 17 alinéa 1^{er} de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 fixant l'organisation, la composition, les compétences, le fonctionnement et les règles de procédure de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 129.

¹⁶⁵ On peut considérer que le Conseil supérieur de la magistrature pour ce qui est des magistrats gabonais et le Conseil supérieur de la Cour des comptes en ce qui concerne les magistrats français assurent l'indépendance des magistrats tant au niveau de l'avancement que de la discipline.

¹⁶⁶ Michel Tardieu, *A quoi sert la Cour des comptes ?*, 1967, Hachette, p. 47-50.

¹⁶⁷ « Les magistrats de la Cour des comptes peuvent accomplir la mobilité statutaire instituée pour les membres des corps recrutés par la voie de l'Ecole nationale d'administration. Les magistrats recrutés à la Cour par la voie du tour extérieur sont considérés comme ayant accompli la mobilité. ». Article R*123-1 Modifié par Décret n°2006-1261 du 11 octobre 2006 - Article 9 JORF 17 octobre 2006 Code des juridictions financières, partie réglementaire.

¹⁶⁸ Cyrille Chatail, Vincent Dussart, *Finances publiques*, éditions paradigmes, 2006, p. 49

¹⁶⁹ La Commission électorale nationale autonome et permanente et la Commission nationale de lutte contre l'enrichissement illicite.

¹⁷⁰ L'article 13 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats pose le principe d'incompatibilité des fonctions de magistrat avec l'exercice des fonctions politique ou salarié puisqu'il affirme

comparaison à la Cour des comptes française qui laisse trop aisément ses magistrats s'éloigner d'elle pour occuper des postes de responsabilité dans l'administration et dans les entreprises publiques ou pour servir dans les cabinets ministériels. Selon Gil Desmoulin, en 2006, sur 711 magistrats de l'ordre financier près de 120 magistrats étaient en détachement en dehors de la Cour¹⁷¹.

En pratique, il n'y a pas une « culture » de passerelles entre l'administration publique et la juridiction financière et, encore moins, entre les entreprises publiques ou privées et la Cour des comptes du Gabon. Nous pouvons en partie justifier cette différence d'attitude par le fait que le jeune magistrat financier gabonais est plutôt mu par le souci de réaliser sa carrière de magistrat. Il éprouve plutôt le besoin de gravir les différents grades et échelons de son corps professionnel alors que le juge financier français souhaite plutôt renforcer son expérience professionnelle par un détachement dans les cabinets ministériels ou dans les entreprises privées. Bon nombre de magistrats de la Cour des comptes française ne se privent pas d'aller voir « ailleurs ». Plus qu'une pratique, c'est une tradition qui est profondément ancrée dans les mœurs des magistrats financiers français.

La mobilité ne signifie pas que les magistrats peuvent exercer n'importe quelle fonction. L'exercice de fonctions autres que celles de magistrat est encadré par la loi.

B/ Les incompatibilités ou la limitation du cumul des fonctions

En France, la Constitution de 1958 précise en son article 64 que « le président de la République est le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature ». La Constitution proclame que, pour assurer sa mission, la justice doit être indépendante du pouvoir exécutif (Gouvernement) et du pouvoir législatif (Parlement). Le principe d'incompatibilité de fonctions est donc affirmée par la Constitution française puisque l'article 64 de la Constitution s'inscrit dans la dynamique de l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui proclame l'impérieuse nécessité que soit organisée la séparation des pouvoirs. Les Constituants de 1958 ont proclamé leur attachement à cette déclaration et l'ont rappelé en préambule du texte fondamental. Il en est de même au Gabon puisque l'article 5 de la Constitution du 26 mars 1991 affirme sans ambiguïté que : « la République gabonaise est organisée selon les principes

que « l'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec l'exercice de toute fonction publique et de toute autre activité professionnelle ou salariée ». Volume 2, Annexe VIII, p. 106.

¹⁷¹ Gil Desmoulin, *Finances publiques de l'Etat*, collection Public/Droit, 2008, p. 201

de la souveraineté nationales, de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et celui de l'Etat de droit ».

En droit français, la notion d'incompatibilité repose sur le principe de la séparation de pouvoirs¹⁷². Le législateur interdit aux magistrats d'exercer certaines activités qui sont de nature à compromettre leur mission¹⁷³. C'est en vertu de ce principe que les magistrats de la Cour des comptes ne peuvent exercer un certain nombre de fonctions dont celles de député par exemple. Les magistrats ne peuvent non plus exercer les fonctions d'administrateur dans une société industrielle ou commerciale¹⁷⁴. De même, ils ne peuvent être ni commerçants, ni salariés. En fait, les magistrats ne doivent pas exercer une fonction qui pourrait entraver leur liberté d'esprit¹⁷⁵.

Le constituant gabonais s'en est inspiré pour interdire un certain nombre de fonctions aux magistrats du Gabon.

L'article 68 de la Constitution gabonaise du 11 octobre 2000 dispose que « la justice est une autorité indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Les juges ne sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à l'autorité de la loi ». Cet article est suivi de l'article 69 qui prévoit que « Le Président de la République est le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire, dans le respect des dispositions de la présente Constitution, notamment en son article 36. Il est assisté du Conseil supérieur de la magistrature et des Présidents de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes »¹⁷⁶.

Au Gabon, l'article 13 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant sur le statut des magistrats pose le principe d'incompatibilité de la fonction de magistrat avec un certain nombre d'autres fonctions dans la mesure où cette disposition affirme que « l'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec l'existence de toute fonction publique et de toute autre activité professionnelle ou salariée ». Cette disposition interdit donc aux magistrats de cumuler deux fonctions publiques et politiques. En vertu de cet article 13, les magistrats de la Cour des comptes du Gabon ne peuvent se livrer et encore moins participer aux activités de nature politique puisque celles-ci sont incompatibles avec la réserve que leur imposent leurs fonctions.

¹⁷² Troper Michel, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnel Française*, édition LGDJ, 1980, p. 43. Arrêté du 18 juin 1878 du premier Président de la Cour des comptes française. Source : Jean Raynaud, *La Cour des comptes*, Que sais-je ?, n°1876, 1^{ère} édition, 1980, p. 44.

¹⁷³ Gérard Wolff, « Les magistrats », *RDP*, n°6 – 1991, p. 1641 – 1674.

¹⁷⁴ Tardieu, *A quoi sert la Cour des comptes ?*, Paris, Hachette, 1967, p. 49.

¹⁷⁵ Ibid

¹⁷⁶ La Loi constitutionnelle n°14/2000 du 11 octobre 2000.

Ainsi, comme en France, le juge financier gabonais ne peut exercer la fonction de magistrat tout en exerçant un mandat public électif à moins que celui-ci soit placé en position de détachement pour la durée du mandat. Ces mesures ont un objet précis : éviter que les magistrats de la Cour des comptes du Gabon ne se retrouvent dans une position qui serait contraire à leur devoir de réserve ou qui pourrait nuire à leur indépendance. D'où l'interdiction qui leur est faite d'organiser des actes à caractère politique¹⁷⁷. Les magistrats gabonais n'ont non plus le droit de faire des communications au sujet de la marche des services, de donner des conférences de presse et des interviews sans autorisation de leurs chefs hiérarchiques. Interdiction est aussi faite aux magistrats gabonais de poser des actions concertées qui seraient de nature à entraver le fonctionnement des juridictions¹⁷⁸.

S'inspirant de la législation française, le législateur gabonais reprend le principe d'incompatibilité. Il le rend applicable aux magistrats notamment lorsqu'ils veulent exercer une activité de nature scientifique ou culturelle. L'article 13, alinéa 3 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats énumère les dérogations fonctionnelles que le juge peut exercer en plus de ses fonctions de magistrat : « les magistrats peuvent, sans autorisation préalable, se livrer à des travaux scientifiques, littéraires ou artistiques, ainsi qu'à des actions culturelles et sportives, non lucratives ». Il s'agit principalement des magistrats qui, en plus de leurs activités de juge, assurent des enseignements conformément à leurs compétences intellectuelles¹⁷⁹.

En fait, comme en France, les incompatibilités ont pour but de garantir l'impartialité¹⁸⁰ des magistrats. Celles-ci sont renforcées par un certain nombre d'incapacités. Pour le législateur gabonais, les magistrats de la Cour des comptes ne peuvent siéger dans la même cause que leur conjoint, leurs parents ou alliés jusqu'à un degré d'oncle ou de neveu exerçant dans ladite cause, les fonctions de magistrat, greffier, huissier, commissaire-priseur, expert, syndic de faillite ou liquidateur judiciaire¹⁸¹. Aussi, tout magistrat dont un parent ou allié jusqu'au degré mentionné ci-dessus est l'avocat d'une partie en cause ne peut à peine de nullité de la décision, être appelé à composer la Cour des comptes¹⁸².

¹⁷⁷ L'article 15 de la loi n°12/94 dispose à cet effet que « toute manifestation de nature politique, incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions, est interdite aux magistrats, conformément aux dispositions du statut général de la fonction publique ». Volume 2, Annexe VII, p. 106.

¹⁷⁸ L'article 15 in fine de la loi n°12/94 portant statut des magistrats du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 106.

¹⁷⁹ M. Adiwa, Président de la quatrième chambre de la Cour des comptes dispense des enseignement à l'Ecole Nationale de Magistrature du Gabon

¹⁸⁰ Xavier Pretot, « La Cour des comptes et le principe de l'impartialité du juge », *RDP*, n°2-2000, p. 323-334.

¹⁸¹ L'article 14 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 106.

¹⁸² Ibid

Les incompatibilités et les incapacités mentionnées par le législateur gabonais sont toutes empruntées à la législation française. Ces incompatibilités constituent au fond des sortes de « garde fou » dont l'objet essentiel est de garantir l'indépendance et l'impartialité des magistrats et permettre d'encadrer rigoureusement « la mobilité »¹⁸³ des magistrats. Nous pouvons en déduire qu'en théorie les incapacités fonctionnelles qui s'imposent aux magistrats français du fait de la Constitution ont été reprises par le législateur gabonais. En définitive, les incapacités ont pour objet d'assurer un fonctionnement harmonieux des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire¹⁸⁴.

Les principes d'incompatibilité et d'incapacité confèrent également aux magistrats financiers un droit fondamental à l'exercice de leurs missions : le privilège de fonction.

Paragraphe II : La protection des magistrats et les limites des privilèges de fonction

La fonction de magistrat ouvre droit à la protection de l'Etat (A) ainsi que l'exige le statut général de la fonction publique d'Etat et donne droit à des privilèges (B).

A/ Protection des magistrats

Au Gabon, l'Etat protège les magistrats. L'article 18 alinéa 2 de la loi n°12/94 portant statut des magistrats dispose à cet effet que « les magistrats sont protégés contre les menaces, attaques de quelque nature que ce soit, dont ils peuvent être l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions ». En ce qui concerne plus précisément les magistrats de l'ordre financier, l'article 162 de la loi organique n° 11/94 portant sur la Cour des comptes du Gabon précise que « la Cour et ses magistrats sont protégés, conformément aux dispositions du Code pénal et des lois spéciales en vigueur, contre les menaces, attaques, outrages, injures ou diffamations dont ils pourraient être l'objet ». Aussi renchérit-il, « quiconque, par sa conduite ou ses propos, méconnaît le respect dû à la Cour au cours d'une de ses séances peut être condamné, par décision du Président de la séance, à une amende allant de 24.000 à 500.000 francs, sans préjudice des poursuites pénales éventuelles ». Ces dispositions posent le principe de la protection des magistrats de la Cour des comptes contre les menaces, outrages, injures,

¹⁸³ Michel Tardieu, *A quoi sert la Cour des comptes ?*, Hachette, 1967, p. 47.

¹⁸⁴ Article 5 de la Constitution gabonaise dispose que « la République gabonaise est organisée selon les principes de la souveraineté nationale, de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et celui de l'Etat de droit ». Quant à l'article 68, il affirme que « La justice est une autorité indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Les juges ne sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à l'autorité de la loi. »

diffamations ou attaques de quelque nature que ce soit dont ils peuvent être l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions de la part des tiers.

En fait, ces règles ont pour objet de protéger les magistrats contre n'importe quelle forme de pression. Elles permettent aussi de renforcer le privilège de juridiction et l'indépendance des magistrats.

Pour marquer « physiquement » la protection des magistrats financiers, la loi gabonaise prévoit même le déploiement dans les locaux de la Cour des comptes « d'une unité des forces de sécurité »¹⁸⁵. Celle-ci est placée sous l'autorité du Procureur général. La mission de cette unité des forces de l'ordre est de protéger les locaux de la Cour et les membres de cette institution.

L'Etat au Gabon est chargé d'assurer la protection des magistrats contre tout comportement pouvant consister en l'allégation ou l'imputation d'un fait portant atteinte à l'honneur du magistrat de la Cour des comptes : menace verbale ou calomnieuse, attaques, outrages, injures ou une offense publique¹⁸⁶.

En France, l'ordonnance du 4 février 1959 prévoit que la collectivité publique doit protéger les fonctionnaires « contre les menaces, violences, voies de fait, injures, diffamations ou outrages dont ils pourraient être victimes à l'occasion de leurs fonctions, et réparer, le cas échéant, le préjudice qui en est résulté »¹⁸⁷. La protection de l'intégrité morale et physique des magistrats français est indiscutée et indispensable. Cette protection s'applique aux fonctionnaires de l'Etat.

Pour protéger les magistrats, l'article 434-8 du nouveau Code de procédure pénale punit d'emprisonnement les outrages, les actes de nature à jeter le discrédit sur la justice ; les pressions et les violences envers un magistrat. Dans ce cas, le magistrat qui serait victime des attaques et menaces des justiciables pourrait obtenir des indemnités et réparation du préjudice qu'il a subi¹⁸⁸. Par contre, s'il était en dehors de l'exercice de ses fonctions, il ne pourrait réclamer la protection et l'indemnisation liée à la protection de ses fonctions¹⁸⁹.

En cas de poursuite pénale contre un magistrat de la Cour des comptes du Gabon, l'affaire est instruite conformément aux articles 67 à 71 de la loi portant sur le statut des magistrats. Sur ce

¹⁸⁵ Article 163 de la loi organique n°11/94 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 137.

¹⁸⁶ Article 162 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 137.

¹⁸⁷ Statut général de la fonction publique française, Titre I, article 11 alinéa 3.

¹⁸⁸ Georges Boyer Chamard, *Les magistrats*, Que sais-je ?, n°2203, PUF, 1985, p. 48.

¹⁸⁹ Ibid.

point précis, le législateur gabonais reprend l'esprit des dispositions de l'ordonnance française du 4 février 1959.

A l'exemple de la France, au Gabon, le législateur protège les juges financiers contre d'éventuelles obstructions à l'action de la Cour. La loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon reconnaît à la Cour des comptes le droit de prononcer des amendes en cas d'entrave à l'action de la Cour des comptes : « de 24.000 à 500.000 francs, sans préjudice de poursuites pénales éventuelles » constituant ainsi une entrave à l'opération de vérification¹⁹⁰.

Au Gabon, les magistrats de la Cour des comptes bénéficient des mêmes privilèges de juridiction que ceux des ordres administratif et judiciaire¹⁹¹. Les dispositions du code pénal relatives aux outrages et aux violences envers les magistrats judiciaires et administratifs et aux dépositaires de l'autorité et de la force publique sont également applicables aux magistrats de l'ordre financier.

Nous pouvons en déduire que l'Etat protège les magistrats lorsque ceux-ci agissent dans l'exercice de leur fonction.

B/ Privilèges de juridiction

Au Gabon comme en France, l'Etat protège ses magistrats contre le procès en responsabilité dont ils peuvent être victime de la part des tiers ou des justiciables. Le législateur a prévu des situations où les justiciables peuvent engager des actions en justice contre les magistrats de la Cour des comptes. Ces actions en justice engagées contre les magistrats de la Cour des comptes peuvent avoir un triple caractère : civil, pénal ou disciplinaire. Mais la mise en oeuvre de ce droit ne s'oppose pas à la protection que l'Etat doit à ses agents, en particulier à ses magistrats¹⁹².

En France avant l'adoption de la loi du 5 juillet 1972, le principe de la responsabilité civile avait été admis pour les magistrats s'agissant des faits ou des négligences qu'ils pourraient connaître. Un tiers justiciable pouvait obtenir réparation des dommages que lui a causé un juge financier même lorsque celui-ci a agi dans l'exercice de ces fonctions pour les cas spécifiques de dol, fraude, concussion ou faute lourde professionnel, de prise à partie

¹⁹⁰ Article 141, 11°, tiré 5 du Code des juridictions financières.

¹⁹¹ L'article 2 de la loi gabonaise n°12/94 du 16 septembre 1994 portant sur le statut des magistrats dispose que « le présente statut s'applique aux magistrats des Cours judiciaire, administrative et des comptes, des cours d'appel et des tribunaux ». Volume 2, Annexe VII, p. 106.

¹⁹² Jean-Jacques Taisne, *Institutions judiciaires*, 9^{ème} édition, Dalloz, 2004, p. 63.

expressément prononcée par la loi, de déni de justice ou si la loi déclare les juges financiers responsables à peine de dommages-intérêts¹⁹³.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 juillet 1972, les conditions d'engagement de la responsabilité de la puissance publique à l'égard des usagers du service public de la justice sont prévues par la loi du 5 juillet 1972 qui dispose que : « l'Etat est tenu de réparer les dommages causés par le fonctionnement défectueux du service public de la justice » mais « cette responsabilité n'est engagée que par une faute lourde ou un déni de justice ». En vertu de la loi pré-citée l'Etat peut faire écran entre les magistrats financiers et le justiciable. La garantie de cette protection s'applique notamment aux magistrats professionnels puisque la loi oblige le plaignant à ester directement l'Etat en justice. La mise en jeu de la responsabilité de l'Etat n'empêche pas celui-ci d'exercer une action récursoire contre le magistrat condamné. A l'évidence, l'Etat préfère exercer l'action disciplinaire contre son agent plutôt que d'engager une action récursoire. L'affaire d'Outreau avec le juge Burgaud en constitue un bel exemple¹⁹⁴. Le droit des justiciables d'ester les agents publics devant les tribunaux ne s'opposait pas à la protection juridique que l'Etat doit à ses magistrats. C'est justement parce que l'Etat entend garantir l'indépendance des magistrats de la Cour des comptes et éviter que leur responsabilité soit facilement et souvent mise en jeu qu'un régime particulier de responsabilité a été prévu à leur égard par l'article 18 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statuts des magistrats gabonais. Cet article déclare que « lorsqu'un magistrat a été poursuivi par un tiers pour faute de service et qu'un conflit d'attribution n'a pas été élevé, l'Etat doit, dans la mesure où une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions n'est pas imputable à ce magistrat, couvrir celui-ci de toutes condamnations civiles prononcées contre lui ». Dans ce cas de figure, c'est à l'Etat que revient la charge de se porter garant des condamnations qui peuvent être prononcées à raison de ces faits contre les magistrats.

Au Gabon, selon la procédure prévue à cet effet, les faits relevés sont dénoncés à la connaissance du chef hiérarchique du magistrat mis en cause. En l'espèce, les Présidents de chambres sont compétents à connaître des faits qui sont reprochés aux magistrats de leur chambre. Ils ouvrent immédiatement une enquête, avec le concours, en cas d'infraction flagrante, de la police ou de la gendarmerie. Dans le cas contraire, l'enquête est confiée à l'Inspection générale des services judiciaires sur instruction du ministre garde des Sceaux. En revanche, si les faits reprochés concernent un haut magistrat de la Cour des comptes, le garde

¹⁹³ Désormais cette procédure n'est valable qu'à l'encontre des juges non professionnels. S'agissant des magistrats de carrière, seul l'Etat peut exercer un recours contre le magistrat après avoir désintéressé le plaignant.

¹⁹⁴ *Le Monde*, "La décision du CSM envers le juge Burgaud crée un précédent" Source : <http://www.lemonde.fr>

des Sceaux saisit directement le premier Président de la Cour des comptes qui procède à l'instruction.

En cas de poursuite contre le premier Président de la Cour des comptes ou le Procureur général près la Cour des comptes ou de tout autre magistrat de rang équivalent, la Cour doit obligatoirement être composée de magistrats de grade au moins équivalent.

En dehors du cas du flagrant délit, l'arrestation ou la détention d'un magistrat est soumise à l'accord du président de la République après avis du Conseil supérieur de la magistrature¹⁹⁵.

Les magistrats bénéficient au Gabon comme en France d'un mécanisme juridique de protection du fait de leur statut d'agents publics. Les mesures de protection des magistrats encadrent les actions en justice que les tiers peuvent mener à leur encontre.

En France, le législateur a interdit tout acte d'ingérence d'une personne dans la mission du magistrat et dans sa liberté de juger une affaire convenable à la loi¹⁹⁶.

Nous pouvons affirmer au terme de cette étude sur les droits et les privilèges des magistrats que le choix du législateur gabonais de protéger l'indépendance du magistrat gabonais est largement inspiré du modèle français.

Les privilèges et les mesures de protection accordés aux magistrats n'excluent pas les obligations qui pèsent sur ces derniers. Le législateur gabonais, comme celui de la France, considère que les magistrats doivent être soumis à un ensemble d'obligations.

Section II : Les obligations fonctionnelles

Les magistrats des Cours des comptes du Gabon et de France sont soumis aux mêmes types d'obligations¹⁹⁷ : ils sont tenus de prêter serment (Paragraphe I). Si les magistrats ne respectent pas ces obligations, ils s'exposent à des poursuites et, éventuellement, à des sanctions à caractère disciplinaire (Paragraphe II).

Paragraphe I : Les obligations nées du Serment

Par la prestation de serment (A), les magistrats acceptent de se soumettre à deux types d'obligations : l'obligation de réserve et le respect du secret professionnel (B).

¹⁹⁵ L'article 71 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant sur le statut des magistrats du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 109.

¹⁹⁶ Patureau Yves, « Lumière sur la transparence : l'exigence de la liberté du juge passe par son indépendance ». *Revue administrative*, n°208, 1983, pages 419-421.

¹⁹⁷ Jean Vincent, Serges Guichard, Gabriel Montagnier, André Varinard, *Institutions judiciaires. Organisation. Juridictions. Gens de justice*, 7^{ème} édition, Dalloz, 2003, p. 641.

A/ L'obligation de Serment

Les magistrats qui exercent au sein des Cours des comptes gabonaise et française doivent, lors de la nomination à leur premier emploi, prêter impérativement serment¹⁹⁸. C'est un engagement qui a lieu dès la première installation en audience solennelle. Aucun magistrat ne peut entrer en exercice de la fonction sans prêter serment.

Il n'est pas possible d'exercer les fonctions de magistrat à la Cour des comptes sans s'être acquitté de ce devoir, même par écrit. En cas de réintégration d'un ancien magistrat¹⁹⁹, celui-ci est tenu de se plier à ce « rituel ».

En principe, le serment est d'essence religieuse²⁰⁰. On pourrait penser que celui qui le prête sait qu'il prend Dieu à témoin de son engagement. Le serment est un acte qui engage le magistrat à respecter les obligations qui sont liées à sa fonction. A l'origine, le serment est l'acte par lequel les membres de la Cour jurent fidélité au chef de l'Etat et aux institutions politiques²⁰¹. C'est une condition d'intelligence, de dignité, de moralité qui est nécessaire pour s'acquitter des fonctions qu'il exerce. Et comme le souligne Nathalie Fricero, « le serment ne contient en plus du secret réduit à un seul aspect de la fonction, que deux valeurs d'éthique : la dignité qui fait plutôt référence aux comportements personnels du magistrat et la loyauté qui vise à titre principal ses devoirs institutionnels »²⁰².

Cette règle et pratique est clairement affirmée par l'article 11 alinéa 2 de la loi organique gabonaise n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats. Les magistrats gabonais prêtent serment tel qu'il est prévu dans le statut de la magistrature et dont la formule est la suivante : « je jure de remplir consciencieusement mes fonctions, de respecter scrupuleusement la loi, de garder religieusement le secret des délibérations et de me comporter en tout comme un digne et loyal magistrat »²⁰³, alors que les magistrats de la Cour des comptes française prêtaient serment « de bien et fidèlement remplir leurs fonctions, de garder religieusement le secret des délibérations et de se comporter en tout comme un digne et

¹⁹⁸ Jean Raynaud, *La Cour des comptes*, Que sais-je ? n°1876, 1^{ère} édition, PUF, 1980, p. 42.

¹⁹⁹ Article 11 in fine de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats gabonais. Volume 2, Annexe VII, p. 106.

²⁰⁰ Guy Canivet et Julie Joly-Hurard, *La discipline des juges judiciaires, administratifs et des comptes*, Litec, Paris, 2007, p. 23-24.

²⁰¹ L'article 8 de la loi du 16 septembre 1807 ; l'article 4 de l'ordonnance du 27 février 1815. Le décret du 1^{er} mars 1852 mit fin au serment politique. Source : Jacques Magnet, Louis Valleraud, Thierry Vught, *La Cour des comptes. Les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, 6^{ème} édition, 2007, Berger-Levrault, p. 68.

²⁰² Nathalie Fricero, *Ethique et Profession*, Acte du colloque organisé par la revue *Droit et Procédures*, Nice, 16 et 17 avril 2004, Paris, 2004, Collection Droit et Procédures, p. 32.

²⁰³ Article 11 de la loi du n°12/94 portant sur le statut des magistrats du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 106.

loyal magistrat »²⁰⁴. Il y a eu une légère modification du contenu de ce serment puisque depuis juillet 2006 puisque désormais les termes « religieusement » et « conduire » ont été supprimés. Seule l'obligation de « garder le secret des délibérations » demeure²⁰⁵. Quant au verbe « se conduire », il a été remplacé par celui de « se comporter ».

Nous pensons que la suppression du terme « religieusement » n'altère en rien la déontologie des magistrats de la Cour des comptes française par rapport à leurs collègues du Gabon qui continuent à prononcer le terme « religieusement » dans leur serment. Ils restent soumis au respect de cette obligation.

En France, le serment est une tradition que la magistrature perpétue. C'est un engagement qui est accompli au moment de l'entrée en fonction. L'analyse des termes qui composent le serment gabonais et français révèle qu'ils ne sont pas exactement les mêmes. Toutefois, ces termes s'inscrivent dans une même philosophie : celle du respect de la mission et de la profession de magistrat.

Ce serment fait obligation aux magistrats de l'ordre financier l'observation d'un droit de réserve et une interdiction d'enfreindre au secret professionnel.

Dans la dynamique du serment, les magistrats de la Cour des comptes française ont dans le cadre de leur association²⁰⁶, mené une réflexion qui a abouti à l'adoption d'un corpus de règles déontologiques. Celles-ci s'appliquent aux magistrats de la Cour et à ceux des chambres régionales des comptes françaises. Un collège de déontologie a d'ailleurs été créé aux fins de mener une réflexion sur toutes les questions d'ordre déontologiques²⁰⁷.

En toute hypothèse, l'adoption au Gabon d'un corpus de règles déontologiques permettrait aux juges financiers de définir le cadre moral de l'exercice de sa fonction afin de s'appliquer des principes essentiels à l'accomplissement de sa mission. Parmi ses principes, pourraient y figurer : les devoirs de probité, d'indépendance, d'impartialité, de confidentialité, de professionnalisme et de réserve.

Au niveau de la Cour des comptes du Gabon, la question de la dotation d'une charte de déontologie ne semble pas encore se poser²⁰⁸. En tout cas, il n'existe aucun organe qui

²⁰⁴ Avant l'entrée en vigueur de la loi n°2006-769 du 1^{er} juillet 2006. La formule du Serment a été prévue par l'article 2 du décret du 22 Mars 1852.

²⁰⁵ Article L. 120-3 du Code des juridictions financières.

²⁰⁶ Association des magistrats de la Cour des comptes française. Il n'en n'existe pas d'équivalent au Gabon.

²⁰⁷ Ce collège de déontologie est commun à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes. Il est composé de trois magistrats dont un magistrat des chambres régionales des comptes. Il est désigné pour trois années non renouvelables, par le premier Président, après avis du Procureur général de la Cour des comptes.

²⁰⁸ Nous soulignons qu'à ce jour aucun magistrat de l'ordre financier du Gabon n'a été relevé de ses fonctions pour manquement au serment.

promeut la déontologie au sein de la Cour des comptes du Gabon et *a fortiori* dans les chambres provinciales des comptes. L'absence d'une telle structure pourrait *a priori* laisser croire en l'inexistence de problèmes susceptibles de susciter une telle réflexion ou d'une initiative de ce genre.

B/ L'obligation de réserve et le secret professionnel

Il faut entendre par « secret professionnel », toutes les connaissances ou informations qu'un membre de la Cour a pu acquérir pendant l'exercice de ses fonctions et qui doivent rester confidentielles car leur divulgation peut porter préjudice à la fonction, à l'Etat ou au justiciable. Le non respect de cette règle entraîne d'éventuelles poursuites à l'encontre du magistrat concerné, sans exclusion des poursuites disciplinaires. L'article L. 123-1 du Code des juridictions financières précise à cet effet que « toute faute commise par un magistrat dans l'exercice de ses fonctions ou tout manquement aux devoirs de l'état du magistrat exprimés dans le serment prêté en application de l'article L. 120-3, l'expose à une sanction disciplinaire ».

L'obligation de réserve et le secret professionnel ne figurent pas expressément dans les statuts des magistrats du Gabon²⁰⁹ ni même dans les dispositions spécifiques aux magistrats de la Cour des comptes française²¹⁰. Ce constat ne saurait cependant faire croire que les magistrats de la Cour des comptes du Gabon peuvent se soustraire à cette obligation puisque l'article 54 de la loi du n°12/94 du 16 septembre 1994 portant sur le statut des magistrats gabonais fait obligation à ces derniers de ne pas porter atteinte à la dignité relative à l'exercice de leurs fonctions. Le législateur gabonais considère comme faute disciplinaire « tout manquement par un magistrat aux convenances de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité ». De manière tacite, cet article indique que les magistrats de la Cour des comptes ont l'interdiction de divulguer les faits et informations dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

Selon l'article 26 de la loi française du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, les magistrats sont tenus au secret professionnel dans le cadre des règles instituées dans le code pénal. Concrètement, ils « doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans

²⁰⁹ Les magistrats financiers gabonais restent néanmoins soumis à l'obligation de réserve puisque l'article 131 de la loi n°8/91 du 26 septembre 1991 portant statut général des fonctionnaires interdit aux fonctionnaires d'Etat de manquer à leurs obligations professionnelles. Volume 2, Annexe VII, p. 126.

²¹⁰ Les magistrats de l'ordre judiciaire ou ceux du Conseil d'Etat sont soumis au devoir de réserve respectivement par l'article 79 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 et les articles L. 131-2 et L. 131-3 du Code des juridictions administratives. Lire aussi G. Wolff, *Les magistrats*, RDP, n°6 – 1991, p. 1659.

l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. En dehors des cas expressément prévus par la réglementation en vigueur, notamment en matière de liberté d'accès aux documents administratifs, les fonctionnaires ne peuvent être déliés de cette obligation que par décision expresse de l'autorité dont ils dépendent »²¹¹.

Les magistrats de la juridiction financière gabonaise comme leurs homologues français sont soumis à une obligation de réserve. Ils doivent agir dans le cadre de la règle qui exige la probité, le désintéressement et la non intervention dans certaines situations notamment politiques qui peuvent provoquer la déconsidération de la Cour des comptes envers les justiciables ou les particuliers. Soulignons que les règles sur l'obligation de réserve et du respect du secret professionnel ne s'opposent pas à ce que les magistrats exercent leur liberté de pensée et s'affilient à un syndicat de leur choix²¹².

L'encadrement du droit de grève des magistrats au Gabon est inspiré du modèle français. En France, le droit de grève n'est pas expressément prohibé aux magistrats. Il est réglementé de façon précise. Le droit de grève des magistrats reste assez encadré ainsi que le prévoit l'article 10 du 22 décembre 1958 sur le statut de la magistrature. Celui-ci dispose que « toute délibération politique est interdite au corps judiciaire. Toute manifestation d'hostilité au principe ou à la forme du gouvernement de la République est interdite aux magistrats, de même que toute démonstration de nature politique incompatible avec la réserve que leur imposent leurs fonctions. Est également interdite toute action concertée de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions ». La loi française du 1^{er} juillet 2006 prévoit qu'« aucun membre de la Cour des comptes ne peut se prévaloir, à l'appui d'une activité politique, de son appartenance à la Cour des comptes. Tout membre de la Cour des comptes, en service à la Cour ou chargé de fonctions extérieures, doit s'abstenir de toute manifestation de nature politique incompatible avec la réserve que lui imposent ses fonctions »²¹³.

Le législateur français exige l'obligation de réserve et le respect du secret professionnel²¹⁴ aux fonctionnaires en particulier aux magistrats de la Cour des comptes. La violation de ses deux obligations expose les magistrats de la Cour à des sanctions disciplinaires, et ce, sans préjudice des poursuites pénales éventuelles. De ce fait, tout magistrat de la Cour des comptes

²¹¹ L'obligation de secret professionnel impose que le fonctionnaire détenteur de renseignements confidentiels ne puisse les partager qu'avec des agents habilités à recueillir de telles informations.

²¹² Article 15 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats. Par ailleurs, nous imaginons difficilement les magistrats de la Cour des comptes faire grève tant leurs rémunérations et leurs conditions de travail sont bien meilleures par rapport à certains fonctionnaires de la fonction publique d'Etat. Volume 2, Annexe VII, p. 106.

²¹³ Article L. 120-4 du Code des juridictions financières.

²¹⁴ L'article 9 alinéa 3 de la loi du 22 juin 1967 remplacé par l'article 18 de la loi de 1982, n°594.

au Gabon comme en France est lié par l'obligation de réserve et le respect du secret professionnel.

Paragraphe II : Les obligations disciplinaires

Ce paragraphe traite du régime (A) et des sanctions disciplinaires (B) auxquels s'exposent les magistrats des Cours des comptes française et gabonaise.

A/ Régime disciplinaire

En matière de procédure disciplinaire, le législateur gabonais a mis en place un organe unique qui siège pour statuer sur les litiges qui concernent les magistrats des ordres judiciaire, administratif et financier : le Conseil supérieur de la magistrature. Cet organe se réunit sous sa formation disciplinaire. C'est cette instance qui est habilitée à prononcer des sanctions disciplinaires à l'encontre de tous les magistrats au Gabon²¹⁵. En France, le Conseil supérieur de la magistrature²¹⁶ ne connaît dans sa formation disciplinaire que des affaires des magistrats de l'ordre judiciaire²¹⁷.

En France, avant l'adoption de la loi n°2006-769 du 1^{er} juillet 2006 portant dispositions statutaires applicables aux membres de la Cour des comptes et le décret n°2007-543 du 12 avril 2007, le régime disciplinaire des magistrats de la Cour des comptes était régi par un décret du 19 mars 1852. La loi avait plutôt prévu une institution spécifique réservée aux magistrats de l'ordre financier : le Conseil supérieur de la Cour des comptes²¹⁸.

²¹⁵ La loi n°2/96 du 14 avril 1993 fixe l'organisation, la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature. La Cour constitutionnelle du Gabon a précisé, après avoir examiné la loi organique du 7 janvier 1993 que le Conseil supérieur de la magistrature est « un organe strictement administratif ». Décision de la Cour constitutionnelle du 4 mars 1993. Source : Gabon Hebdo information n°276 du 26 juin 1993.

²¹⁶ Le Conseil supérieur de la magistrature a été créé par la Constitution de 1946 en ses articles 83 et 84 et maintenu dans la Constitution de 1958 par les articles 64 et 65. Le Conseil supérieur de la magistrature est « garant de l'autorité judiciaire », ce qui exclut les juges financiers. Il a pour mission d'organiser la carrière des magistrats et d'exercer à leur égard le pouvoir disciplinaire.

²¹⁷ Arnaud Bories, « L'impartialité du Conseil supérieur de la Magistrature, statuant comme conseil de discipline des magistrats du siège », *RDP*, n°4-2004, p. 935-985 ; Julien Bonnet, « Le Conseil d'Etat et le Conseil supérieur de la magistrature », *RDP*, n°4-2004, p. 987-1014.

²¹⁸ L'article L112-8 du Code des juridictions financières institue un Conseil supérieur de la Cour des comptes. Ce conseil comprend : le premier Président de la Cour des comptes, qui le préside ; le procureur général près la Cour des comptes ; trois personnalités qualifiées dans les domaines soumis au contrôle des juridictions financières qui n'exercent pas de mandat électif et sont désignées pour une période de trois ans non renouvelable respectivement par décret du Président de la République, par le Président de l'Assemblée nationale et par le Président du Sénat ; quatre magistrats les plus anciens dans leur grade de Président de chambre, à l'exclusion des Présidents de chambre maintenus en activité en application de l'article 1er de la loi n°86-1304 du 23 décembre 1986 relative à la limite d'âge et aux modalités de recrutement de certains fonctionnaires civils de l'Etat ; neuf membres élus représentant les magistrats de la Cour des comptes, les conseillers maîtres en service extraordinaire et les rapporteurs extérieurs. Pour chacun d'eux, il est procédé à l'élection d'un suppléant. Leur mandat est de trois ans, il est renouvelable une fois. Les modalités de cette élection sont fixées par décret. Le conseil est consulté par le premier président sur toutes les questions relatives à la compétence, à l'organisation et au fonctionnement de la Cour des comptes, sur les modifications des dispositions statutaires applicables aux magistrats, ainsi que sur toute question déontologique, d'ordre général ou individuel, relative à l'exercice des fonctions des magistrats, des conseillers maîtres en service extraordinaire et des rapporteurs extérieurs. Le conseil donne un avis sur les

Au Gabon, le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le président de la République. Il est assisté du ministre de la justice²¹⁹. Deux personnalités représentent la Cour des comptes au CSM²²⁰ : le premier Président et le Procureur général²²¹. Sous sa formation disciplinaire, le Conseil supérieur de la magistrature se réunit sous la présidence du Président de la Cour judiciaire, assisté du premier Président de la Cour des comptes qui agit en qualité de vice président²²². Le Conseil de direction est l'instance qui, au sein de la Cour des comptes du Gabon, est compétente à connaître en premier des questions de procédures disciplinaires contre un magistrat de l'ordre financier avant que le Conseil supérieur de la magistrature ne soit saisi.

Dans le cadre d'une procédure ordinaire, c'est le Conseil de direction de la Cour des comptes qui examine en premier la demande de sanction contre le magistrat, puis le premier Président de la Cour des comptes saisit le ministre de la justice, lequel porte l'action disciplinaire devant le Conseil supérieur de la magistrature. Une enquête est ouverte et menée par un rapporteur désigné par le Conseil supérieur de la magistrature. Après instruction ou lorsque l'enquête n'a pas été jugée nécessaire, le magistrat est cité à comparaître en personne devant le CSM dans sa formation disciplinaire. Le magistrat a droit à la communication de son dossier. Il peut être assisté d'un de ses pairs. Le CSM statue après avoir entendu le magistrat mis en cause. Le Conseil statue à huis clos et la décision motivée est notifiée au magistrat mis en cause en la forme administrative. Il peut faire appel. Les décisions du Conseil supérieur de la magistrature sont susceptibles de recours devant la Cour administrative²²³.

Toutefois, lorsque les faits sont d'une gravité exceptionnelle, c'est-à-dire que lorsque la faute disciplinaire est constitutive d'un délit ou d'un crime, le premier Président de la Cour des

mesures individuelles concernant la situation et l'avancement des magistrats de la Cour des comptes, à l'exception des propositions de nomination des présidents de chambre. De même, il donne un avis sur les propositions de nomination aux emplois de président de chambre régionale des comptes et de vice-président de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, ainsi que sur les propositions de nomination des premiers conseillers et des présidents de section de chambre régionale des comptes au grade de conseiller référendaire ou de conseiller maître. Sauf en matière disciplinaire, tous les membres du conseil siègent, quel que soit le niveau hiérarchique des magistrats dont le cas est examiné. Toutefois, les représentants des conseillers maîtres en service extraordinaire et des rapporteurs extérieurs ne siègent pas lorsque le conseil se réunit pour donner l'avis prévu à l'alinéa précédent. Source : <http://www.ccomptes.fr>

²¹⁹ Article 3 de la loi n°8/94 du 17 septembre 1994 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature au Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 110.

²²⁰ Abréviation du Conseil supérieur de la magistrature.

²²¹ En sont également membres les Présidents des Cours judiciaires et administrative ; les Procureurs généraux près les Cours judiciaires et administrative, le Commissaire général à la loi près la Cour administrative, le Secrétaire Général de la chancellerie, l'Inspecteur Général des services judiciaires ; les Présidents des Cours d'appel et les Procureurs généraux près lesdites Cours ; un Président du Tribunal et un Procureur de la république désignés par le Conseil pour une années judiciaire.

²²² Article 3 de la loi n°8/94 du 17 septembre 1994 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature au Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 111.

²²³ Article 65 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 109.

comptes du Gabon peut prendre une mesure provisoire de suspension des fonctions d'une durée de trois mois²²⁴. Dans ce cas, le premier Président de la Cour des comptes transmet son avis au garde des Sceaux. Celui-ci se prononce à son tour sur le maintien ou non de la mesure prise, en attendant sa comparution devant le Conseil de discipline.

Le premier Président de la Cour des comptes peut aussi donner des avertissements aux magistrats placés sous son autorité. Mais il doit en rendre compte à son chef hiérarchique, c'est-à-dire au ministre de la justice²²⁵.

Le premier Président de la Cour des comptes du Gabon ne peut prendre des sanctions disciplinaires contre les magistrats soumis à son autorité qu'en cas de faute d'une gravité exceptionnelle. Cette prérogative n'est pas reconnue au premier Président de la Cour des comptes française. Seule l'autorité investie du pouvoir de nomination, en l'occurrence le président de la République peut immédiatement suspendre le magistrat pour faute grave²²⁶.

Le magistrat est informé par le Président du Conseil supérieur de la Cour des comptes dès la saisine de cette instance. Il a droit à la communication intégrale de son dossier. Le Président du Conseil supérieur de la Cour des comptes désigne parmi les membres du conseil un rapporteur qui procède, s'il y a lieu, à une enquête. Lorsqu'une enquête n'a pas été jugée nécessaire ou lorsque l'enquête est terminée, le magistrat est cité à comparaître devant le Conseil supérieur de la Cour des comptes. Cet organe siège à huis clos et donne son avis hors la présence du magistrat mis en cause. La sanction est notifiée au magistrat en cause par l'autorité investie du pouvoir de nomination, c'est-à-dire le président de la République. La sanction prend effet le jour de la notification.

Nous venons de voir qu'au Gabon, le Conseil supérieur de la magistrature est compétent pour prendre des sanctions disciplinaires contre les magistrats de la Cour des comptes. En France, le Conseil supérieur de la magistrature siégeant dans sa formation disciplinaire ne prononce des sanctions disciplinaires qu'à l'encontre des seuls magistrats de l'ordre judiciaire²²⁷.

Le régime disciplinaire des magistrats de la Cour des comptes française n'est pas exactement le même que celui qui a été prévu par le législateur gabonais. En France, c'est le Conseil supérieur de la Cour des comptes qui est habilité à prononcer des sanctions disciplinaires contre les magistrats mis en cause.

²²⁴ Article 58 alinéa 1^{er} de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 108.

²²⁵ Article 55 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 108.

²²⁶ Article L123-14 du Code des juridictions financières.

²²⁷ *Op. cit.* Arnaud Bories.

Les dispositions concernant le régime disciplinaire des membres de la Cour des comptes gabonaise révèle certaines particularités par rapport aux magistrats de la Cour des comptes française.

Au Gabon, le Conseil supérieur de la magistrature est l'instance autorisée à prononcer des sanctions contre les magistrats. Cette institution constitue à notre avis une garantie fondamentale. C'est la différence substantielle entre les systèmes français et gabonais. En effet, dans le système français, la sanction disciplinaire incombe exclusivement au président de la République en tant qu'il est l'autorité investie du pouvoir de nomination. Le Conseil supérieur de la Cour des comptes ne détient qu'un simple rôle de proposition de sanction disciplinaire²²⁸.

Au Gabon comme en France, les organismes et les autorités compétents à prononcer des sanctions ne sont pas les mêmes bien que les principes de la procédure soient identiques.

B/ Sanctions disciplinaires

Au Gabon, les sanctions disciplinaires qui peuvent être prononcées à l'encontre des magistrats de la Cour des comptes figurent dans les statuts des magistrats. Nous rappelons que ces sanctions sont prononcées par le Conseil supérieur de la magistrature²²⁹.

Au Gabon, les sanctions disciplinaires retenues contre les juges sont les suivantes :

- Le blâme ;
- Le blâme avec inscription au dossier ;
- Le retrait de certaines fonctions ;
- La radiation au tableau d'avancement ;
- L'abaissement d'échelon ;
- La rétrogradation ;
- L'exclusion temporaire de fonctions pour une durée maximum de six mois ;
- La mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas droit à une pension de retraite ;
- La révocation avec ou sans suspension des droits à pension.

²²⁸ Article L123-14 alinéa 2 du Code des juridictions financières.

²²⁹ L'article 70 de la Constitution prévoit que « le Conseil supérieur de la magistrature veille à la bonne administration de la justice, et statue de ce fait sur les nominations, les affectations, les avancements, et la discipline des magistrats ». Aussi, selon l'article 4 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994, « Le conseil supérieur de la magistrature veille à la bonne administration de la justice, et statue de ce fait sur les nominations, les affectations, les avancements et la discipline des magistrats ». Volume 2, Annexe VII, p. 106.

Ces sanctions ne peuvent être prononcées à l'encontre des magistrats stagiaires. Le législateur gabonais a prévu des sanctions spécifiques à cette catégorie de juge.

Trois types de sanction peuvent leur être infligés :

- L'avertissement ;
- Le blâme ;
- Le licenciement.

Le législateur gabonais a prévu 12 types de sanctions contre les magistrats alors que le législateur français n'en a prévu que 6. En France, nous dénombrons :

- L'avertissement ;
- Le blâme ;
- Le retrait de certains emplois ou fonctions ;
- L'exclusion temporaire de fonctions dans la limite de 6 mois ;
- La mise à la retraite d'office ;
- La révocation.

Il convient de noter, s'agissant des sanctions encourues par les magistrats de la Cour des comptes des deux pays, que le législateur français n'a pas prévu le licenciement comme sanction contre les magistrats de la Cour des comptes. En revanche au Gabon, cette sanction est bien prévue, mais elle est réservée aux magistrats stagiaires. Précisons que contrairement à l'échelle de sanction française où ils ont été supprimées, le blâme avec inscription au dossier ; la radiation au tableau d'avancement, l'abaissement d'échelon et la rétrogradation existent bien dans la législation gabonaise.

On remarquera enfin que les sanctions disciplinaires prévues contre les magistrats de la Cour des comptes gabonaise s'inspirent largement de la panoplie de sanctions et mesures disciplinaires applicables aux agents soumis au statut général de la fonction publique gabonaise²³⁰.

La carrière de magistrat financier présente des garanties statutaires auxquelles s'ajoutent des avantages pécuniaires et sociaux assez confortables.

²³⁰ L'article 46 et 129 de la loi n°8/91 du 26 septembre 1981 portant statut général des fonctionnaires du Gabon.

Section III : La carrière et les garanties pécuniaires et sociales

Les magistrats de la Cour des comptes disposent de droits pécuniaires et sociaux. Ceux-ci sont attachés à leurs fonctions. Ces droits sont garantis par leurs statuts de fonctionnaires de la fonction publique de l'Etat et leur qualité de magistrat. Ces droits portent essentiellement sur leur carrière (Paragraphe I) et les avantages sociaux qui en découlent (Paragraphe II).

Paragraphe I : La carrière et les avantages pécuniaires

Nous traiterons de la rémunération (A) et du déroulement des carrières (B). Puis nous analyserons toujours dans une approche comparative les positions et cessation de position (C) que peut avoir un magistrat tout au long de sa carrière.

A/ La rémunération

Le statut général des fonctionnaires régi par l'ordonnance française du 4 février 1959 énonce le fondement juridique du régime de rémunération de la fonction publique. Au terme de l'article 22 de cette ordonnance, « tout fonctionnaire a droit, après service fait, à une rémunération comportant le traitement, les suppléments pour charge de famille et l'indemnité de résidence ». Et, selon la règle générale de la fonction publique, le service fait est un principe qui tire son origine de la règle de la comptabilité publique²³¹.

Le traitement des magistrats de la Cour des comptes française date de l'année de création de cette institution en 1807. Le titre VI du décret impérial du 28 Septembre 1807 avait fixé les traitements des membres de la Cour²³². Ce titre expose les éléments qui permettent de définir le traitement du magistrat de l'ordre financier français : le traitement de celui-ci est fixé, dans le cadre d'un système de grille indiciaire en fonction, soit du grade de l'agent et l'échelon auquel il est parvenu, soit de l'emploi auquel il a été nommé²³³.

Au Gabon, la rémunération des fonctionnaires est constituée de deux éléments²³⁴ : le solde de base et les accessoires de solde. Selon le législateur gabonais, le solde de base est composée d'une partie fixe égale à tous les fonctionnaires et d'une partie variable calculée en fonction

²³¹ Décret français du 31 mai 1962 relatif au règlement général de la comptabilité publique.

²³² Il suffit de se référer aux articles 57 à 65. Sources : www.ccomptes.fr

²³³ G. Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, Tome 2, Dalloz, 2003, p. 784 ; Florence Lérique, « La rémunération des fonctionnaires au mérite », *RDP*, n°3, 2007, p. 683-705.

²³⁴ Article 106 de la loi n°8/91 du 26 septembre 1991 portant statut général des fonctionnaires du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 125.

de l'indice afférent au grade, à la classe et à l'échelon de la hiérarchie²³⁵. Quant aux accessoires de solde, ils comprennent les indemnités et les prestations familiales²³⁶. Le législateur gabonais s'est inspiré du modèle de rémunération des fonctionnaires en France. L'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 du Code de la fonction publique française indique que la rémunération des fonctionnaires se décompose de trois éléments : le traitement, le supplément familial, l'indemnité de résidence et les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire²³⁷. Il en est de même au niveau de la réglementation sur les rémunérations à la fonction publique gabonaise. Le traitement des magistrats de la Cour des comptes gabonaise est réglementé par l'article 46 de la loi n°12/94 portant statut des magistrats. Cet article précise que « le magistrat perçoit une rémunération qui comprend le traitement et ses accessoires ».

Les magistrats gabonais font partie des corps de fonctionnaire les mieux rémunérés au Gabon. Selon M. Mengué Me Djoung, Président de la première chambre de la Cour des comptes du Gabon « les conseillers maîtres n'ont pas moins d'un million cinq cent mille francs Cfa par mois au Gabon... »²³⁸, soit presque deux mille trois cents euros dans un pays où le SMIG²³⁹ est d'environ cent trente euros²⁴⁰.

Les magistrats hors hiérarchie sont parmi les magistrats les mieux rémunérés de la Cour des comptes. Mais pour accéder à ce haut grade, il faut en principe avoir mené une longue carrière et avoir franchi tous les grades.

B/ Le déroulement des carrières

Le déroulement des carrières se compose de deux éléments : la notation (a) et l'avancement (b).

a. La notation

Comme les magistrats de la Cour des comptes française, ceux du Gabon sont notés par leur supérieur hiérarchique. Il s'agit en l'occurrence du premier Président de la Cour pour les

²³⁵ Article 107 de la loi n°8/91 du 26 septembre 1991 portant statut général des fonctionnaires du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 125.

²³⁶ Article 108 de la loi n°8/91 du 26 septembre 1991 portant statut général des fonctionnaires du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 125.

²³⁷ Cour des comptes, « La fonction publique de l'Etat ». Rapport public. La Documentation française, 2003, p. 784.

²³⁸ Entretien n°2 avec M. Mengué Me Djoung, Président de la 1^{ère} chambre de la Cour des comptes. Volume 2, Annexe VIII, p. 148.

²³⁹ Abréviation du Salaire minimum interprofessionnel garanti.

²⁴⁰ Gabon : Le chef de l'Etat augmente le SMIG de 44 000 à 80 000 francs Cfa. Source : <http://www.infosplusgabon.com>

magistrats du siège²⁴¹. Quant aux magistrats qui exercent au sein du parquet général, ils sont notés par le Procureur général en sa qualité de chef du parquet²⁴². L'article 9 alinéa 3 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats au Gabon le précise bien puisqu'il prévoit que « les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du ministre chargé de la justice. A l'audience, leur parole est libre ».

Le greffier en chef attribue aussi une note à chaque greffier exerçant au sein des chambres de la Cour.

La notation comprend deux éléments : la note chiffrée et l'appréciation générale.

Lors de l'entretien que nous avons eu avec M. Ikapi, Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon, ce dernier a affirmé qu'il est attribué, chaque année, à tout magistrat de la Cour des comptes une note chiffrée suivie d'une appréciation générale exprimant la valeur professionnelle de l'intéressé²⁴³. La note chiffrée et l'appréciation générale reflètent la manière dont le magistrat sert la Cour. Ces propos confortent l'article 42 alinéa 1 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats qui prévoit que « les magistrats sont notés, successivement, par leurs supérieurs hiérarchiques directs, ainsi que par le ministre chargé de la justice, en ce qui concerne les magistrats du parquet et de l'administration centrale. L'ensemble des notes annuelles des magistrats du siège, centralisé au ministère de la justice est communiqué au Conseil supérieur de la magistrature ».

En principe, une note chiffrée est attribuée à chaque magistrat financier gabonais²⁴⁴. Il n'en est pas de même des magistrats de la Cour des comptes française dans la mesure où le statut spécifique à ces magistrats ne prévoit pas de note chiffrée. Il existe cependant une feuille d'appréciation qui contient des renseignements précis et détaillés sur la valeur professionnelle du magistrat²⁴⁵. L'appréciation générale se fonde sur la valeur professionnelle du magistrat, en prenant en considération ses connaissances et son efficacité dans le travail programme tel que défini par la juridiction.

²⁴¹ Article L. 122-1-1 alinéa 1^{er} du Code des juridictions financières.

²⁴² En tant qu'il est le supérieur hiérarchique des magistrats du parquet.

²⁴³ Entretien n°1 avec M. Ikapi, Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 139.

²⁴⁴ Entretien n°1 avec M. Ikapi : « en fait, c'est à moi de faire des propositions de nomination, en fonction de la situation professionnelle de chaque magistrat et autre personnel placé sous la direction du premier Président ». Volume 2, Annexe VIII, p. 139. Lire également l'article 42 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats.

²⁴⁵ Georges Boyer Chamard, *Les magistrats*, Que sais-je ?, n°2203, PUF, 1985, 127 p.

En principe, la note chiffrée prend en compte le sens de l'organisation et les qualités dont fait preuve le magistrat. Elle constitue par conséquent un élément d'estimation de la valeur générale du magistrat. En pratique, il reste à démontrer que la note et l'appréciation générale suffisent à avancer au plan professionnel²⁴⁶.

b. L'avancement

L'avancement consiste dans une amélioration de la situation professionnelle du magistrat. En France, la hiérarchie d'avancement se subdivise en deux catégories : l'avancement de grade et l'avancement d'échelon. Le législateur gabonais s'en est inspiré puisque les magistrats de la Cour des comptes du Gabon sont soumis aux mêmes types d'avancement.

L'avancement en grade se traduit par une augmentation de la rémunération. En théorie, l'avancement est fonction de trois éléments : l'ancienneté, la note chiffrée et l'appréciation générale²⁴⁷.

On définit le grade comme la position administrative du magistrat dans la hiérarchie professionnelle. Par exemple, un auditeur de la 2^{ème} classe du deuxième grade avancera en grade de la 1^{ère} classe du deuxième grade. Le magistrat qui avance en grade s'élève dans sa hiérarchie. En conséquence, il possédera un titre nouveau, une fonction supérieure et un traitement plus rémunérateur. En France, les auditeurs de 1^{ère} classe et les conseillers référendaires de 1^{ère} classe sont nommés à des grades supérieurs de la hiérarchie par la méthode d'avancement²⁴⁸. L'avancement à l'ancienneté est effectué seulement pour le passage à des grades supérieurs. Le reste se fait au choix.

En France, le premier président, les présidents de chambre, le procureur général et les conseillers maîtres sont nommés par décret du président de la République pris en Conseil des ministres²⁴⁹ alors qu'au Gabon, on accède au haut grade de la magistrature par décret du

²⁴⁶ Lire entretiens n°2 de M. Mengué Me Djoung. Volume 2, Annexe VIII, p. 147.

²⁴⁷ Entretien n°1 avec M. Ikapi, Secrétaire général de la Cour des comptes. Volume 2, Annexe VIII, p. 139.

²⁴⁸ Selon le code des juridictions financières l'article L122-2-1 dispose que « La promotion d'un conseiller référendaire au grade de conseiller maître est subordonnée à l'accomplissement par l'intéressé soit de douze années au moins de service dans le grade de conseiller référendaire, soit de dix-sept années au moins de service comme magistrat de la Cour des comptes. Pour l'application de ces dispositions, les conseillers référendaires nommés directement dans leur grade sont réputés avoir la même durée de service dans l'auditorat que le conseiller référendaire ancien auditeur de 2e classe qui les précède immédiatement au tableau. » quant à l'article L122-1, il prévoit que « Les présidents de chambre de la Cour des comptes sont exclusivement choisis parmi les conseillers maîtres ayant au moins trois ans d'ancienneté ».

²⁴⁹ Le premier Président, les Présidents de chambre et les Conseillers maîtres sont nommés par décret pris en Conseil des ministres (article L121-1). Les autres magistrats de la Cour des comptes sont nommés par décret du Président de la République (article L121-2). Le Procureur général est nommé par décret pris en Conseil des ministres (article L121-3). A cet effet, lire les communiqués des Conseils des ministres parus au quotidien *Le Monde* suivant : Nomination de M. Pierre Grandjeat, Conseiller maître au poste de Président de chambre, *Le Monde*, 14 Septembre 1990, p. 10 ; Nomination de M. Pierre Arpaillange au poste de Premier Président de la Cour des comptes, *Le Monde*, 4 Octobre 1990, p. 44 ; Nomination de M. Jacques Magnet au poste de Président

président de la République pris en Conseil supérieur de la magistrature. Seuls, les magistrats hors hiérarchie occupent les fonctions de direction au sein de la Cour : premier Président, Président de chambre, Procureur général, Secrétaire général, etc.

Au Gabon, la hiérarchie des grades des magistrats se subdivise en trois grades. Ils sont classés selon un ordre hiérarchique décroissant. Ainsi distingue-t-on : le deuxième grade, le premier grade et le grade hors hiérarchie²⁵⁰.

Au Gabon, les magistrats du deuxième grade auraient dû exercer normalement dans les Chambres provinciales des comptes²⁵¹, ce qui correspond en France aux chambres régionales des comptes²⁵². Mais le législateur gabonais a pris soin d'épargner les auditeurs et les conseillers référendaires de cette obligation en raison de l'inexistence du premier et du deuxième degré des juridictions financières au Gabon au moment de la création de la Cour des comptes en 1994. Le législateur gabonais affirme clairement « qu'en raison de la spécificité de l'ordre financier, les auditeurs supérieurs et les conseillers référendaires peuvent être appelés à exercer à la Cour des comptes »²⁵³.

A l'instar de la législation française, le législateur gabonais a adopté une solution dans laquelle chaque grade est divisé en échelons. L'échelon est la position pécuniaire du magistrat. Celui qui avance en échelon reçoit un meilleur traitement. Et chaque échelon ne peut être franchi qu'après une durée d'ancienneté déterminée en tenant compte de l'importance de la note chiffrée et de l'appréciation générale. Au Gabon, la durée d'ancienneté dans chaque échelon varie de deux à trois ans. Ainsi la première classe du premier grade comprend trois échelons. Il en est de même de la deuxième classe du premier grade. Selon le Secrétaire

de chambre, *Le Monde*, 15 Février 1995, p. 16 ; Nomination de trois Conseillers maîtres à la Cour des comptes, *Le Monde*, 24 Avril 1998, p. 7.

²⁵⁰ Article 31 à 33 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats au Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 107.

²⁵¹ Depuis 2006 deux Chambres provinciales ont été créées et fonctionnent effectivement. Il s'agit des Chambres provinciales de contrôle des finances publiques de Mouila et de Franceville. L'installation de la chambre provinciale de Ntoum est en projet. Ces trois Chambres provinciales couvrent chacune trois provinces ainsi que nous le confirme M. Ikapi, Secrétaire général de la Cour : « il y a deux ans, on nous donnons à titre exceptionnel beaucoup de moyens pour que le Premier Président en collaboration avec le Ministre de la Justice construisent les premières juridictions financières locales. Ces fonds nous ont permis de construire une chambre provinciale de contrôle des finances publiques à Franceville et une autre à Mouila. Précisons que celle de Franceville a compétence sur le Haut Ogooué, l'Ogooué Ivindo et l'Ogooué Lolo. Quant à celle de Mouila, elle a compétence sur les provinces de la Ngounié, de la Nyanga et du Moyen Ogooué. L'une des chambres qui siège ici au sein de la Cour des Comptes, la 2^{ème} chambre (sur les 4) reste à chapeauter l'Estuaire, le Wolen Ntem et l'Ogooué Maritime. Nous avons aussi un projet de construction d'une chambre provinciale de contrôle des finances publiques à Ntoum. Cette chambre va justement s'occuper des provinces de l'Estuaire, du Wolen Ntem et de l'Ogooué Maritime ». Entretien n°1 avec M. Ikapi, Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 141-142.

²⁵² En droit on compte vingt huit mais vingt six existent réellement en fait. Source : Christian Descheemaeker, *La Cour des comptes*, Paris, La documentation française, 3^{ème} édition, 2005, p. 167.

²⁵³ Article 33 alinéa 3 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats au Gabon. Volume 2, Annexe VII, p.107.

général de la Cour des compte du Gabon : « pour passer de la première classe à la première classe du deuxième grade, le magistrat doit faire un minimum de six ans »²⁵⁴. La première et la deuxième classe du deuxième grade comportent chacune trois échelons. La durée d'ancienneté dans chaque échelon est de deux ans^{255 256}. En ce qui concerne le grade intermédiaire, il y a là aussi deux classes. La durée d'ancienneté dans chaque échelon est de trois ans pour les trois premiers échelons et de deux ans pour les trois derniers échelons. Enfin, le grade hors hiérarchie ne comprend ni classe, ni échelon.

Au Gabon, il faut en principe douze ans pour passer du grade d'auditeur à celui de conseiller référendaire ; et de quinze ans pour passer du grade de conseiller référendaire à celui de conseiller maître. En France, pour passer au grade de conseiller référendaire, il faut avoir mis au minimum quinze ans au grade d'auditeur. Pour accéder au grade de conseiller maître, il faut avoir passé au moins quinze ans aussi au grade intermédiaire de conseiller référendaire.

En fait, en débutant leur carrière la même année, l'auditeur de la Cour des comptes du Gabon met moins de temps pour accéder au grade de conseiller maître que son collègue de la Cour des comptes française²⁵⁷.

Grades de la Cour des comptes du Gabon

²⁵⁴ Entretien n°1 avec M Ikapi, Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 139.

²⁵⁵ Article 32, alinéa 2 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats. Volume 2, Annexe VII, p.107.

²⁵⁶

²⁵⁷ L'auditeur de la Cour des comptes du Gabon met en principe vingt sept ans pour accéder au grade de conseiller maître alors que son homologue français en mettra trois ans de plus soit trente ans.

Grades		Cour des comptes du Gabon	
2 ^e Grade	Auditeur	2 ^{ème} Classe	échelon (2 ans)
			échelon (2 ans)
			échelon (2 ans)
		1 ^{ère} Classe	échelon (2 ans)
			échelon (2 ans)
			échelon (2 ans)
1 ^{er} Grade	Conseillers Référendai res	2 ^{ème} Classe	échelon (3 ans)
			échelon (3 ans)
			échelon (3 ans)
		1 ^{ère} Classe	échelon (2 ans)
			échelon (2 ans)
			échelon (2 ans)
3 ^e Grade	Conseillers Maîtres	Pas de classe et pas d'échelon	
	Magistrat Hors hiérarchie	Pas de classe et pas d'échelon	

Grades de la Cour des comptes de France

Grades	Cour des comptes de la France		
2 ^e Grade	Auditeur	2 ^{ème} Classe	1 ^{er} échelon (1 an)
			2 ^e échelon (1 an)
			3 ^e échelon (1 an)
			4 ^e échelon (2 ans)
			5 ^e échelon (2 ans)
			6 ^e échelon (2 ans)
			7 ^e échelon
		1 ^{ère} Classe	échelon (2 ans)
			échelon (2 ans)
			échelon (2 ans)
échelon			
Grade Intermédiaire	Conseillers Référendaires	Pas de Classe	1 ^{er} échelon (1 an)
			2 ^e échelon (2 ans)
			3 ^e échelon (2 ans)
			4 ^e échelon (2 ans)
			5 ^e échelon (2 ans)
			6 ^e échelon (3 ans)
			7 ^e échelon (3 ans)
			8 ^e échelon
Grade supérieur	Conseillers Maîtres	Pas de Classe	1 ^{er} échelon (5 ans)
			2 ^e échelon

Au niveau de la Cour des comptes du Gabon, c'est le Secrétaire général qui étudie et propose au premier Président de la Cour des comptes²⁵⁸ les listes d'aptitude pour la titularisation, l'avancement et le recrutement au choix des magistrats²⁵⁹. Car affirme-t-il, « en effet avant que les travaux du Conseil supérieur de la magistrature se tiennent, nous nous réunissons ici au sein de la Cour dans une instance qu'on appelle le Conseil de Direction. Le Conseil de Direction est une instance dirigeante où se prennent toutes les décisions importantes qui

²⁵⁸ Avant que celles-ci ne soient soumises à l'avis du Conseil Supérieur de la Magistrature.

²⁵⁹ Entretien n°1 avec M Ikapi, Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 139.

concernent la Cour (...). Le Secrétaire général doit préparer les documents nécessaires pour que le Conseil de direction sache la situation de chaque magistrat ».

En France, l'avancement des magistrats de la Cour des comptes est prononcé sur proposition du premier Président de la Cour des comptes après avis du conseil supérieur de la Cour des comptes²⁶⁰.

Il est important de souligner que le législateur gabonais a statué expressément sur les modalités pratiques de déroulement des carrières au sein de la magistrature et plus particulièrement au niveau des juridictions financières exactement comme l'a fait avant lui le législateur français²⁶¹.

Les magistrats sont soumis à un régime d'avancement. Ce régime tient compte de deux facteurs : la position professionnelle des magistrats et la possibilité pour ces derniers de cesser leurs fonctions. L'avancement des magistrats de la Cour des comptes du Gabon se fait selon le modèle d'avancement français.

C/ Les positions et cessations de positions

Les magistrats sont liés juridiquement à leur juridiction ou Cour, peu importe les positions qu'ils occupent ou les fonctions qu'ils exercent (a). La cessation de fonctions, qu'elle intervienne à la fin de la carrière ou en cas de licenciement ou de révocation, elle se manifeste par le fait que le magistrat cesse de remplir ses fonctions au sein de la Cour des comptes (b).

a. Les positions des magistrats

Les positions des magistrats des Cours des comptes gabonaise et française sont quasiment les mêmes en ce sens qu'ils peuvent être en l'activité (a.1), en détachement (a.2) ou mis en disponibilité (a.3). En plus de ces positions qu'il partage avec le magistrat français, le statut des magistrats gabonais prévoit le cas de la mise sous les drapeaux. Ce dernier cas est exceptionnel puisqu'il n'est envisageable qu'en période de guerre.

a.1. l'activité

Il convient de noter que la conception juridique de l'activité concorde dans les législations gabonaise et française.

L'activité est la position normale du magistrat en exercice. Le magistrat se trouve placé dès lors qu'il est régulièrement nommé et titularisé dans un grade et qu'il exerce ses fonctions

²⁶⁰ Article L122-1-1 du Code des juridictions financières.

²⁶¹ Article 36 à 42 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats au Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 107- 108.

d'une manière effective : « les magistrats des juridictions exercent leurs fonctions soit au siège, soit au parquet »²⁶².

Une fois que le magistrat est admis à la retraite, cette situation nouvelle ne modifie radicalement pas la nature des rapports juridiques entre le magistrat et la Cour. La retraite décharge certes le magistrat de toutes ses obligations inhérentes à sa fonction, mais le traitement continue cependant à lui être versé en raison des services rendus en qualité de magistrat de l'ordre financier.

A ce jour aucun magistrat de l'ordre financier du Gabon n'a été admis à faire prévaloir ses droits à la retraite.

Les magistrats ne sont pas toujours placés dans la situation d'activité correspondante à l'exercice normale de leurs fonctions. Il en est ainsi du congé accordé au magistrat. Celui-ci constitue une autorisation de ne pas accomplir sa mission mais il ne modifie pas la nature des rapports juridiques établis entre le magistrat et la Cour des comptes.

Il peut arriver que le magistrat de la Cour des comptes soit détaché auprès d'une autre administration publique ou d'un organisme international. Cette situation est plus fréquente en France qu'au Gabon.

a.2. le détachement

On définit le détachement comme la position du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine mais continuant à bénéficier, dans ce corps, de ses droits à l'avancement et à la retraite²⁶³. Le législateur français a retenu deux sortes de détachement : le détachement d'office et le détachement sur demande de l'intéressé²⁶⁴.

Au Gabon comme en France, les magistrats peuvent demander à être détachés pour exercer des fonctions au sein de la Fonction publique conformément au statut général de la fonction publique²⁶⁵. Ils continuent dans ce cas à bénéficier de leurs droits à l'avancement et à la retraite, pendant toute la durée de leurs absence, avec ceux qui sont demeurés en activité au sein de la Cour des comptes. Ils conservent leur plein droit à réintégration dans leurs corps d'origine à l'expiration du détachement.

²⁶² Article 9 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats au Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 106.

²⁶³ Article 39 in fine de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats. Volume 2, Annexe VII, p. 108.

²⁶⁴ André de Laubadère et Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Tome 5, La Fonction publique, 12^{ème} édition, LGDJ, 2000, p. 133.

²⁶⁵ Article 45 à 48 de la loi du 11 janvier 1984, complété par le décret du 16 septembre 1985, article 14 à 39 et 50 à 51 bis. Au Gabon, lire l'article 72 et suivants de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats au Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 109.

Le statut de la magistrature précise que le détachement est la position du magistrat placé hors de son corps d'origine mais qui continue à bénéficier dans ce corps de ses droits à l'avancement et à la retraite puisque « le magistrat en détachement continue à bénéficier de l'avancement de l'échelon »²⁶⁶. En cas de prolongation du détachement, le magistrat perd ses droits à avancement de la Cour²⁶⁷.

Il ne faut pas confondre le détachement et le changement de fonction. Dans ce dernier cas, le magistrat quitte l'institution sans espoir de réintégration.

Le cumul des fonctions n'est non plus à confondre avec la position de détachement. En effet, le détachement se traduit par l'exercice simultané de deux fonctions. Le détachement peut concerner :

- Les fonctions de membre du gouvernement ;
- Les fonctions auprès des administrations, services, collectivités, établissements publics ou organismes publics ;
- Le détachement auprès d'organismes dans lesquels l'Etat détient une participation en capital ;
- Le détachement auprès d'organismes internationaux ;
- Le détachement pour exercer à l'étranger une tâche de coopération technique.

A la Cour des comptes du Gabon, les magistrats connaissent très peu de mobilité, contrairement à leurs collègues de la Cour des comptes française. Et bien que la loi sur le statut des magistrats reconnaisse aux magistrats gabonais le droit à la mobilité professionnelle²⁶⁸, le détachement des magistrats de la Cour des comptes du Gabon demeure quant même un phénomène marginal en comparaison à la mobilité des magistrats de la Cour des comptes française²⁶⁹.

A notre avis, les cas de détachement emblématiques concernent les magistrats hors hiérarchie et donc expérimentés de la Cour des comptes, ce qui exclut d'emblée les auditeurs. Les magistrats qui exercent à l'extérieur de la Cour des comptes du Gabon ont un point commun : ils appartiennent tous au grade de magistrat hors hiérarchie. Parmi ces magistrats figurent principalement :

²⁶⁶ Article 13 alinéa 2 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats au Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 106.

²⁶⁷ Article 49 et 50 de la loi du 11 janvier 1984 ; article 42 à 51 bis du décret du 16 septembre 1985.

²⁶⁸ Article 57 de la loi n°8/ 91 du 26 septembre 1991 portant statut général des fonctionnaires et l'article 72 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats.

²⁶⁹ Michel Tardieu, *A quoi sert la Cour des comptes ?*, Hachette, 1967, p. 47.

- M Aboghé Ella²⁷⁰. Il exerce les fonctions de Président de la Commission électorale nationale autonome et permanente²⁷¹.
- M. Mpage Lucien. Il est détaché auprès de la Chambres des comptes²⁷² de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale²⁷³ dont le siège se trouve à N'djamena, capitale de la République du Tchad. Cette Cour de Justice Communautaire comprend : une Chambre Judiciaire qui assure le respect du droit conformément au Traité de la CEMAC et une Chambre des Comptes qui assure le contrôle des comptes de la Communauté.
- M. Vincent Lebondo Le-Mali. Il exerce les fonctions de Président de la Commission nationale de lutte contre l'enrichissement illicite²⁷⁴.
- M. Effa Ndong. Il est membre du CNLCEI²⁷⁵ et en est le porte-parole.

La particularité de ces détachements est qu'il concernent uniquement les magistrats hors hiérarchie alors qu'en France les auditeurs peuvent aussi demandés à être détachés.

Depuis 2006 les magistrats de la Cour des comptes du Gabon sont régulièrement détachés pour de courtes durées auprès de la CENAP pour organiser et superviser différentes consultations électorales aux niveaux locale et régionale²⁷⁶. A l'approche des consultations électorales, la Cour des comptes du Gabon « se vide » souvent d'une bonne partie de ses magistrats.

En France, les détachements concernent aussi bien les magistrats confirmés et donc expérimentés que ceux qui sont en début de carrière. Le statut d'énarque des magistrats de la

²⁷⁰ Selon Info Plus Gabon, « La Cour Constitutionnelle a coopté M. René Aboghe Ella, 47 ans, au poste de président de la Commission électorale nationale autonome et permanente (CENAP), chargée de l'organisation des élections au Gabon et de l'administration des scrutins ». Source : <http://www.infosplusgabon.com>

²⁷¹ Cet organisme public a en charge l'organisation des élections au Gabon et l'administration des scrutins Source : <http://www.infosplusgabon.com> et <http://www.panapress.com>

²⁷² La Chambre des Comptes, comme la Cour de Justice de la CEMAC dont elle est un des organes a été créée par le Traité de la CEMAC du 16 mars 1994, entré en vigueur le 25 juin 1999 et est régie par : l'Additif au Traité de la CEMAC, relatif au système institutionnel et juridique de la Communauté ; la Convention régissant l'Union Economique de l'Afrique Centrale ; la Convention régissant la Cour de Justice de la CEMAC ; l'Acte additionnel n°05/00/CEMAC-041-CCE-CJ-02 du 14 décembre 2000 portant règles de procédure devant la Chambre des Comptes de la Cour de Justice de la CEMAC ; l'Acte additionnel n°07/00/CEMAC-041-CCE-CJ-02 du 14 décembre 2000 portant statut de ladite Chambre et tout autres textes en vigueur.

²⁷³ En abrégé CEMAC. Source : <http://aisccuf.org/les-institutions-membres/ceamac>

²⁷⁴ http://www.finances.gouv.ga/cnlei_2005.pdf

²⁷⁵ Abréviation de la Commission nationale de lutte contre l'enrichissement illicite.

²⁷⁶ M. Gilbert Ngoulakia, premier Président de la Cour des comptes du Gabon, a été successivement : Président de la Commission Nationale Electorale chargée de l'organisation et de l'administration des élections locales (1996); Président de la Commission Consulaire Electorale de Paris, chargée de l'organisation et de l'administration des élections présidentielles en France, en Grande Bretagne et en Suisse (1998); Président de la Commission Nationales Electorale chargée de l'organisation de l'élection Présidentielle (2001) ; Président de la Commission Nationale Electorale chargée de l'organisation de l'élection Présidentielle (2005). Source : <http://aisccuf.org/les-institutions-membres/gabon>

Cour semble justifier le « recrutement » de ces derniers dans les grandes administrations ou organismes voire même dans les grandes entreprises privées. Et c'est cela qui a fait dire à Michel Tardieu que « travaillant à la Cour et ayant des relations avec toutes les administrations, un ancien élève de l'ENA²⁷⁷ remplit les conditions idéales pour entrer dans un cabinet ministériel. S'il ne devient pas collaborateur d'un membre du gouvernement, il est, en tout cas, bien placé pour trouver une occasion favorable et rentable de se faire affecter dans un organisme public »²⁷⁸. En dehors du détachement, les magistrats peuvent aussi demander des mises en disponibilité.

a.3. la disponibilité

La disponibilité est la position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration d'origine, cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite. Elle peut être soit d'office soit sur demande de l'intéressé²⁷⁹.

Le législateur gabonais ne définit pas la notion de disponibilité à proprement parler. La loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats précise en son article 76 des droits dont bénéficient les magistrats à la fin de leur mise en disponibilité. Cet article se borne à indiquer qu'à « l'expiration de la période de disponibilité, et après avoir été reconnu apte à reprendre son service, le magistrat est réintégré dans son grade et dans une fonction, aux même niveaux que ceux qu'il occupait auparavant. S'il n'est pas reconnu apte, il est admis à cesser ses fonctions et, s'il y a lieu, à faire valoir ses droits à la retraite ».

Selon le lexique des termes juridiques²⁸⁰, la disponibilité est la position d'un fonctionnaire placé temporairement hors de son corps d'origine, avec suspension de ses droits à l'avancement et à la retraite et, dans la majeure partie des cas, de tout ou fraction de son traitement ». Toutefois, selon Michel Tardieu, le fonctionnaire « conserve cependant son titre et peut être réintégré »²⁸¹. Le magistrat qui est mis en disponibilité continue à faire partie de l'effectif de son corps d'origine bien que n'exerçant pas effectivement ses fonctions en raison de sa position de disponibilité. Il convient de souligner que cette situation est comparable à la position de détachement à laquelle donne droit le statut général de la fonction publique²⁸².

Au Gabon comme en France, il y a deux sortes de disponibilité :

²⁷⁷ Abréviation de l'Ecole nationale d'administration.

²⁷⁸ Michel Tardieu, *A quoi sert la Cour des comptes ?*, Hachette, 1967, p.46.

²⁷⁹ André de Laubadère et Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Tome 5, La Fonction publique, 12^{ème} édition, LGDJ, 2000, p. 137.

²⁸⁰ Raymond Guillien et Jean Vincent, *Lexique des termes juridiques*, 12^{ème} édition, 1999, Dalloz, p. 197-198.

²⁸¹ Michel Tardieu, *A quoi sert la Cour des comptes ?*, Hachette, 1967, p. 49.

²⁸² Ordonnance n°59-244 du 9 février 1959 article 38 et le décret n°59-309 du 14 février 1959, article 9 à 14.

- La disponibilité d'office ;
- Et, la disponibilité sur demande de l'intéressé²⁸³.

La disponibilité d'office peut être prononcée soit pour raison de santé, soit dans l'intérêt de la juridiction financière. La disponibilité²⁸⁴ est prononcée d'office lorsque le magistrat se trouve dans l'incapacité de reprendre ses fonctions après avoir épuisé ses droits au congé de longue durée ou de maladie.

Le législateur gabonais a prévu quatre cas d'ouverture de la disponibilité sur demande des magistrats. Ces cas sont tirés du régime général des fonctionnaires de la fonction publique. Ainsi, un magistrat de l'ordre financier peut demander une mise en disponibilité²⁸⁵ pour :

1/ Accident ou de maladie grave du conjoint ou d'un enfant. Dans ce cas précis, le magistrat a droit à une disponibilité égale à trois années renouvelable à deux reprises ;

2/ Effectuer des études ou des recherches présentant un intérêt général. Comme le cas précédent, la durée est égale à trois ans renouvelable également à deux reprises ;

3/ Contracter un engagement dans une formation militaire, la durée de disponibilité ne peut excéder trois ans. Elle n'est renouvelable qu'une seule fois.

4/ Des raisons de convenances personnelles, le magistrat peut demander une mise en disponibilité. Dans ce cas, il se décharge de remplir sa fonction pour des motifs personnels évoqués plus haut. Dans ce cas précis, la durée de disponibilité du magistrat est égale à trois ans renouvelable une seule fois.

Lorsqu'il est mis en disponibilité, le magistrat ne bénéficie ni de son droit d'avancement, ni de celui de son traitement et d'autres avantages matériels. Il cesse par conséquent d'acquérir des droits à la retraite.

En France, la disponibilité a été principalement déterminée par la loi du 17 juillet 1930 puis par l'ordonnance du 18 octobre 1945 et enfin par la loi du 1^{er} juillet 2006. Celle-ci prévoit que les magistrats de la Cour des comptes peuvent, après un an d'exercice à la Cour et sous réserve de compter dix années de services publics être placés en disponibilité pour une durée

²⁸³ André de Laubadère et Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, La Fonction publique, Tome 5, 12^{ème} édition, LGDJ, p. 137. Article 21 de la loi du 11 janvier 1984 en France et l'article 94 de la loi n°8/91 du 26 septembre 1991 portant statut général des fonctionnaires du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 124.

²⁸⁴ Les articles 56 et 59 de l'ordonnance du 13 mai 1969 ont déterminé les règles relatives à la disponibilité applicables aux magistrats de la Cour suprême dont ceux de la Cour des comptes.

²⁸⁵ Article 97 de la loi n°8/91 du 26 septembre 1991 portant statut général des fonctionnaires du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 125.

de cinq ans en vue d'exercer des fonctions publiques²⁸⁶. La disponibilité ne peut excéder trois années. Son renouvellement est strictement encadré²⁸⁷.

Il convient de rappeler que la disponibilité ne signifie pas la rupture complète des rapports juridiques entre le magistrat et la Cour. Le magistrat mis en disponibilité peut réintégrer la Cour à l'expiration de la période fixée. Ainsi la Cour ne perd pas un magistrat. Seule la cessation des fonctions constitue la condition requise pour perdre la qualité de membre de la Cour des comptes.

b. La cessation de fonctions

Les articles 76 à 82 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats au Gabon ainsi que l'ordonnance française n°58-1270 du 22 décembre 1958 mentionnent les causes qui entraînent la perte de la qualité de magistrat. La cessation de fonction marque la rupture de lien juridique entre le magistrat et la Cour.

L'article 73 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature prévoit que « la cessation définitive des fonctions entraînant radiation des cadres et, sous réserve des dispositions de l'article 77 ci-après, perte de la qualité de magistrat, résulte :

- 1/ De la démission d'office ou de la démission régulièrement acceptée ;
- 2/ De la mise à la retraite ou de l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas droit à pension ;
- 3/ De la révocation ;
- 4/ De la nomination directe dans l'une des administrations centrales de l'Etat, des services déconcentrés ou des établissements publics de l'Etat conformément aux dispositions de l'article 76-2 »²⁸⁸.

La cessation des fonctions de magistrat est possible soit en cours d'exercice soit à la fin de carrière. Selon le législateur gabonais, elle peut intervenir à la suite d'une démission acceptée par les supérieurs hiérarchiques ou d'une mise à la retraite. Elle peut exceptionnellement intervenir par l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas droit à la pension.

²⁸⁶ Ordonnance n°45-2403 du 18 octobre 1945 relative à la mise en disponibilité de magistrat de la Cour des comptes, JORF, p. 6655 et suivantes. Article L122-2 du code des juridictions financières Modifié par la loi n°2006-769 du 1^{er} juillet 2006 – article 5 JORF 2 juillet 2006.

²⁸⁷ André de Laubadère et Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, La Fonction publique, Tome 5, 12^{ème} édition, LGDJ, 2000 p. 137.

²⁸⁸ Article 73 créé par Ordonnance 58-1270 1958-12-22 JORF 23 décembre 1958, rectificatif JORF 5 février 1959, modifié par la loi organique 80-844 1980-10-29 art. 5-1 JORF 30 octobre 1980, elle-même modifié par la loi n°92-125 du 6 février 1992 - art. 3 (V) JORF 8 février 1992.

Et, enfin, la cessation des fonctions est possible à la suite d'une révocation régulière à la suite de sanction disciplinaire. Comme en France, au Gabon, la cessation définitive de l'exercice de la fonction de magistrat entraîne la radiation de celui-ci des effectifs des magistrats. Au Gabon, la décision de radiation est prononcée par décret du président de la République après avis du ministre chargé de la Justice²⁸⁹.

Si la mise en disponibilité est considérée comme une cessation temporaire de fonction, la cessation définitive de fonctions intervient dans les cas de démission, de licenciement, de la révocation ou lors de l'admission à la retraite. Mais tant qu'ils sont en exercice, les magistrats financiers gabonais et français bénéficient d'avantages sociaux.

Paragraphe II : Les avantages sociaux

La protection sociale (A) et les congés (B) constituent des avantages sociaux dont bénéficient les membres de la Cour des comptes en France. Il en est de même des magistrats financiers du Gabon.

A/ Le régime de Sécurité sociale des magistrats

Les juges qui exercent à la Cour des comptes gabonaise et française sont soumis au régime de Sécurité sociale et de retraite applicable aux magistrats de la fonction judiciaire. L'article 47 de la loi n°12/94 portant statut des magistrats gabonais précise que « le magistrat mis à la retraite est autorisé à faire valoir ses droits à la pension ».

Sur le plan de la couverture sanitaire, le magistrat gabonais a droit en principe aux visites et aux soins médicaux gratuits dans les établissements sanitaires publics. Ce droit bénéficie aussi à son conjoint et à ses enfants.

Lorsqu'un magistrat est atteint d'une maladie ou d'une infirmité entraînant une invalidité partielle, celui-ci bénéficie d'une couverture médicale, mais aussi d'une rente temporaire d'invalidité et d'un pécule cumulables avec sa solde d'activité lorsque cet état ne l'empêche pas de continuer à exercer ses fonctions de magistrat. Si un magistrat décède alors qu'il exerce encore ou pendant sa période de retraite, le conjoint survivant et les orphelins mineurs du magistrat perçoivent une pension de reconversion. En plus de cette pension de reconversion, les ayant droits du magistrat décédé en exercice ont également droit à un capital-décès. Ces droits s'appliquent aux magistrats français. Il en est de même au Gabon.

²⁸⁹ Article 76 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 109.

Le magistrat financier a droit comme tout fonctionnaire à des congés annuels. On les qualifie souvent de congé judiciaire.

B/ Les congés

Les magistrats financiers gabonais et français ont droit à des congés comme ceux des ordres judiciaire et administratif. Juridiquement, le congé des magistrats est considéré comme une simple suspension temporaire des fonctions.

Le magistrat en position de congé conserve tous les droits des magistrats en activité, y compris le droit au traitement. Il n'y a absolument aucune rupture du lien juridique entre le magistrat et la Cour²⁹⁰. Les deux systèmes concordent sur ce point.

Le législateur gabonais a délimité les dates d'ouverture et de fin des vacances judiciaires. En principe, l'année judiciaire commence le 1^{er} octobre et se termine le 1^{er} juillet. Quant aux vacances judiciaires, elles ont lieu entre le 1^{er} juillet et le 30 septembre de chaque année²⁹¹. Le régime des congés est exactement le même au Gabon et en France.

Dans le chapitre qui va suivre, nous étudierons la hiérarchie de la Cour des comptes du Gabon en prenant toujours comme référentiel la Cour des comptes française. Il s'agit en fait de dégager les points communs et les particularismes de chaque institution.

Chapitre II : La Hiérarchie

Jusqu'en 1994 la Chambre des comptes de la Cour suprême du Gabon était composée d'un Sièges, d'un Parquet et d'un Secrétariat général. Cette structuration n'a pas fondamentalement changé avec la mutation de la chambre des comptes de la Cour suprême en Cour des comptes. La hiérarchie de la Cour des comptes du Gabon se compose d'un siège, d'un parquet et d'un corps de fonctionnaires. Ces derniers dépendent plutôt de la fonction publique d'Etat. Cette hiérarchie ne se distingue guère de celle de la Cour des comptes française.

Ce chapitre II est subdivisé en trois sections qui traitent respectivement des magistrats du siège (Section I) ; des magistrats du parquet (Section II) et enfin des auxiliaires de la Cour, c'est-à-dire du personnel relevant en principe de la fonction publique de l'Etat (Section III).

²⁹⁰ Déjà à la création de la Cour des comptes en 1807, le législateur avait prévu des dispositions sur le congé des magistrats notamment les articles 67 à 71 contenus au Décret impérial du 28 septembre 1807.

²⁹¹ Article 6 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 106.

Section I : Les magistrats du Siège

Nous traiterons des conditions d'accès à la fonction de magistrat (Paragraphe I) puis nous étudierons les structures du siège (Paragraphe II).

Paragraphe I : Les conditions d'accès à la fonction de magistrat

Nous étudierons d'abord les conditions d'accès à la fonction de magistrat financier au sein des Cours des comptes du Gabon et de France (A). Puis, nous analyserons les différents grades de ce corps de magistrat (B).

A/ L'intégration au corps des magistrats de l'ordre financier

Les conditions générales d'accès à la carrière de magistrat à la Cour des comptes gabonaise sont prévues par l'article 22 et suivants du statut particulier des magistrats²⁹².

Pour être recruté comme magistrat de l'ordre financier, les candidats doivent être titulaires soit de la maîtrise en droit, soit de la maîtrise en économie ou encore de la maîtrise en gestion. Y étaient également admis les diplômés de l'Ecole nationale de la magistrature²⁹³ ou de tout autre établissement spécialisé équivalent agréé par l'Etat gabonais.

Au-delà des critères « intellectuels » relatifs à l'obtention des diplômes universitaires indispensables, les magistrats doivent remplir d'autres conditions consubstantielles tels : être de nationalité gabonaise, jouir de ses droits civiques, avoir une bonne moralité ; être apte physiquement et mentalement, être âgé de 25 ans au moins et de 35 ans au plus au premier janvier de l'année en cours, remplir les conditions de titre ou de qualifications exigées pour l'exercice de la fonction postulée et être dégagés des obligations du service national²⁹⁴.

Les dispositions générales de recrutement des magistrats au Gabon sont très voisines des conditions régissant le recrutement des magistrats en France²⁹⁵. Au Gabon comme en France, le statut particulier des magistrats reprend les mêmes conditions qui sont demandées aux candidats à la fonction publique.

B/ Les grades des magistrats de l'ordre financier

²⁹² Loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 107.

²⁹³ En abrégé ENM.

²⁹⁴ Article 22 à 24 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 107.

²⁹⁵ Jacques Magnet, La Cour des comptes. Les Institutions associées et les Chambres régionales des comptes, Berger-Levrault, Paris, 5^{ème} édition, 2000 p. 53-54.

Au Gabon comme en France, le corps des magistrats des Cours des comptes se compose d'auditeurs (a), de conseillers référendaires (b) et de conseillers maîtres (c).

Au Gabon comme en France, le grade d'auditeur est subdivisé en deux classes : les auditeurs de 2^{ème} classe et les auditeurs de 1^{ère} classe.

a. Les auditeurs

Comme en France, la dénomination « auditeur » désigne au Gabon le magistrat qui commence sa carrière au terme de sa période de formation. La législation en vigueur dans les deux pays ne se caractérise pas seulement par le recours à la dénomination « auditeur », elle s'illustre aussi par la subdivision du grade d'auditeur en deux classes : les auditeurs de 2^{ème} classe et les auditeurs de 1^{ère} classe.

A propos donc du grade d'auditeur, le législateur gabonais s'est inspiré de la structuration de la Cour des comptes française.

a.1. les auditeurs de 2^{ème} classe

Après avoir été affectés par le premier Président dans l'une des Chambres de la Cour, les jeunes auditeurs sont installés dans leurs fonctions lors d'une audience solennelle.

En France, le recrutement administratif au niveau de l'auditorat est commun aussi bien aux auditeurs de la Cour des comptes, aux conseillers des tribunaux administratifs qu'aux inspecteurs de l'inspection générale des finances. En fait, les auditeurs de ces différentes juridictions et administrations sont recrutés parmi les élèves ayant subi une formation à l'Ecole nationale d'administration²⁹⁶. En France, les auditeurs de 2^{ème} classe sont tous recrutés parmi les anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration.

Au Gabon, depuis la réforme de 1994²⁹⁷, les auditeurs sont désormais formés à l'Ecole nationale de magistrature. Avant cette réforme, ils étaient formés à l'ENA²⁹⁸ exactement comme en France. Le « lieu » de formation des magistrats financiers constitue une nuance substantielle entre les systèmes gabonais et français.

En France, les auditeurs de la Cour des comptes suivent leur formation à l'Ecole nationale d'administration tandis que ceux du Gabon sont plutôt formés à l'Ecole nationale de la

²⁹⁶ Pierre Fanachi, *La justice administrative*, Que sais-je ? n°1806, 1^{ère} édition, 1980, p. 30-31.

²⁹⁷ Entretien n°1 avec M. Ikapi, Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon.

²⁹⁸ Abréviation de l'Ecole nationale d'administration. Lire aussi Raymond Muzellec, *Finances publiques*, 10^{ème} édition, 1997, Sirey, p. 295. Guy Thuillier et Jean Tulard, *Histoire de l'administration française*, Que sais-je ? n°2137, PUF, 1^{ère} édition, 1984, p. 98-102.

magistrature où ils y reçoivent une formation à caractère judiciaire²⁹⁹. Il convient de préciser que c'est à l'ENA que les auditeurs des tribunaux administratifs et de la Cour des comptes français sont formés alors que ceux qui exercent au sein de la Cour des comptes du Gabon suivent plutôt la même formation que les jeunes magistrats des ordres judiciaire et administratif. C'est là une des distinctions notables du corps de magistrats gabonais par rapport aux magistrats français.

Selon la loi gabonaise sur le statut des magistrats, « sont intégrés dans le corps des magistrats en qualité de magistrats stagiaires pour servir dans l'ordre judiciaire, les élèves magistrats titulaires en droit et diplômés de l'Ecole nationale de la magistrature ou de tout autre établissement spécialisé équivalent agréé par l'Etat »³⁰⁰. Au sortir de l'Ecole nationale de la magistrature, ils commencent leur carrière en qualité de magistrats stagiaires.

Le Gabon possède une Ecole nationale d'administration. Cette Ecole ne comporte plus de section judiciaire qui formait les magistrats notamment de l'ordre administratif ou financier. Depuis la réforme de 1994, tous les magistrats gabonais, y compris ceux qui sont appelés à servir au sein de l'ordre financier, sont désormais recrutés sur concours, avant de suivre leur formation à l'Ecole nationale de la magistrature. M. Ikapi, Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon nous l'a confirmé : « à l'époque, la Cour des comptes ne recrutait que les majors de l'Ecole Nationale de l'Administration et de l'Institut de l'Economie et des Finances. Depuis la réforme de 1994, tous les magistrats sont formés à l'Ecole Nationale de la Magistrature »³⁰¹.

En France, les auditeurs de 2ème classe ne bénéficient pas de l'immovibilité. Au plan fonctionnel, ils mènent en principe leurs vérifications sous la direction d'un conseiller référendaire ou d'un conseiller maître qui dirige et présente leurs travaux. Ce principe date de 1807 puis a été réaffirmé par la loi de 1967 et codifié à l'article L 122-1 du Code des juridictions financières³⁰².

Les tâches auxquelles se donnent les auditeurs de la Cour des comptes française sont les mêmes qui sont dévolues aux auditeurs de la Cour des comptes du Gabon. Ces derniers mènent des vérifications sous la supervision d'un conseiller référendaire, d'un conseiller-

²⁹⁹ L'article 22 de la loi n°12/94 portant statut des magistrats dispose que : « sont intégrés dans le corps des magistrats, en qualité de magistrat stagiaires pour servir dans l'ordre judiciaire, les élèves magistrats titulaires de la maîtrise en droit et diplômés de l'Ecole nationale de la magistrature ou de tout autre établissement spécialisé équivalent agréé par l'Etat ». Volume 2, Annexe VII, p. 107.

³⁰⁰ Article 22 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant sur le statut des magistrats du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 107.

³⁰¹ Entretien n°1 avec le secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon.

³⁰² Christian Descheemaeker, *La Cour des comptes*, Paris, La documentation française, 2005, p. 25

maître ou d'un magistrat hors hiérarchie³⁰³. Ainsi que nous l'indiquions précédemment, les auditeurs ne peuvent accéder à la première classe du deuxième grade qu'après avoir passé 6 ans à la deuxième classe du deuxième grade d'auditeur. Ce n'est qu'à cette condition et après avis favorable du Conseil supérieur de la magistrature qu'ils sont nommés par décret du président de la République au grade d'auditeur de la 2^{ème} classe en France ou pour accéder au grade d'auditeur supérieur pour ce qui est de la Cour des comptes du Gabon.

a.2. les auditeurs de 1^{ère} classe

En France, les auditeurs de 1^{ère} classe se recrutent au choix parmi les auditeurs de 2^{ème} classe. Pour passer de la 2^{ème} classe à la 1^{ère} classe, il faut avoir été auditeur de 2^{ème} classe pendant dix-huit mois³⁰⁴. Le Président de la chambre apprécie les travaux que l'auditeur a réalisés pour justifier l'aptitude qui lui confère le droit d'avancer en 1^{ère} classe. Le Président de chambre donne son avis sur l'opportunité du dossier du candidat au premier Président de la Cour. Selon l'article L. 122-1-1 du Code des juridictions financières « les promotions des magistrats de la Cour des comptes aux grades d'auditeur de 1^{re} classe, de conseiller référendaire et de conseiller maître sont prononcées sur proposition du premier Président de la Cour des comptes, après avis du Conseil supérieur de la Cour des comptes »³⁰⁵.

Les auditeurs de 1^{ère} classe sont inamovibles³⁰⁶. Ils jouissent des mêmes droits accordés aux autres magistrats de la Cour des comptes.

L'analyse des systèmes de recrutement dans les deux pays montre que les conditions fixées par la législation gabonaise sont identiques à celles que prévoit le législateur français. Seule nuance que nous évoquions déjà plus haut, les auditeurs de la Cour des comptes française sont formés à l'Ecole nationale d'administration alors que ceux du Gabon suivent leur formation à l'Ecole nationale de la magistrature.

Les auditeurs affectés auprès de la Cour des comptes gabonaise sont chargés d'exercer toute tâche de vérification ou d'enquête effectuée dans le cadre des opérations déterminées par la loi et sous le contrôle d'un conseiller maître ou d'un conseiller référendaire. Ils aident les magistrats rapporteurs à assurer la direction des opérations d'instruction³⁰⁷.

³⁰³ Lors des entretiens que j'ai eus avec les Présidents de Chambres de la Cour des comptes du Gabon, certains déclaraient avoir la charge de former des auditeurs affectés dans leur chambre.

³⁰⁴ Article L122-1-1 et R. 112-1 du Code des juridictions financières.

³⁰⁵ Loi n°2006-769 du 1 juillet 2006 – article 4 JORF 2 juillet 2006.

³⁰⁶ Jacques Magnet, Louis Vallernaud, Thierry Vught, *La Cour des comptes. Les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, 6^{ème} édition, Berger-Levrault, 2007, p. 62.

³⁰⁷ Entretien n°2 avec M. Mengué Me Djoung, Président de la première chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 147.

Pour mieux comprendre les particularités des magistrats gabonais, il est indispensable d'aborder le grade de conseiller référendaire. Comme le grade d'auditeur, celui de conseiller référendaire est aussi subdivisé en deux classes : 2^{ème} et 1^{ère} classe.

B/ Les conseillers référendaires

Nous envisagerons d'étudier les composantes du grade de conseiller référendaire dans les deux juridictions en précisant particulièrement les éléments de distinction.

b.1. les conseillers référendaires de 2^{ème} classe

La loi du 1^{er} juillet 2006 portant dispositions statutaires applicables aux membres de la Cour des comptes a apporté une modification majeure au niveau du grade de conseiller référendaire, mais il nous a paru utile d'analyser l'ancien système avant d'aborder l'actuelle gradation.

b.1. a) mode de recrutement

En France, avant 2006 les conseillers référendaires de 2^{ème} classe étaient choisis dans la limite des trois quart parmi les auditeurs de première classe et le restant était laissé à la discrétion du pouvoir exécutif³⁰⁸. L'article 4 de la loi du 16 Mai 1941 explique nettement les conditions de recrutement des conseillers référendaires de 2^{ème} classe en affirmant que les trois quart des postes vacants parmi les conseillers référendaires de 2^{ème} classe étaient attribués à des auditeurs de 1^{ère} classe. Les autres postes vacants parmi les conseillers référendaires de 2^{ème} classe étaient obligatoirement réservés à des candidats appartenant à l'administration des finances sous la triple condition qu'ils soient licenciés en droit, âgés de 35 ans accomplis et qu'ils justifient de dix ans de service public³⁰⁹.

Les alinéas 2 et 3 de l'article pré cité concernant le recrutement par le tour extérieur pour l'accès au grade de conseillers référendaires de 2^{ème} classe ont été modifiés par la loi du 13 juillet 1978 puis par la loi du 28 juin 1994 (article 2-1) et par le décret du 13 octobre 1994 qui énonce : qu'« en dehors des auditeurs de 1^{ère} classe, nul ne peut être nommé conseiller référendaire de 2^{ème} classe, s'il n'est âgé de 35 ans au moins à la date de nomination et s'il ne justifie de 10 ans de service public ou de service dans un organisme relevant du contrôle de la Cour des comptes. Il ne peut être procédé à ces nominations qu'après avis du premier Président de la Cour des comptes délibérant avec les Présidents de chambre et du Procureur général »³¹⁰.

³⁰⁸ Jacques Magnet, *La Cour des comptes. Les Institutions associées et les Chambres régionales des comptes*, Berger-Levrault, Paris, 5^{ème} édition, 2007, p. 47.

³⁰⁹ Gil Desmoulin, *Finances publiques de l'Etat*, Collection public/droit, 2008, p. 202.

³¹⁰ Article L 122-5 et R 122-1 à 122-5 du Code des juridictions financières

Selon Jacques Magnet, les bénéficiaires des nominations au grade de conseiller référendaire par tour extérieur sont principalement les administrateurs civils ou les fonctionnaires de rang équivalent³¹¹.

Par le tour extérieur, le législateur français a voulu élargir le recrutement des conseillers référendaires de 2^{ème} classe afin de fournir à la Cour des comptes des spécialistes compétents et qualifiés. Pour réaliser cet objectif la loi du 28 juin 1994 a fait disparaître la condition du diplôme prévue par la loi du 16 Mai 1941 et la loi du 1^{er} juillet 2006 a supprimé les privilèges accordés à des candidats appartenant à l'administration des finances³¹².

La loi du 28 juin 1994 a élargi le champ de recrutement des conseillers référendaires puisque désormais les candidats peuvent provenir de n'importe quelle administration et accéder au grade de conseiller référendaire de 2^{ème} classe. Seules conditions, ils doivent être âgés au moins de 40 ans accomplis et justifier de quinze années d'expérience professionnelle dans l'administration publique³¹³. Les conseillers référendaires sont nommés par décret simple du président de la République³¹⁴.

Au Gabon, les postes vacants du grade de conseiller référendaire de la 2^{ème} classe sont attribués aux auditeurs de 1^{ère} classe qui exercent au sein de la Cour des comptes. Seule cette modalité d'accession au grade de conseiller référendaire est de rigueur puisque le recrutement par voie extérieur n'existe pas. M. Mengué Me Djoung, Président de la première chambre nous l'a confirmé : « le recrutement par tour extérieur n'existe pas à la Cour des comptes du Gabon ». Cette situation est d'autant plus regrettable selon M. Mengué Me Djoung que le recrutement par le tour extérieur « aurait dû permettre [à la Cour des comptes du Gabon] d'avoir des agents chevronnés, des gens qui auraient dû apporter leurs expériences et expertise à la Cour. Malheureusement, ce n'est pas le cas »³¹⁵. L'absence de modalité de recrutement par le tour extérieur est d'autant plus souhaitable que l'administration financière d'Etat regorge de cadres compétents qui pourraient renforcer l'expertise de la Cour des comptes du Gabon. A titre de comparaison avec la Cour des comptes du Sénégal par exemple,

³¹¹ Jacques Magnet, La Cour des comptes. Les Institutions associées et les Chambres régionales des comptes, Berger-Levrault, Paris, 5^{ème} édition, 2007, p. 47.

³¹² Article L 122-5 du Code des juridictions financières.

³¹³ Article 2 de la loi n°94-530 du 28 juin 1994 relative à certaines modalités de nomination dans la fonction publique de l'Etat et aux modalités d'accès de certains fonctionnaires ou anciens fonctionnaires à des fonctions privées, codifié à l'article L. 221-2 alinéa 4 du Code des juridictions financières.

³¹⁴ L'article L121-2 du Code des juridictions financières dispose que « les autres magistrats de la Cour des comptes sont nommés par décret du Président de la République ».

³¹⁵ Entretien n°2 avec M. Mengué Me Djoung, Président de la première Chambre. Selon lui « le recrutement par tour extérieur n'existe pas à la Cour des comptes du Gabon ». Il confirme ainsi le texte de loi portant sur la Cour des comptes qui ne le prévoit nullement. Volume 2, Annexe VIII, p. 148.

les textes qui instituent la plus haute juridiction financière du Sénégal prévoient le recrutement par le tour extérieur des avocats et des professeurs d'université³¹⁶. N'est-ce pas là un bel exemple à suivre pour dynamiser, renforcer et rendre plus qualitatif le contrôle des finances publiques au Gabon ?

En tout cas l'analyse des modalités de recrutement des conseillers référendaires dans les Cours des comptes gabonaise et française révèle une nuance substantielle. Et comme nous l'avons déjà affirmé plus haut, au Gabon, seuls les auditeurs de la 1^{ère} classe accèdent aux fonctions de conseillers référendaires étant donné que les textes de loi en vigueur au Gabon ne prévoient que le recrutement des conseillers référendaires par la voie interne. Nous pouvons alors affirmer que les conditions de recrutement des conseillers référendaires de la Cour des comptes du Gabon sont plus restrictives que les modalités de recrutement fixées par la législation française relative particulièrement aux conseillers référendaires de 2^{ème} classe.

b.2. b) attributions

Les conseillers référendaires examinent les comptes dans le cadre de leurs attributions déterminées par le Président de chambre, préparent des rapports dans lesquels ils indiquent toutes les irrégularités découvertes, participent aux débats et délibérations et signent les arrêts qui sont rendus par la formation compétente dont ils sont membres³¹⁷. En France, un certain nombre de fonctions leur est interdit par la loi : ils ne peuvent exercer les fonctions d'avocat général³¹⁸, de Secrétaire général adjoint³¹⁹ ou de Président de chambre régionale³²⁰. Selon Gil Desmoulin « les conseillers référendaires sont chargés d'instruire les dossiers et de préparer les rapports »³²¹. L'ensemble des tâches qu'exercent les conseillers référendaires de la Cour des comptes du Gabon ne diffèrent pas de manière substantielle de celles qu'exercent les conseillers référendaires à la Cour des comptes française.

Au Gabon, les conseillers référendaires peuvent être chargés d'assurer la direction d'une section³²², de coordonner des opérations d'instruction, de rédiger les rapports y afférents, de participer aux débats. En France, ils peuvent signer les arrêts rendus sur leur rapport et d'adopter des notes d'appréciation sur l'efficacité de gestion des ordonnateurs et des

³¹⁶ <http://www.courdescomptes.sn>

³¹⁷ Articles 21 à 24 et 31 du décret du 28 septembre 1807 ; article R. 141-1 du code des juridictions financières.

³¹⁸ Article R. 112-10 du Code des juridictions financières.

³¹⁹ Article R. 141-6 du Code des juridictions financières.

³²⁰ Article L. 212-7 du Code des juridictions financières.

³²¹ Selon Gil Desmoulin, *Finances publiques de l'Etat*, Collection public/droit, 2008, p. 202.

³²² Entretien n°2 avec M. Mengué Me Djoung, Président de la deuxième chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 146.

comptables soumis au contrôle de la juridiction³²³. Cette mission se fait normalement sous le contrôle et la révision des conseillers maîtres ou du Président de chambre.

Il est possible que les conseillers référendaires soient chargés d'animer et de contrôler les vérifications des magistrats appartenant à la classe des auditeurs en vue de participer au perfectionnement de ces derniers.

b.2. les conseillers référendaires de 1^{ère} classe

En France, la nomination des conseillers référendaires de 1^{ère} classe au choix et à l'ancienneté avait été établie par le décret du 21 décembre 1926 disposant dans son article 5 que les conseillers référendaires de seconde classe étaient promus à la première classe pour quatre cinquième (4/5) au choix et pour un cinquième (1/5) à l'ancienneté.

Les conseillers référendaires de 1^{ère} classe étaient nommés par la promotion interne fondée sur le choix et l'ancienneté. Le législateur avait voulu réserver des postes vacants à des magistrats justifiant d'une pratique réelle de juridiction. En effet, les trois quart (3/4) des conseillers référendaires de 2^{ème} classe passaient en première classe tandis que le quart (1/4) provenait du tour extérieur³²⁴.

Depuis l'adoption de la loi du 1^{er} juillet 2006³²⁵, la composition des classes du grade de conseiller référendaire a été modifiée de sorte que les deux classes ne constituent plus qu'un seul grade. La modification des 2 classes de conseiller référendaire en un seul grade a eu une incidence sur l'ensemble du dispositif des grades. Elle a ouvert des opportunités aux agents qui intègrent la Cour par le tour extérieur. Ainsi par exemple, le tour extérieur au grade de conseiller maître est élargi puisque la condition liée à la durée de services publics est désormais supprimée. Aussi, la durée des fonctions de conseiller maître en service extraordinaire est allongée de quatre à cinq ans soit une année de plus. Désormais, leur nombre a légèrement augmenté passant de dix à douze³²⁶. Enfin, les rapporteurs à temps plein peuvent maintenant accéder à la fonction de conseiller référendaire. Précisons par ailleurs que la loi du 21 décembre 2001 favorise l'accès au grade de conseiller référendaire à un magistrat venant de chambre régionale des comptes à condition que celui-ci ait au minimum 35 ans et réalisé au moins dix années de services publics.

³²³ En France les attributions du conseiller référendaire sont définies aux articles 21 à 24 et 31 du décret du 28 septembre 1807 et aux articles R. 141-1, R. 112-19 troisième alinéa, R. 141-8 troisième alinéa, R. 112-10, premier alinéa et enfin R. 112-6 premier alinéa du Code des juridictions financières.

³²⁴ Christian Descheemaeker, *La Cour des comptes*, Paris, La documentation française, 3^{ème} édition, 2005, p. 28

³²⁵ J.O 2 juillet 2006, p. 9918.

³²⁶ Article L. 112-6 du Code des juridictions financières.

Au Gabon, le mode de recrutement au grade de conseiller référendaire de 1^{ère} classe est le même qui est utilisé pour désigner les conseillers référendaires de 2^{ème} classe : il a lieu par voie interne. Le législateur gabonais n'a retenu qu'une seule voie de recrutement contrairement à la France. Tous les conseillers référendaires de 1^{ère} classe de la Cour des comptes du Gabon qui postulent au grade de conseiller maître se recrutent par voie interne. Ils doivent avoir une expérience professionnelle équivalent en principe à vingt sept années d'ancienneté et inscrits sur une liste d'aptitude³²⁷. Au Gabon, le recrutement concernant les conseillers référendaires se fonde sur le recrutement interne uniquement alors qu'en France le recrutement est aussi bien interne qu'externe. Le recours au recrutement des conseillers référendaires par le tour extérieur est réservé à l'appréciation du Gouvernement qui doit nommer, dans la limite de la moitié des postes, des fonctionnaires considérés comme les meilleurs éléments, c'est-à-dire en fonction des critères de diplômes et d'expériences³²⁸.

Au Gabon, les conseillers référendaires peuvent être amenés à examiner des affaires en tant que Président de section³²⁹, mais ils ne peuvent exercer la fonction de Secrétaire général de la Cour, alors que c'est possible en France³³⁰.

Au Gabon comme en France, les conseillers maîtres sont habilités à exercer toute tâche d'instruction, de vérification et de contrôle, de l'efficacité des gestions des justiciables de la juridiction financière sous la supervision des Présidents de chambre et du premier Président.

Si au Gabon le grade de conseiller référendaire se compose de deux classes : conseillers référendaires de 2^{ème} classe et de conseillers référendaires de 1^{ère} classe, en France cette subdivision a été supprimée depuis l'adoption de la loi du 1^{er} juillet 2006. Il n'y a plus qu'un seul grade : celui de conseiller référendaire. Au-dessus de ce grade, il y a celui de Conseiller maître.

C/ Les conseillers maîtres

Le nombre de conseillers maîtres n'a cessé d'augmenter depuis la création de la Cour des comptes française en septembre 1807. Ainsi de 18 à la création de l'institution, ils sont passés à 58 en 1968³³¹. A la fin de l'année 2003, on en dénombrait 97³³². Depuis le 1^{er} janvier 2007,

³²⁷ Article 31 alinéa 2 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 107.

³²⁸ Article L. 122-5 et L. 122-6 du Code des juridictions financières.

³²⁹ Un conseiller référendaire est Président de section au sein de la première chambre de la Cour des comptes du Gabon.

³³⁰ Article R. 112-6 premier alinéa du Code des juridictions financières.

³³¹ Jacques Magnet, *La Cour des comptes et les institutions associées*, éditions Berger-Levrault, 1971, p. 59.

³³² Christian Descheemaeker, *La Cour des comptes*, Paris, La documentation française, 3^{ème} édition, 2005, p. 25.

on compte 105 conseillers maîtres³³³. Le recrutement de ces magistrats est mixte. Un conseiller maître sur trois est choisi par le tour extérieur parmi les fonctionnaires ayant 40 ans et quinze ans de service public.

Le reste c'est-à-dire les deux tiers (2/3) des postes est réservé aux conseillers référendaires de première classe³³⁴. En France, ils sont nommés par décret du président de la République pris en Conseil des ministres³³⁵. Au Gabon, leur nomination doit avoir lieu par décret du président de la République mais pris lors du Conseil supérieur de la magistrature.

c.1. mode de recrutement

Au Gabon, les conditions nécessaires pour accéder au poste de conseiller maître sont définies par le statut des magistrats. Ils sont nommés par décret du président de la République après avis du Conseil supérieur de la magistrature comme tous les autres magistrats.

Tous les conseillers maîtres de la Cour des comptes du Gabon sont d'anciens conseillers référendaires de la 1^{ère} classe qui ont bénéficié d'une promotion à la faveur d'une décision pris lors du Conseil supérieur de la magistrature. Cette promotion se fonde en principe sur l'expérience et la compétence du magistrat financier. Car, ainsi que nous l'avons déjà affirmé, le recrutement par tour extérieur au grade de conseiller maître n'existe pas au Gabon comme c'est le cas en France. Seul le tour intérieur est admis au sein de la Cour des comptes du Gabon, contrairement à la Cour des comptes française qui admet en plus du tour intérieur, le recrutement par le tour extérieur³³⁶.

c.2. les attributions

Les conseillers maîtres participent à la délibération en chambre. Ils peuvent exercer les fonctions de contre-rapporteur vis-à-vis des conseillers référendaires et même d'autres conseillers maîtres désignés en qualité de rapporteur³³⁷. Les conseillers maîtres participent notamment à l'analyse critique des rapports des rapporteurs sur la base des conclusions écrites du Procureur général, des explications et justifications fournies par les justiciables concernés ou des résultats des investigations complémentaires qu'ils effectuent en cas de besoin.

³³³ Jacques Magnet, *La Cour des comptes et les institutions associées*, 6^{ème} édition, Berger-Levrault, 2007, p. 55.

³³⁴ Eric Oliva, *Finances publiques*, 2^{ème} édition, Sirey, 2008, p. 459

³³⁵ Article L121-1 du code des juridictions financières.

³³⁶ L'admission à la juridiction supérieure de contrôle des finances publiques gabonaise par le tour extérieur étant, les conditions d'accès à la fonction de magistrat à la Cour des comptes du Gabon sont plus rigoureuses que celles contenue dans la législation française. Cela explique le fait que les cadres diplômés et expérimentés dans l'administration gabonaise ne font pas partie des effectifs de cette Cour à l'inverse de la Cour des comptes française. Cette différence participe à la caractérisation de la Cour des comptes gabonaise par rapport à celle dont elle s'inspire : la Cour des comptes française.

³³⁷ Décret n°85-199 du 11 février 1985 relatif à la Cour des comptes. JO du 15-02-1985, p. 1959.

Les conseillers maîtres peuvent également animer et contrôler l'activité d'un rapporteur ou d'une équipe en vue d'effectuer une recherche sur une affaire qui serait trop vaste pour les investigations d'un seul rapporteur. Les conseillers maîtres sont souvent chargés d'exercer une mission d'animation et de formation des jeunes auditeurs. Ils contrôlent leurs travaux et vérifient le bien fondé de leurs observations. Enfin, une catégorie particulière des conseillers sont affectés à la Cour des comptes française. Il s'agit des conseillers maîtres en service extraordinaire³³⁸ dont le nombre ne pourra être supérieur à dix, sont nommés par décret pris en Conseil des ministres pour une période de quatre ans non renouvelable. Ils examinent des comptes des entreprises publiques à l'exclusion de toute activité d'ordre juridictionnel³³⁹.

La hiérarchie de la Cour des comptes du Gabon³⁴⁰ est plutôt calquée sur le modèle de la hiérarchie des magistrats de l'ordre judiciaire français dans la mesure où elle comporte un grade dénommé magistrat hors hiérarchie. Mais ce haut grade n'existe pas dans la hiérarchie de la Cour des comptes française. L'existence de ce grade « exceptionnel » à la Cour des comptes du Gabon ne s'explique que par l'unité du corps des magistrats gabonais d'une part et d'autre part par le fait que les statuts qui régissent les magistrats des ordres judiciaire, administratif et financier gabonais s'inspirent du modèle des statuts des magistrats de l'ordre judiciaire français.

Nous constatons que les grades que l'on retrouve à la Cour des comptes du Gabon diffèrent en partie de ceux que l'on retrouve à la Cour des comptes française, du moins dans leur dénomination. Au Gabon, les grades sont structurés autour du deuxième grade qui correspond aux auditeurs ; du premier grade qui est composé des conseillers référendaires. Quant au grade le plus élevé, il désigne les magistrats hors hiérarchie. Cette classification n'est pas exactement la même que l'on retrouve à la Cour des comptes française. On y distingue au premier grade : les auditeurs ; au grade intermédiaire, les conseillers référendaires et, enfin, au grade supérieur les conseillers maîtres. Le grade dit de magistrats hors hiérarchie n'existe pas à la Cour des comptes française.

Signalons qu'au Gabon, les conseillers maîtres ne constituent pas un grade en tant que tel parce que à la différence de la Cour des comptes française, celle du Gabon possède une catégorie de magistrats dits hors hiérarchie³⁴¹. On ne trouve ce grade que dans les juridictions

³³⁸ Article L 112-5 et L 112-6 du Code des juridictions financières.

³³⁹ André Paysant, *Finances publiques*, 5^{ème} édition, Armand Colin, 1999, p. 346.

³⁴⁰ Article 31 ; 32 et 33 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 107.

³⁴¹ Article 31 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats au Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 107.

françaises de l'ordre judiciaire. C'est là un élément de différenciation des Cours des comptes française et gabonaise.

Hiérarchie comparée des Grades des Cours des comptes du Gabon et de France

Grades	Cour des comptes du Gabon
2ème Grade	Auditeur (12 ans)
1^{er} Grade	Conseillers Référendaires (15ans)
3ème Grade	Conseillers Maîtres
	Magistrat Hors hiérarchie

Grades	Cour des comptes de la France
2ème Grade	Auditeur (+ de 15 ans)
Grade intermédiaire	Conseillers Référendaires (+ de 15 ans)
Grade supérieur	Conseillers Maîtres

A l'évidence le législateur gabonais ne considère pas les conseillers maîtres comme un grade bien que ces derniers se situent chronologiquement au dessus du grade de conseiller référendaire. Cette situation est d'autant plus ambiguë et floue que le législateur gabonais ne clarifie pas expressément le grade auquel appartiennent les conseillers maîtres.

En fait, pour comprendre cette situation, il faut se référer aux statuts des magistrats financiers français et gabonais. En France, le législateur a doté les magistrats de la Cour des comptes d'un statut spécifique. Par contre au Gabon, les magistrats de la Cour des comptes partagent les mêmes statuts que les magistrats des ordres judiciaire et administratif. Il y a donc unicité du corps de magistrats au Gabon. C'est cette unicité de statuts qui explique que les magistrats financiers gabonais soient soumis au grade de magistrat hors hiérarchie exactement comme les magistrats de l'ordre judiciaire français et gabonais.

La structuration des grades de la Cour des comptes du Gabon mérite une réflexion approfondie. On pourrait logiquement penser que le conseiller maître accède automatiquement au grade de magistrat hors hiérarchie. Or, cette automaticité n'est pas toujours acquise, puisqu'on peut être conseiller maître sans pour autant appartenir au grade de magistrat hors hiérarchie.

Le législateur gabonais devrait, selon nous, lever cette ambiguïté en créant par exemple un quatrième grade. Ainsi, la structuration des grades à la Cour des comptes du Gabon serait la suivante : auditeur (1^{er} grade) ; conseiller référendaire (2^{ème} grade), conseiller maître (3^{ème} grade) et enfin, magistrat hors hiérarchie (4^{ème} grade). Cette classification aura au moins le mérite d'être clair et précis. Elle éviterait des sentiments de frustration ou d'injustice que peuvent nourrir certains conseillers maîtres qui ne sont pas élevés au grade de magistrats hors hiérarchie au même moment que les autres ou leurs promotionnaires par exemple.

Sur la question de la gradation, le législateur gabonais pourrait s'inspirer des statuts de la Cour des comptes du Burkina Faso³⁴² qui prévoient quatre grades et dont le grade le plus élevé appelé « exceptionnel » correspond à celui de magistrat hors hiérarchie à la Cour des comptes du Gabon.

Nous pouvons légitimement affirmer au regard des modalités de recrutement des magistrats financiers au Gabon et en France que le personnel de la Cour des comptes française est de loin plus expérimenté que celui-ci du Gabon en raison particulièrement de l'accès à la Cour des comptes française d'un personnel expérimenté provenant en partie de l'administration après que celui-ci a engrangé une longue carrière et une expérience professionnelle dans les administrations financières de la fonction publique de l'Etat. Il est souhaitable, à notre avis, que la Cour des comptes gabonaise s'en inspire pour relever le niveau ses membres ce qui aura une incidence sur la qualité de ses contrôles et de son action dans le cadre de ses fonctions de contrôle de gestion des deniers publics. Un tel recrutement permettrait certainement de dynamiser le travail des différentes structures de la Cour.

La magistrature du Gabon comme celle de France constitue un corps hiérarchisé. Mais les magistrats échappent à la subordination. Dans le cadre de sa fonction juridictionnelle, le juge financier n'a pas à recevoir d'instructions de son Président comme on peut le remarquer au niveau de l'administration³⁴³. La hiérarchie de l'administration ne ressemble pas à la hiérarchie de la magistrature dans la mesure où celle-ci est régie par les principes de l'autonomie et de la collégialité des décisions³⁴⁴. Ceci est valable aussi bien à la Cour des comptes française que gabonaise.

³⁴² <http://www.cour-comptes.gov.bf>

³⁴³ Rémi Pellet, *La Cour des comptes*, Paris, La Découverte, Collection Repères, 1998, p. 54.

³⁴⁴ André de Laubadère, Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, La fonction publique, 12^{ème} édition, LGDJ, 2000, p. 68-70 ; Guy Piolé, *Les chambres régionales des comptes*, 2^{ème} édition, LGDJ, 2007, p. 22-23.

Sur le plan formel, la Cour des comptes gabonaise comprend trois grades³⁴⁵. Le deuxième grade comprend les auditeurs ; le second grade regroupe les conseillers référendaires et les conseillers maîtres et enfin le grade le plus élevé est composé de magistrats hors hiérarchie. Cette hiérarchisation se distingue en partie du modèle français. A chaque grade correspond une catégorie de magistrat spécifique : le premier, le deuxième et le troisième grade correspondent respectivement aux auditeurs, conseillers référendaires et conseiller maîtres. Notons que la loi n°2006-769 du 1^{er} juillet 2006 a apporté une innovation dans la mesure où elle a supprimé les deux échelons que comportait le grade de conseiller référendaire.

Paragraphe II : Les structures du Siège

Au siège des Cours des comptes française et gabonaise, on distingue principalement le premier Président (A) et les présidents de chambres (B).

A/ Les premiers Présidents

Les Cours des comptes du Gabon et de France sont toutes les deux présidées par un premier Président. Comment sont-ils nommés ? Quels pouvoirs exercent-ils ? Ces interrogations permettent de traiter du mode de nomination des premiers Présidents³⁴⁶ et des pouvoirs qu'ils exercent.

Nous aborderons deux aspects de la fonction de premier Président : la nomination (a) et les pouvoirs que la loi lui confère (b).

a. La nomination

L'article 4 de la loi française du 22 Juin 1967 dispose que « le premier Président, les Présidents de chambre, et les conseillers maîtres sont nommés par décret pris en Conseil des ministres ». L'importance du corps des magistrats se manifeste par le fait que les nominations sont prononcées par décret pris en Conseil des ministres. Ceci conforte l'article 3 de l'ordonnance du 4 Février 1959 relative au statut général des fonctionnaires et l'article 1^{er} du décret d'application du 21 Mars 1959 qui précisent que les emplois supérieurs sont laissés à la discrétion du gouvernement en ce qui concerne tant la nomination que la cessation des fonctions.

Sous sa forme « Chambre des comptes », le Président de cette « branche » de la Cour suprême était nommé par le Président de la République par décret pris en Conseil supérieur de la magistrature. La modalité de nomination du Président de la Cour des comptes n'a pas varié de

³⁴⁵ Nous les établissons de manière croissante.

³⁴⁶ Article 4 alinéa 1 de la loi n°67-483 du 22 juin 1967.

celle de la nomination de Président de la Chambre des comptes. Les articles 4 et 36 de la loi gabonaise sur le statut des magistrats prévoient que le premier Président de la Cour des comptes est nommé par le président de la République sur proposition du ministre de la justice à l'issue de la tenue du Conseil supérieur de la magistrature. Pour exercer une telle fonction il faut appartenir à la catégorie des magistrats dits hors hiérarchie.

Le droit gabonais n'a pas retenu les mêmes modalités d'accès à ce poste que celles prévues par le droit administratif français puisque la nomination du Président de la Cour des comptes française intervient par décret pris en Conseil des ministres³⁴⁷ et par décret simple pour les autres magistrats³⁴⁸ alors que la nomination du premier Président, du Procureur général, des Présidents de chambre et des magistrats de la Cour des comptes du Gabon ne peut intervenir que par décret pris lors du Conseil supérieur de la magistrature³⁴⁹.

En France, la nomination au poste de premier Président de la Cour des comptes est laissée à la discrétion du gouvernement. Au Gabon, cette fonction est confiée uniquement à des personnalités qui sont relativement proches du pouvoir politique. Ces personnalités présentent néanmoins des qualités, des mérites, un parcours professionnel et une expérience professionnelle avérés du fait de leur longue carrière soit en tant que cadre dans la haute administration publique³⁵⁰, soit ou en tant que magistrats de carrière appartenant à la catégorie hors hiérarchie³⁵¹.

b. Les pouvoirs

La nomination du premier Président de la Cour des comptes relève du pouvoir exécutif en France et du Conseil supérieur de la magistrature au Gabon. Leurs attributions se répartissent autour de trois fonctions : ils sont respectivement Chef de service (1), Président d'une Cour de justice (2) et, enfin, ordonnateur des dépenses de cette institution (3).

b. 1. attributions à caractère administratif

³⁴⁷ Selon l'article L 121-1 du Code des juridictions financières : « Le premier président, les présidents de chambre et les conseillers maîtres sont nommés par décret pris en Conseil des ministres ».

³⁴⁸ Selon l'article L121-2 du Code des juridictions financières : « Les autres magistrats de la Cour des comptes sont nommés par décret du Président de la République ».

³⁴⁹ Article 4 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats au Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 106.

³⁵⁰ Nous pensons notamment à M. Saulnerond Mapangou, ancien Président de la chambre des comptes de la Cour suprême du Gabon. Il a occupé les postes de Gouverneur, de Haut-commissaire, de Ministre et même d'Ambassadeur du Gabon au Vénézuéla, etc...

³⁵¹ Nous citons les exemples de Mme Madeleine Mborantsouo et de M. Gilbert Ngoulakia.

Les attributions des premiers Présidents font de ces derniers de véritable chef de service³⁵². Ils régulent l'organisation et le fonctionnement de leur institution dans la limite des compétences établies par la loi. Ils fixent le programme annuel de contrôle³⁵³, répartissent des compétences entre les chambres et procèdent à l'affectation du personnel aux différentes chambres³⁵⁴. Ils président par ailleurs les comités de rapport, de déclaration de conformité et représente la Cour au Conseil supérieur de la magistrature pour ce qui est du Gabon par exemple.

b. 2. chef de service

En France, le décret du 11 février 1985 précise en son article 2 alinéa 1^{er} les fonctions administratives du premier Président. Il y est indiqué que le premier Président est chargé de la direction générale de la Cour des comptes. Le premier Président définit l'organisation générale des travaux de la Cour, après avis du Procureur général. Il répartit notamment les attributions de la Cour entre les chambres et arrête le programme annuel des travaux au vu des propositions des Présidents de chambre³⁵⁵. Il peut décider de toutes les modifications nécessaires pour améliorer l'organisation du travail de la Cour des comptes après avoir consulté le Procureur général.

Le Président de la chambre des comptes de la Cour suprême du Gabon était « chargé de la direction générale des travaux et de leur organisation »³⁵⁶. Ses attributions sont identiques à celles du premier Président de la Cour des comptes française.

Le premier Président de la Cour des comptes du Gabon jouit lui aussi des mêmes prérogatives fonctionnelles que le premier Président de la Cour des comptes française. L'article 17 de la loi organique n°11/94 portant sur la Cour des comptes du Gabon énonce que « le premier Président de la Cour des comptes est chargé de diriger la Cour des comptes ». Son pouvoir de direction consiste à définir l'organisation générale des travaux et à arrêter le programme annuel de contrôle sur proposition des Présidents de chambre après avis du Procureur général. L'article 17 de la loi n°11/94 reprend en des termes presque identiques à ceux que le législateur français a retenu pour le premier Président de la Cour des comptes française.

³⁵² Les articles 2 et 3 du décret du 11 février 1985 fixent les fonctions du premier Président de la Cour des comptes du Gabon.

³⁵³ Conseil constitutionnel, n°2001-448 DC, 25 juillet 2001.

³⁵⁴ Lire les ordonnances portant affectation des magistrats dans les chambres de la Cour des comptes pour l'année judiciaire 1995-1996 ; 2004-2005 et 2008-2009 ci-joint en annexe.

³⁵⁵ Article 2 du Décret du 11 février 1985 et l'article 17 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 fixant l'organisation, la composition, les compétences, le fonctionnement et les règles de procédure de la Cour des comptes. Volume 2, Annexe VII, p. 129.

³⁵⁶ Article 1^{er} du décret du 24 Mai 1979 de la chambre des comptes de la Cour suprême du Gabon.

Comme les premiers Présidents des Cours, le Président de la Chambre des comptes de la Cour suprême du Gabon jouissait aussi du droit de présider les audiences solennelles ainsi que la chambre du Conseil³⁵⁷.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 baptisée LOLF, le premier Président de la Cour des comptes française et le Secrétaire général de cette institution ont en charge la gestion administrative et budgétaire des chambres. L'extension des compétences débouche en fait sur un renforcement des prérogatives du premier Président : il est l'interlocuteur du Gouvernement et du Parlement et même de toutes les organisations internationales de contrôle des finances publiques.

Le premier Président de la Cour des comptes du Gabon préside l'Assemblée générale et l'audience solennelle. En France, l'audience solennelle est présidée par le premier Président de la Cour des comptes française.

b. 3. administrateur

L'article 33 de la loi n°11/94 de la loi portant sur la Cour des comptes du Gabon affirme la prééminence du premier Président en ce qui concerne l'administration de la Cour puisque celle-ci est placée sous son autorité. Les fonctions d'administrateur de la Cour des comptes sont aussi relevées par l'article 28 dernier alinéa de la loi précitée. Cet article prévoit que le premier Président « veille à l'application du statut des magistrats. Il formule des avis sur toute question relative à l'organisation et au fonctionnement des services de la Cour ». Les deux premiers Présidents des Cours des comptes française et gabonaise dirigent les audiences solennelles, la chambre de direction, la chambre du conseil et l'assemblée générale.

Le premier Président de la Cour des comptes française exerce également les fonctions d'ordonnateur de ladite institution. Il en est de même du premier Président de la Cour des comptes du Gabon.

b. 4. ordonnateur

En tant qu'ordonnateurs de la Cour, les deux premiers Présidents engagent et ordonnent les opérations de dépenses de la juridiction. Précisons à cet effet que les deux Cours jouissent de l'autonomie financière et de gestion quant aux moyens et aux ressources nécessaires à leur fonctionnement.

En France comme au Gabon, le premier Président de la Cour est l'ordonnateur des dépenses des Chambres régionales³⁵⁸ ou provinciales³⁵⁹.

³⁵⁷ Article 1^{er} du décret du 24 Mai 1979 de la chambre des comptes de la Cour suprême du Gabon.

c. Les attributions à caractère juridictionnel

En tant que premiers Présidents de Cours des comptes, ils exercent aussi des attributions à caractère juridictionnel. Le premier Président de la Cour des comptes du Gabon préside les chambres réunies³⁶⁰.

Le premier Président de la Cour des comptes française préside certains organes qui sont spécifiques à cette institution : le comité du rapport public et des programmes et le conseil supérieur de la Cour des comptes³⁶¹. Il préside le Comité du rapport public dont il désigne les membres. Avant 2005, le premier Président désignait un conseiller maître pour être rapporteur général, mais avec le décret du 30 décembre 2005, les fonctions de rapporteurs général du comité du rapport public et des programmes sont désormais assurées par un Président de chambre.

Les prérogatives du premier Président de la Cour des comptes française ne se différencient pas fondamentalement de celles de son homologue de la Cour des comptes du Gabon. Tous deux informent les autorités administratives compétentes des constatations, observations et conclusions de la Cour des comptes, par voie de référé et de notes formulées par les Cours³⁶². Enfin, en cas d'action juridictionnelle dirigée contre la Cour, le premier Président la représente au plan officiel et en justice.

La dénomination « premier Président » suppose qu'il y en a d'autres. Au niveau de la Cour des comptes française, on dénombre huit Présidents de chambre alors qu'au Gabon, on n'en compte que quatre.

B/ Les Présidents de Chambre

Notre démarche consiste à analyser les conditions particulières de nomination des Présidents de Chambre (a) et à préciser leurs attributions (b).

a. La nomination

En France, le nombre de Chambre a augmenté au fil du temps. On dénombrait trois chambres en 1807 ; quatre en 1936 ; cinq en 1950 ; six en 1956³⁶³ avant d'atteindre le nombre de sept

³⁵⁸ En France. Article 57 du décret du 11 février 1985.

³⁵⁹ Au Gabon.

³⁶⁰ En fait il préside aussi toutes les autres chambres : les audiences solennelles, la chambre de direction, la chambre du conseil.

³⁶¹ Article L. 112-8 du Code des juridictions financières.

³⁶² Article 17 alinéa 5 loi organique n°11/94 portant sur la statut des magistrats du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 106.

³⁶³ Jacques Magnet, *La Cour des comptes. Les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, 2^{ème} édition, Berger-Levrault, 1971, p. 60.

en 1977³⁶⁴. Depuis 2006, la Cour des comptes française compte désormais huit chambres. Quant à la Cour des comptes du Gabon, elle ne comporte que quatre chambres. Ce nombre n'a pas varié depuis que la Cour des comptes a été créée en 1994.

En France, les Présidents de chambre sont choisis parmi les conseillers maîtres ayant trois ans au moins d'ancienneté³⁶⁵. Ils sont nommés par décret délibéré en Conseil des Ministres³⁶⁶. La procédure de nomination est la même tant pour ce qui est du premier Président que des conseillers-maîtres³⁶⁷.

Au Gabon, il est acquis que seuls les magistrats du grade de conseiller maître peuvent accéder à l'échelon de magistrat hors hiérarchie. Ce sont eux qui peuvent par conséquent être nommés aux fonctions de Président de chambre. En cas d'empêchement du Président de chambre, la chambre est présidée par le conseiller maître le plus ancien. Les Présidents de chambre répartissent le travail entre les magistrats. Ils président les formations de jugement de leur chambre. Les affaires sont instruites sous la présidence de leur Président.

En France, les Présidents de chambre sont désignés à la discrétion du gouvernement dans la limite du quart (1/4) du poste à pourvoir, parmi les titulaires d'emplois supérieurs justifiant d'une expérience professionnelle de dix années au moins en cette qualité et de la possession d'un titre ou d'un diplôme d'enseignement supérieur à la même date³⁶⁸. Selon l'article L 122-1 du Code des juridictions financières, seuls les conseillers maîtres peuvent occuper la fonction de Président de chambre à condition d'avoir au moins trois ans d'ancienneté.

Au Gabon pour exercer les fonctions de Président de chambre, il faut jouir d'une solide expérience professionnelle de magistrat de l'ordre financier puisque n'accèdent à cette fonction que les magistrats hors hiérarchie. Les Présidents de chambre sont nommés par décret du président de la République pris en Conseil supérieur de la magistrature.

En France, les Présidents de section sont nommés au choix parmi les conseillers maîtres³⁶⁹ par arrêté simple sur proposition du premier Président de la Cour des comptes française. Au Gabon, en principe, les sections sont dirigées par les conseillers maîtres. Mais en pratique, les sections sont, pour certaines, présidées par des conseillers référendaires. Tel est le cas de la première section de la deuxième chambre de la Cour des comptes du Gabon. En l'espèce, la

³⁶⁴ Gil Desmoulin, *Finances publiques de l'Etat*, collection Public/Droit, 2008, p. 202.

³⁶⁵ Eric Devault, *Finances publiques*, Bréal, 2002, p. 276.

³⁶⁶ Article L121-1 du Code des juridictions financières.

³⁶⁷ Article 4 de la loi française du 22 juin 1967 modifiée.

³⁶⁸ Article 43 du décret du 27 juin 1981.

³⁶⁹ Article 9 du décret du 11 février 1985.

première section est présidée par un conseiller référendaire, mais selon le Président de la 2^{ème} chambre la seconde section est dirigée par un conseiller maître : « dans la première chambre, affirme le Président de la 1^{ère} chambre, il y a deux Présidents de section. Ce qui signifie qu'il a y deux sections. La 1^{ère} section est présidée par un conseiller référendaire. Elle comprend quatre magistrats. Dans la 2^{ème} section, il y a également un Président de section qui est conseiller maître. Elle comprend entre 4 et 5 magistrats »³⁷⁰.

Précisons en ce qui concerne les sections qu'elles sont créées par le premier Président de la Cour sur proposition du président de chambre³⁷¹.

b. Les attributions

Selon l'article 8 alinéa 3 du décret français du 20 Septembre 1968 modifié par le décret n°76-1225 du 28 Septembre 1976 chaque Président de chambre répartit les travaux entre les magistrats de la Cour et les conseillers maîtres en service extraordinaire³⁷².

Les Présidents de chambre dirigent les délibérations avec voix prépondérante en cas de partage. Ils signent les arrêts rendus par la formation³⁷³. Ils corrigent et visent les projets d'interventions administratives préparés par les rapporteurs. Les Présidents de chambre rédigent les référés et s'enquière des notes du parquet.

Le législateur gabonais a conféré aux Présidents de chambre de la Cour des comptes du Gabon les mêmes attributions que celles reconnues à leur homologue français. L'une des missions dévolues aux Présidents de chambre est de répartir les travaux entre les magistrats de chambre. Ces derniers peuvent aussi présider les sections³⁷⁴ créées au sein de leur chambre. Ils suivent et coordonnent les activités de la chambre y compris celle des sections. Ils organisent les vérifications à entreprendre hors de la juridiction.

Au Gabon comme en France, le Président de chambre est également chargé de formuler des propositions en matière de programmation de travail, d'apprécier les méthodes de vérification et de définir les concours techniques nécessaires aux contrôles exercés par la chambre qu'il

³⁷⁰ Entretien n°2 avec M. Mengué Me Djoung Isidore, Président de la première chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 146.

³⁷¹ Entretien n°5 avec M. Maganga-Bakita. Celui-ci affirme à propos de la 2^{ème} chambre dont il est président que les sections « sont créées par ordonnance du premier Président de la Cour des comptes sur proposition du Président de la 2^{ème} chambre ». Volume 2, Annexe VIII, p.160.

³⁷² Article 10 du décret du 11 février 1985. Article R. 112-20 deuxième alinéa du Code des juridictions financières.

³⁷³ Article 28 du décret du 11 février 1985.

³⁷⁴ L'article 10 du décret français du 11 février 1985 relatif à la Cour des comptes. Au Gabon la 1^{ère} chambre comporte 2 section tandis que la 2^{ème} chambre en compte trois. Lire entretien n°2 et 5. Volume 2, Annexe VIII, p. 146 et 160.

préside³⁷⁵. Il lui appartient de désigner, parmi les conseillers ou les auditeurs, un rapporteur chargé d'effectuer les vérifications ou enquêtes.

A l'instar de la législation française, les Présidents de chambre de la Cour des comptes du Gabon disposent en cas d'adoption d'un arrêt, d'une voix prépondérante³⁷⁶.

Au Gabon comme en France, les Présidents de chambre exercent des attributions juridictionnelles et administratives. Il en est de même pour les Présidents de section. Ils délibèrent en section les affaires déterminées par le Président de chambre.

Après avoir analysé les attributions des magistrats du siège, nous abordons maintenant celles des magistrats du parquet.

Jusqu'à la réforme de 1994, la Chambre des comptes de la Cour suprême du Gabon comportait trois sections³⁷⁷. Il s'agissait de :

- La section du contrôle des collectivités locales, des missions diplomatiques et consulaires, des entreprises et des établissements ;
- La section du contrôle budgétaire de l'Etat ;
- La section du contrôle du compte de gestion du Trésorier Payeur Général.

Les attributions de ces sections étaient fixées par ordonnance du Président. Mais depuis l'entrée en vigueur de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 relative à la Cour des comptes du Gabon, ces anciennes sections sont devenues des chambres de la Cour des comptes. La Cour des comptes du Gabon dispose de deux « pôles » : un siège et un parquet. Elle ne se distingue pas de la Cour des comptes française en ce point précisément.

Section II : Le Ministère public

Lorsque la chambre des comptes était une des composante de la Cour suprême du Gabon, les fonctions du Ministère public étaient exercées par un Commissaire à la loi. Ce dernier était assisté d'un premier Commissaire à la loi adjoint et d'un ou de plusieurs Commissaires à la loi adjoints. Cette dénomination a changé depuis que la chambre des comptes a été érigée en Cour des comptes. Il existe auprès de la Cour des comptes du Gabon et de France, un

³⁷⁵ Article 20 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 130.

³⁷⁶ Article 19 alinéa 2 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 130.

³⁷⁷ Article 65 de la loi organique n°1/93 fixant la compétence, l'organisation et le Fonctionnement de la Cour suprême du Gabon.

Ministère public. Les magistrats qui y exercent sont placés sous la direction du Procureur général³⁷⁸.

Nous étudierons respectivement le statut des magistrats du Parquet (Paragraphe I) et leurs attributions (Paragraphe II).

Paragraphe I : Le statut des membres du Parquet général

Nous traiterons respectivement du Procureur général (A), des Procureurs généraux adjoints et des Avocats généraux (B)

A/ Le Procureur général

Le « Procureur général », les « avocats généraux » sont les expressions que le législateur gabonais a fidèlement emprunté à la législation française. Elles servent à désigner le Ministère public près de la Cour des comptes.

Les Cours des comptes se considèrent comme des juridictions administratives d'un type particulier. En fait, elles tendent à se rapprocher des juridictions de l'ordre judiciaire par l'existence en leur sein d'un parquet. Au Gabon, le Procureur général est nommé par le Conseil supérieur de la magistrature par décret du président de la République. Il doit appartenir à la catégorie des magistrats hors hiérarchie. Placé près la Cour, cette fonction est actuellement exercée par une femme³⁷⁹.

Selon la jurisprudence financière, le Procureur général n'a pas pour objet de représenter l'administration et encore moins de défendre leurs intérêts contre les comptables³⁸⁰. Il défend la loi³⁸¹. Il n'y a pas de conditions particulières prévues par les lois et les règlements pour la nomination du Procureur général en France. Il est nommé par décret, pris en Conseil des ministres³⁸². Le Gouvernement peut le choisir, soit parmi les conseillers maîtres, soit parmi les Présidents de chambre. Il peut arriver aussi que le Procureur général soit extérieur à la Cour. Il

³⁷⁸ Article 3 de la loi du 22 juin 1967 précise que « Le Ministère public près la Cour des Comptes est exercé par le procureur général » et l'article 30 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 sur la Cour des comptes du Gabon précise que « Le parquet général près la Cour des comptes comprend un procureur général, des procureurs généraux adjoints et des avocats généraux ». Volume 2, Annexe VII, p. 130.

³⁷⁹ Le Procureur général de la Cour des comptes du Gabon se nomme Mme Charlotte Mpaga. C'est la première femme à occuper une telle fonction au sein de la plus haute juridiction financière gabonaise.

³⁸⁰ CC 12 Novembre 1872, Dasque, ancien maire de Montoussé, Rec. CE p. 1159.

³⁸¹ Ibid

³⁸² Décret français du 22 décembre 1983 portant nomination du Procureur général. Lire aussi l'article L121-3 du Code des juridictions financières ou la loi 94-1040 1994-12-02 Jorf du 6 décembre 1994.

arrive qu'un ancien ministre ou un préfet³⁸³ occupe cette fonction. Ceci n'est guère envisageable dans le cas du Gabon, du moins au regard des textes de loi en vigueur. Cette fonction ne peut être exercée que par un magistrat. C'est une des nuances fondamentales entre les systèmes gabonais et français.

En principe, le Procureur général a la qualité de magistrat, mais, à la différence des juges, il ne bénéficie pas de l'inamovibilité³⁸⁴. Ce principe concerne aussi les magistrats du parquet auprès de la Cour des comptes française³⁸⁵. Sur ce point précis, le législateur gabonais semble s'être inspiré des textes français. En France comme au Gabon, le Procureur général participe au déroulement de l'instance devant la Cour des comptes par la présentation des comptes, de l'instruction, du jugement et même pour les pourvois³⁸⁶.

Il donne son avis et assiste aux débats préalables à la décision des affaires. Il doit être consulté sur l'organisation générale des travaux de la Cour et notamment la répartition des compétences entre les chambres et la procédure interne.

Le rôle actif du Ministère public se manifeste avant, pendant et après l'activité juridictionnelle des Cours des comptes.

Nous précisons à nouveau qu'à l'époque de la Chambre des comptes de la Cour suprême du Gabon, le ministère public était exercé par un Commissaire du gouvernement³⁸⁷. La dénomination a varié au fil du temps. Cette appellation a été remplacée par celle de Commissaire à la loi³⁸⁸. Notons cependant que si l'appellation a connu des variations, leur fonction n'a pas pour autant varié : le Commissaire du gouvernement, le Commissaire à la loi et le Procureur général exercent leur ministère par voie de réquisitions et de conclusions.

Le Commissaire du gouvernement était assisté d'un Commissaire du Gouvernement adjoint nommé dans les mêmes conditions que le titulaire de la fonction du ministère public. Il en est de même du Commissaire à la loi. Celui-ci était secondé par un premier Commissaire à la loi adjoint et d'un ou plusieurs Commissaires à la loi adjoints.

³⁸³ Hélène Gisserot a été nommée Procureur général près la Cour des comptes en 2005.

³⁸⁴ Les textes de référence sont la loi n°2/96 du 14 avril 1993 fixant l'organisation, la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature modifiée par la loi n°8/94 du 17 septembre 1994 et la loi n°12/94 sur le statut des magistrats du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 110-111.

³⁸⁵ Hoalleaux André, « L'administration des magistrats et leur indépendance », *RFSP*, 1963, 1963, Volume 13, n°1, p. 44.

³⁸⁶ Le décret n° 2007-543 du 12 avril 2007 a modifié l'article R. 143-3 du Code des juridictions financières qui l'autorise désormais à se pourvoir en cassation contre les arrêts définitifs de la Cour.

³⁸⁷ Article 55 de la loi organique du 1^{er} juin 1978 et l'article 5 du décret de 1979.

³⁸⁸ Article 63 alinéa 2 de la loi organique n°1/93 fixant la compétence, l'organisation et le Fonctionnement de la Cour suprême du Gabon.

Depuis l'institutionnalisation de la Cour des comptes du Gabon, le chef du parquet dispose d'un certain nombre d'adjoints.

B/ Les Procureurs généraux adjoints et les Avocats généraux

Au Gabon, le Procureur général est le chef du Ministère public. Celui-ci est secondé par les Procureurs généraux adjoints et les Avocats généraux³⁸⁹. En pratique, il y a six Procureurs généraux adjoints. Par contre, il n'y a aucun avocat général³⁹⁰. En France, le Ministère public se compose d'un Procureur général et d'avocats généraux. Ces derniers font office d'adjoints du Procureur général. Ils sont désignés par décret parmi les conseillers référendaires ou les conseillers maîtres³⁹¹. Ils sont désignés après avis du Procureur général.

Les textes législatifs et réglementaires français et gabonais n'ont attribué aucun pouvoir spécifique aux avocats généraux. Seul le Procureur général leur confie tel ou tel dossier. Les pouvoirs sont attribués entièrement au Chef du Parquet. Mais le Ministère public reste régi par le principe de l'indivisibilité de ses attributions. La procédure de nomination des avocats généraux est la même que pour celle du Procureur général. Les Avocats généraux sont nommés au choix parmi les conseillers maîtres inscrits. Au Gabon comme en France, ils conservent leur qualité de magistrats ainsi que leur rang dans leur grade et leur classe.

En cas d'absence ou d'empêchement, le Procureur général est remplacé par le premier avocat ou à défaut par l'Avocat général le plus ancien présent à la Cour³⁹². Il en est de même au Gabon où le Procureur général est remplacé par un Procureur général adjoint.

Les Avocats généraux et les chargés de mission pour ce qui est de la Cour des comptes française et les Procureurs généraux adjoints et les Avocats généraux pour ce qui est de la Cour des comptes du Gabon se partagent en réalité le suivi des affaires des chambres de la Cour et des activités administratives. Régulièrement en relation avec les magistrats du siège, ils préparent les conclusions du Procureur général et les présentent aux audiences.

Paragraphe II : Les attributions du Parquet général

Le Ministère public exerce des prérogatives en matière juridictionnelle (A) et administrative (B). Il faut ajouter qu'au Gabon comme en France, le Ministère public veille au bon exercice

³⁸⁹ Article 30 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

³⁹⁰ Selon Mme Charlotte Mpaga, Procureur général près la Cour des comptes du Gabon. Lire entretien n°3. Volume 2, Annexe VII, p. 150.

³⁹¹ Article 14 du décret du 11 février 1985.

³⁹² Article R. 112-12 du Code des juridictions financières.

du Ministère public auprès des Chambres régionales des comptes (C). Il en est de même au Gabon.

A/ Les attributions juridictionnelles

En France et au Gabon, le Ministère public a un pouvoir d'action relativement étendu³⁹³ dans la mesure où il agit au sein des formations juridictionnelles, reçoit obligatoirement ou sur sa demande la communication des rapports. Il présente ses conclusions avant le prononcé du jugement.

A l'égard des différentes formations de la Cour, le Ministère public a un pouvoir bien déterminé. Il est en droit d'en provoquer la saisine et d'être informé de l'activité de la Cour. Il a par ailleurs le droit de faire connaître son avis et de présenter ses conclusions³⁹⁴ aux différentes formations.

En France le Procureur général exerce son action par voie de réquisitions, de conclusions ou d'avis³⁹⁵. Il en est de même du Procureur général près la Cour des comptes du Gabon³⁹⁶. L'article 31 de la loi n°11/94 portant sur la Cour des comptes du Gabon dispose que « le Procureur général exerce le ministère public par voie de réquisition ou de conclusion écrites ». Cet article est une transposition de l'article R. 112-8 du Code des juridictions financières française.

Le Procureur général procède d'office par voie de conclusions ou de réquisitions écrites dont les faits ont été portés à sa connaissance par les pouvoirs publics³⁹⁷. Il agit de son propre mouvement comme partie jointe à l'instance principale du fait que la réédition des comptes est d'ordre public. Au contraire, il est partie principale aux instances accessoires par exemple, en cas de révision d'un arrêt. La limite de l'action du Ministère public se justifie par le pouvoir accordé à la Cour de se saisir d'office. Son initiative se limite à saisir la Cour.

D'après Jacques Magnet, si les conclusions du Ministère public doivent parfois être obligatoirement demandées, rien ne les oblige à s'y conformer. La Cour est toujours maîtresse de procéder et de statuer comme elle l'entend, et les réquisitions ou conclusions qui lui sont soumises ne peuvent s'imposer à elle que par la valeur propre des moyens et arguments

³⁹³ Remi Pellet, « Le ministère public financier à la croisée des chemins », *RFFP*, n°101, mars 2008, p. 273-298.

³⁹⁴ Rémi Pellet, *La Cour des comptes*, La Découverte, Collection Repères, 1998, p. 56. Article 4 du décret n°85-199 du 11 février 1985 ; article R 112-8 du code des juridictions financières ; article R 143-2 du code des juridictions financières.

³⁹⁵ L'Article 4 alinéa 1 du décret du 11 février 1985. Lire également l'article R.112-8 du Code des juridictions financières.

³⁹⁶ L'article 31 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

³⁹⁷ Ibid

qu'elles contiennent³⁹⁸. Cependant le Procureur général peut déférer à la Cour les opérations présumées constitutives de gestion de fait. Il peut agir ainsi à son initiative et non plus seulement à la demande des ministres, des représentants de l'Etat dans les régions, les départements, des Trésoriers-payeurs généraux et des comptables principaux du trésor à l'étranger³⁹⁹.

Au Gabon, le Procureur général tient un état des justiciables qui doivent présenter leurs comptes à la Cour. Il veille, comme son homologue français, à la production des comptes et des pièces justificatives dans les délais réglementaires et, en cas de retard, requiert l'application de l'amende. Il requiert également en cas de besoin la déclaration de gestion de fait⁴⁰⁰. Le législateur gabonais prévoit également que le Procureur général reçoit avec pièces à l'appui, communication de tout rapport de contrôle déposé au greffe et des réponses des justiciables.

On a expliqué plus haut que le Ministère public exerce respectivement au Gabon et en France, son Ministère par voie de réquisitions. Concernant ces dernières, le chef du parquet formule son opinion ou présente ses observations sur les faits qui figurent dans le rapport ; ensuite, il propose des solutions au magistrat instructeur. Si le parquet partage les opinions de ce dernier, il peut se borner à appuyer ses propositions s'il estime que plusieurs solutions peuvent avoir un avis favorable de la Cour. Par contre, si certaines observations lui sont indifférentes en droit et en fait, il peut déclarer qu'il n'a pas de conclusion à préciser.

Le Procureur général auprès de la Cour des comptes du Gabon assiste ou se fait représenter par un Procureur général adjoint aux séances des chambres. Ce dernier y présente des observations orales⁴⁰¹. Il veille au respect de la loi⁴⁰².

Le Procureur général assure comme son homologue français les relations de la Cour avec les autres juridictions et notamment en matière répressive⁴⁰³.

Au Gabon, le Ministère public rend compte au président de la République et au Premier ministre des réponses aux référés que lui renvoient les ministres⁴⁰⁴. On peut en déduire que le

³⁹⁸ J. Magnet : « Le ministère public auprès de la Cour des comptes », *RDP*, n°2, 1973, p. 319-349.

³⁹⁹ L'article 4 du décret du 11 février 1985 relatif à la Cour des comptes française. Article R. 112-8, 1^{er} alinéa du Code des juridictions financières.

⁴⁰⁰ L'article 31 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁴⁰¹ L'article R. 112-8 alinéa 4 du Code des juridictions financières.

⁴⁰² Entretien n°3 avec Mme Mpaga, Procureur général près la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 150.

⁴⁰³ L'article 31 tiré 5 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

Procureur général est l'intermédiaire entre le pouvoir exécutif et la juridiction financière. Cette situation contraste avec le Procureur général de la Cour des comptes française qui a acquis une plus grande indépendance vis-à-vis de l'exécutif⁴⁰⁵.

B/ Les attributions administratives ou consultatives

Le Ministère public surveille l'exécution des travaux de la Cour. Il est chargé de veiller à l'exécution des lois. Il a la qualité de représentant de la loi et surveille, à ce titre, l'application des lois dans les cas des compétences méconnues, retards dans la production des comptes et les réponses aux injonctions, gestions de fait ou débets dans l'hypothèse où le comptable a refusé de déférer aux injonctions du juge et les pourvois⁴⁰⁶.

A l'instar de la législation française, le Procureur général de la Cour des comptes du Gabon a pour mission générale de surveiller les conditions d'application des lois et des règlements en vigueur au sein de la juridiction financière⁴⁰⁷.

Dans tous les cas, les décisions intéressant l'administration de la Cour sont prises par le premier Président après avoir consulté la Conférence du premier Président, les Présidents de chambre et le Procureur général. Au Gabon, les décisions concernant l'administration de la Cour sont prises dans le cadre des travaux de la Chambre du conseil⁴⁰⁸.

Au Gabon comme en France, la Cour des comptes est une juridiction financière dont le Procureur général suit l'application de l'amende à l'encontre des comptables ainsi que les ordonnateurs. Cela a été exprimé clairement par les législateurs des deux pays. Le Procureur général requiert, en cas de besoin, la déclaration de gestion de fait à l'encontre des comptables sans titres ainsi que l'amende à l'encontre des gestionnaires ou comptables fautifs⁴⁰⁹.

C/ Le Procureur général, « chef » des ministères publics près des chambres régionales des comptes

⁴⁰⁴ Article 31 dernier alinéa de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁴⁰⁵ F.J Fabre, *Les Grands arrêts de la jurisprudence financière*, 5^{ème} édition, avec la collaboration d'A. Froment-Meurice/ J-Y Bertucci et N. Groper, Dalloz, 2007, p. 111.

⁴⁰⁶ Article 4 alinéa 3 du décret du 11 février 1985 relatif à la Cour des comptes française.

⁴⁰⁷ Article 31 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁴⁰⁸ Article 26 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁴⁰⁹ Article 31 loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

Le Procureur général auprès de la Cour des comptes française assure un rôle de droit dans les procédures de surveillance des travaux de la Cour et de représentation du gouvernement⁴¹⁰. Le parquet de la Cour des comptes veille au bon déroulement des procédures et en dirige l'action des parquets près les chambres régionales des comptes⁴¹¹. L'article 3 de la loi du 22 Juin 1967 relative à la Cour des comptes prévoit s'agissant du cadre d'attribution du Procureur général que : « le Procureur général exerce le Ministère public auprès de la Cour des comptes ; il veille au bon exercice du Ministère public près les Chambres régionales des comptes »⁴¹² et territoriales et de la Cour de discipline budgétaire et financière dans le respect des procédures. A ce titre, les Commissaires du gouvernement en tant qu'ils exercent les fonctions du ministère public près les chambres régionales des comptes sont « les correspondants du Procureur général »⁴¹³. Selon l'article 20 du décret n° 95-945 du 23 août 1995, les Commissaires du gouvernement doivent rendre compte au Procureur général « de l'exécution des tâches du ministère public ». En plaçant le Procureur général comme chef hiérarchique des commissaires généraux⁴¹⁴, le législateur fait le choix de confier au Procureur général le rôle d'impulsion et d'animation du Ministère public en même temps qu'il lui assigne le rôle d'unificateur de la jurisprudence des Chambres régionales des comptes. Par cette fonction, le Procureur général veille à harmoniser l'organisation de la Cour à celle des Chambres régionales des comptes⁴¹⁵.

Le Procureur général « oriente et coordonne, s'il y a lieu par des recommandations écrites, l'action des commissaires du gouvernement près les chambres régionales et territoriales des comptes »⁴¹⁶. Précisons que les parquets généraux des Cours des comptes du Gabon et de France disposent d'un Secrétariat. Celui-ci est au parquet ce que le secrétariat général est à la première présidence. Il assure le fonctionnement de l'ensemble des services administratifs placés sous la direction du Procureur général.

Parquet général des Cours des comptes française et gabonaise

⁴¹⁰ J. Magnet : « Le ministère public auprès de la Cour des comptes », *RDP*, n°2, 1973, p. 319-349.

⁴¹¹ Eric Oliva, *Finances publiques*, 2^{ème} édition, 2008, p. 458.

⁴¹² Article L. 112-2 du code des juridictions financières. Article 11 de la loi n°82-594 du 10 juillet 1982 relative à la Chambre régionale des comptes et modifiant la loi n°67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes. Lire aussi Jean Raynaud, *Les chambres régionales des comptes*, PUF, Que sais-je ?, n°2178, 1984, p. 63-65 et suivantes.

⁴¹³ Article L. 212-10 du Code des juridictions financières.

⁴¹⁴ Selon l'article L. 212-10 du Code des juridictions financières, les « correspondants » du Procureur général sont les Commissaires du gouvernement qui dirigent les parquets au niveau des chambres régionales des comptes.

⁴¹⁵ Article 4 de décret du 11 février 1985 de la Cour des comptes française modifié par le décret n° 2007-543 du 12 avril 2007 en son article R. 112-9, dernier alinéa.

⁴¹⁶ Décret n° 55-199 du 11 février 1985, article 4.

Postes	Grades en France et au Gabon	Fonctions
Procureur Général	En France, il en existe Un. Il est choisi parmi les conseillers maîtres.	Le Procureur général exerce le ministère public par voie de réquisitions, de conclusions ou d'avis. Article R. 112-8 ; R.112-9 et suivants du CJF.
	Au Gabon, il en existe Un. Il a impérativement le grade de magistrat hors hiérarchie	Au Gabon, les fonctions qu'il exerce sont les mêmes qui sont dévolues au Procureur général de la Cour des comptes française. Article 30 à 32 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 relative à la Cour des comptes au Gabon
Procureurs généraux adjoints	Cette fonction n'existe pas en France.	
	Il existe PGA au Gabon. Ils ont tous le grade de magistrat hors hiérarchie. Cette fonction constitue la nuance fondamentale entre les Cours des comptes française et gabonaise.	Au Gabon, les PGA n'ont pas d'attributions propres. Ce sont les adjoints du procureur général. Ce dernier leur attribue la connaissance des affaires qu'il estime convenable.
Avocats généraux	En France, il en existe. Ils sont choisis parmi les conseillers maîtres ou les conseillers référendaires	Ils n'ont pas d'attributions propres. Ce sont les adjoints du procureur général. Ce dernier leur attribue la connaissance des affaires qu'il estime convenable.
	En principe, ils sont choisis parmi les magistrats hors hiérarchie.	Au Gabon, il n'en existe pas en pratique, bien que prévus par l'article 30 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 relative à la Cour des comptes au Gabon

Chargés de missions	En France, il en existe. Ils sont désignés parmi les magistrats de la Cour et des chambres régionales des comptes, les rapporteurs extérieurs en fonctions à la Cour et les magistrats de l'ordre judiciaire. Article R. 112-10-1 du CJF.	En France, les chargés de mission exercent auprès du Procureur général les travaux que celui-ci leur confie. Article R. 112-10-1 du CJF
	Ils ne sont pas magistrats.	Au Gabon, le Parquet général ne dispose pas de chargés de mission.

A la Cour des comptes française et gabonaise, le Procureur général est un magistrat inamovible⁴¹⁷. L'inamovibilité est indispensable à l'accomplissement de cette fonction et à la capacité du magistrat à résister aux tentatives d'influence qui pourraient provenir plus précisément du gouvernement. L'absence de garantie d'inamovibilité peut s'avérer délicate dans un pays comme le Gabon où les principaux justiciables sont les ordonnateurs et les comptables publics.

Nous constatons que les fonctions de Procureur général de la Cour des comptes du Gabon ne diffèrent pas de celles de la Cour des comptes française. Comme son homologue français, le Procureur général de la Cour des comptes du Gabon veille au bon exercice des compétences de la Cour et au bon fonctionnement des parquets des chambres provinciales des comptes⁴¹⁸. Les Procureurs généraux français et gabonais donnent leur avis sur le contenu des rapports de contrôle et participent à l'harmonisation de la jurisprudence. Enfin, ils suivent l'exécution des travaux de la juridictions et examinent en conséquence la réalisation de leur programme.

Le parquet général de la Cour des comptes du Gabon ne peut, pour le moment, procéder à la certification des comptes de l'Etat et de la sécurité sociale parce qu'il n'a ni le droit, ni l'expertise. Ceci n'est pas le cas du Parquet général de la Cour des comptes française qui réalise le contrôle de qualité depuis 2006.

Sur ce point, le parquet et le siège de la Cour des comptes du Gabon doivent mobiliser les moyens nécessaires s'ils veulent se mettre en phase avec les normes internationales.

⁴¹⁷ On n'a jamais enregistré de révocation du Procureur général à la Cour des comptes du Gabon. En France, les seuls cas de révocation concernent le baron Rendu qui avait refusé de prêter serment devant Louis-Philippe en 1830 (XIX ème siècle) et M. Bouthillier en 1944 qui avait été démis de ses fonctions à la suite de l'effondrement du régime de Vichy.

⁴¹⁸ Deux chambres provinciales des comptes fonctionnent. Il s'agit de celles de Franceville et de Mouila.

Depuis que la Chambre des comptes de la Cour suprême a été muée en Cour des comptes, les fonctions de premier Président de la Cour, de Secrétaire général, de Procureur Général et de Présidents de chambre sont occupés par les magistrats de grade hors hiérarchie. Ces derniers sont nommés par décret du président de la République pris lors du Conseil supérieur de la magistrature pour ce qui est du Gabon⁴¹⁹ et par décret du président de la République⁴²⁰ pris en Conseil des ministres pour ce qui est de la France⁴²¹.

Pour accomplir leurs multiples tâches les magistrats de la Cour des comptes sont assistés par des agents administratifs qui dépendent directement de la fonction publique d'Etat. Ce personnel de l'administration centrale de l'Etat qui exerce à la Cour des comptes du Gabon et de France n'est pas soumis au même régime juridique que les magistrats.

Section III : Les agents administratifs de la fonction publique d'Etat

Le personnel non magistrat ne constitue pas un corps unique. Il est composé d'une diversité de membres : d'abord les rapporteurs (**Paragraphe I**). Ils assistent le magistrat dans sa tâche. Ensuite, les experts (**Paragraphe II**). Enfin, les vérificateurs sont affectés auprès de différentes chambres qui composent les Cours des comptes du Gabon et de France (**Paragraphe III**).

Paragraphe I : Les rapporteurs

Nous étudierons successivement la désignation (A) et les fonctions qu'exercent les rapporteurs (B).

⁴¹⁹ Trois personnalités ont occupé le poste de Président de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques au Gabon. Il s'agit dans l'ordre de M. Saulnerond Mapangou, de Mme Madeleine Mborantsou puis de M. Gilbert Ngoulakia.

⁴²⁰ Philippe Yolka, « Le pouvoir de nomination du chef de l'Etat sous la cinquième République », *RDP*, n°3-1999, p. 719-758.

⁴²¹ Depuis 1807, trente cinq premiers Présidents se sont succédés à la tête de la Cour des comptes française. 18 septembre 1807 - 24 mars 1815 : François de Barbé-Marbois ; 1815 : Jean-Baptiste Collin, comte de Sussy ; 7 juillet 1815 - 1834 : François de Barbé-Marbois ; 1834 - 15 avril 1837 : Félix Barthe ; 27 mai 1837 - 31 mars 1839 : Joseph Jérôme Siméon ; 31 mars 1839 - 1er février 1863 : Félix Barthe ; 1er février 1863 - 29 juin 1876 : Paul de Royer ; 1877 - 1880 : Jules Petitjean ; 23 octobre 1880 - 28 août 1889 : Paul Bethmont ; 1890 - 1894 : Gustave Humbert ; 1894 - 1900 : Ernest Boulanger ; 1900 - 1901 : Henri Labeyrie ; 9 juillet 1901 - 1906 : Félix Renaud ; 1907 - 1909 : Charles Laurent ; 1909 - 1912 : Albert Herault ; 1912 - 1933 : Georges Payelle ; 1933 : Maurice Bloch ; 1933 - 1936 : Maurice Chotard ; 1936 - 1937 : Pierre Guinand ; 1937 - 1940 : Emile Labeyrie ; 1940 - 1946 : Jean Drouineau ; 1946 - 1948 : Edouard Le Conte ; 1948 - 1952 : Pierre Brin ; 1952 - 1955 : Édouard Parent ; 23 février 1955 - 4 mai 1969 : Roger Léonard ; 1969 - 1970 : André d'Estresse de Lanzac ; 1970 - 1972 : Lucien Paye ; 1972 - 1978 : Désiré Arnaud ; 1978 - 1982 : Bernard Beck ; 1982 - 1983 : Jean Rosenwald ; 1983 - 1990 : André Chandernagor ; octobre 1990 - mars 1993 : Pierre Arpaillange ; mars 1993 - mars 2001 : Pierre Joxe ; mars 2001 - 18 juillet 2004 : François Logerot ; 21 juillet 2004 : Philippe Séguin. Sources : <http://www.ccomptes.fr>

A/ La désignation

Le personnel administratif qui travaille à la Cour des comptes française est prévu par l'article 12 de la loi du 22 Juin 1967 qui édicte que l'Etat peut mettre son personnel à la disposition de la Cour des comptes pour exercer des fonctions de rapporteurs⁴²². Selon Christian Descheemaeker, « les rapporteurs extérieurs appartiennent à des corps de catégorie A et de niveau de recrutement de l'Ecole nationale d'administration ou équivalent. Leurs fonctions sont les mêmes que celles des conseillers référendaires et des auditeurs. Ils ne prêtent pas serment »⁴²³.

La fonction de rapporteur reste également ouverte aux fonctionnaires de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et hospitalière⁴²⁴. L'article 12 du décret du 11 Février 1985 prévoit notamment le mode de désignation des rapporteurs à temps partiel et des rapporteurs à temps plein pour une période de trois ans renouvelable⁴²⁵.

Les rapporteurs à temps partiel peuvent être désignés par le premier Président parmi les anciens magistrats de la juridiction financière et les fonctionnaires retraités ayant appartenu aux corps de catégorie A. Quant aux rapporteurs à temps plein, ils sont mis à la disposition de la Cour par arrêté conjoint du Premier Ministre, du Ministre de l'économie et des finances et du ministre dont relève le corps ou service auquel les intéressés appartiennent, sur une proposition du premier Président. Ils sont choisis parmi les personnes appartenant aux corps de fonctionnaires de catégorie A.

B/ Les fonctions

La Cour des comptes française reçoit chaque année plus de 20 millions de pièces en 60.000 liasses et plus de 500 tonnes de pièces justificatives de comptes⁴²⁶. De 2002 à 2004, on compte 13 rapports publics thématiques qui ont été examinés soit par la Cour, soit par les Chambre régionales des comptes, voire même par les deux simultanément⁴²⁷.

En France, il est mis à la disposition de la Cour des rapporteurs⁴²⁸ qui appartiennent notamment aux corps des fonctionnaires de l'Etat⁴²⁹. Depuis l'adoption de la loi du 21

⁴²² Il est devenu l'article 4 bis (abrogé au 6 décembre 1994) du code des juridictions financières. Créé par la loi n°82-594 1982-07-10 art. 12 JORF 13 Juillet 1982. Abrogé par loi n°94-1040 1994-12-02 art. 8 JORF 6 décembre 1994.

⁴²³ Christian Descheemaeker, *La Cour des comptes*, Paris, La documentation française, 2005, 3^{ème} édition, p. 26.

⁴²⁴ Article 112-7 du Code des juridictions financières.

⁴²⁵ Lire également l'article L112-7 du Code des juridictions financières consacré aux rapporteurs extérieurs.

⁴²⁶ J-C Martinez et P. Di Malta, *Droit budgétaire*, Litec, 3^{ème} édition, 1999, p. 864.

⁴²⁷ Christian Descheemaeker, *La Cour des comptes*, Paris, La documentation française, 3^{ème} édition, 2005, p. 131.

⁴²⁸ Jacques Magnet, « Les fonctions de rapporteur dans les juridictions des comptes », *RFFP*, n° 73 janvier 2001, p. 189-196.

décembre 2001 et la loi du 30 décembre 2002 les magistrats de l'ordre judiciaire et les fonctionnaires recrutés et formés par la voie de l'Ecole nationale d'administration peuvent désormais exercer la fonction de rapporteurs extérieurs. Il en est de même des militaires, des agents de direction et les agents comptables des organismes de sécurité sociale⁴³⁰. D'autres catégories de fonctionnaires⁴³¹ et même les fonctionnaires retraités peuvent eux aussi prétendre à la fonction de rapporteurs à la Cour des comptes française.

Au Gabon jusqu'à l'éclatement de la Cour suprême, la Chambre des comptes de la Cour suprême pouvait demander à la fonction publique de l'Etat de mettre à sa disposition des hauts fonctionnaires pour une durée déterminée⁴³². Ces derniers avaient la qualité de conseillers en services extraordinaires. A priori, la chambre des comptes de la Cour suprême du Gabon n'a jamais usé de ce droit⁴³³.

En dehors des agents de l'administration publique de l'Etat, la Cour des comptes a besoin d'experts pour éclairer la décision du magistrat financier.

Paragraphe II : Les experts

La Cour des comptes française recourt souvent aux experts⁴³⁴. Pour comprendre le rôle de l'expert, il est nécessaire d'en déterminer le mode de désignation (A) et les fonctions (B).

A/ La désignation

Le pouvoir de désigner les experts appartient en principe au premier Président de la Cour des comptes. Celui-ci fixe par une lettre de service leur mission et leurs pouvoirs. Les experts sont placés sous la direction d'un magistrat appartenant à la juridiction financière.

B/ Les fonctions

L'article 18 de la loi française du 10 juillet 1982 prévoit que la Cour des comptes peut recourir pour des enquêtes de caractère technique à l'assistance d'experts désignés par son premier Président⁴³⁵, s'il s'agit d'agents publics, elle informe leur chef de service. Les experts

⁴²⁹ Article 7-IX de la loi du 22 juin 1976.

⁴³⁰ Article L. 112-7 du Code des juridictions financières.

⁴³¹ Notamment les administrateurs des postes et télécommunications au titre de la mobilité statutaire. Article R. 112-13 du code des juridictions financières.

⁴³² Article 67 de la loi n°1/93 fixant la compétence, l'organisation et le Fonctionnement de la Cour suprême du Gabon.

⁴³³ Entretien n°2 avec M. Mengue Me Djoung, Président de la première chambre des la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 149.

⁴³⁴ *Revue française d'administration publique*, L'administration et l'expert, n°103, 2002.

⁴³⁵ Article L 140-3 du Code des juridictions financières : « les experts travaillent sous la direction et le contrôle d'un ou plusieurs rapporteurs ».

remplissent leur mission en liaison avec un magistrat rapporteur. Celui-ci est désigné dans la lettre de service du premier Président de la Cour des comptes qui précise la mission et les pouvoirs d'investigations de l'expert. Ce dernier informe le magistrat rapporteur du développement de sa mission⁴³⁶.

La législation française autorise le recours à l'expertise mais c'est le juge qui dirige la mission. Certes le recours à l'expert présente des garanties de compétence technique, mais l'expert n'est pas investi des mêmes responsabilités et du même pouvoir que le juge : « les experts interviennent pour fournir des compétences et non la décision elle même »⁴³⁷.

Jean Raynaud apporte un éclairage sur les rapports entre le magistrat et l'expert en même temps qu'il précise les droits et obligations de l'expert parce que selon lui « les experts remplissent leur mission en liaison avec le magistrats instructeur désigné dans la lettre de service du Président, qui précise la mission et le pouvoir d'investigation de l'expert. Celui-ci informe le magistrat délégué du déroulement de sa mission et le pouvoir d'investigation de l'expert. Les experts sont tenus à l'obligation du secret professionnel »⁴³⁸.

Les experts participent aux vérifications et enquêtes sur pièces et sur place, sous la direction d'un magistrat appartenant à la Cour. Ils peuvent être consultés par les formations et par le Parquet général sur des points d'ordre technique, économique, comptable, financier et juridique. Conformément à l'article 9 de la loi du 31 juillet 1963, les experts peuvent être commis en tant que tel par le premier Président. Leur rôle est d'éclairer de leur avis technique les travaux de la juridiction financière⁴³⁹.

Contrairement à la Cour des comptes française qui utilise régulièrement les experts, celle du Gabon ne peut le faire pour, semble-t-il, insuffisance de moyens financiers : « nous en avons le droit. La loi nous autorise à recourir aux experts mais c'est une question de moyens. Or, nous n'en avons pas suffisamment »⁴⁴⁰. Le recours aux experts est prévu par le législateur gabonais, y compris lorsque le contrôle des finances publiques était assurée par la chambre des comptes de la cour suprême⁴⁴¹. Le régime des experts recrutés sur ordonnance du

⁴³⁶ Ibid.

⁴³⁷ Henri Isaïa, « Evaluation des politiques publiques et appréciation de leur pertinence », *RFFP*, n°81, Mars 2003, p. 337-361.

⁴³⁸ Jean Raynaud, *Les Chambres régionales des comptes*, Que sais-je ?, 1^{ère} édition, PUF, 1984, p. 43.

⁴³⁹ Article L. 140-3 du Code des juridictions financières. Lire Frédéric Chauvaud avec la collaboration de Laurence Dumoulin, *Experts et expertise judiciaire, France, XIX^e et XX^e Siècles*, Collection Histoire, Presse Universitaires de Rennes, 2003, 283 p.

⁴⁴⁰ Entretien n°2 avec M. Mengué Me Djoung, Président de la première chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 147.

⁴⁴¹ Article 68 de la loi n°1/93 fixant la compétence, l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême du Gabon.

Président de la Chambre des comptes de la Cour suprême du Gabon était déjà calqué sur celui de la Cour des comptes française.

A défaut de faire appel aux experts, la Cour des comptes du Gabon ne peut se passer d'agents de la fonction publique d'Etat. Elle les recrute pour exercer la fonction de vérificateur financier comme c'est le cas au niveau de la Cour des comptes française.

Paragraphe III : Les vérificateurs financiers

L'étude que nous consacrons à cette catégorie d'agents administratifs porte sur les modalités de recrutement (A) et à leurs rôles au sein de la Cour (B).

A/ Les modalités de recrutement

En France, les vérificateurs financiers doivent appartenir à la catégorie A ou B de la fonction publique⁴⁴². Ils appartiennent tous au corps de fonctionnaire des administrations centrales. Ils sont soit attachés d'administration soit secrétaires. Les inspecteurs ou contrôleurs du Trésor, des impôts et des douanes peuvent également exercer cette fonction.

Les vérificateurs financiers n'ont pas la qualité de magistrat. Ils ne participent donc pas aux activités juridictionnelles qui sont réservées aux magistrats de la Cour. En revanche, ils participent aux opérations de contrôle sous la direction d'un magistrat⁴⁴³. Le décret du 14 mars 2002 a fixé la durée d'exercice de cette fonction. Pour les agents publics en détachement, la durée maximale d'exercice de la fonction d'assistant de vérificateur est de trois ans. Il est possible de renouveler ce détachement une fois et pour la même durée⁴⁴⁴.

Les assistants de vérification constituent une catégorie du personnel que l'on retrouve aussi à la Cour des comptes du Gabon. Recrutés par la fonction publique d'Etat⁴⁴⁵, les assistants de vérification de la Cour des comptes du Gabon avaient un niveau d'études relativement faible à comparer aux vérificateurs financiers de la Cour des comptes française. Ils appartenaient tous à la catégorie A2 ou B1. Certains assistants de vérification de la Cour des comptes du Gabon avaient même le niveau BEPC ou terminale. Selon le Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon, « les premiers assistants de vérification (...) n'avaient pas un niveau

⁴⁴² Article R. 124-1 et 124-2 du Code des juridictions financières.

⁴⁴³ Christian Descheemaeker, *La Cour des comptes*, Paris, La documentation française, 3^{ème} édition, 2005, p. 26

⁴⁴⁴ Article R. 112-25 du code des juridictions financières.

⁴⁴⁵ Selon M. Maganga-Bakita, Président de la deuxième chambre de la Cour des comptes du Gabon : « les assistants de vérification sont recrutés parmi les fonctionnaires de l'administration centrale. Ils ont une certaine expérience professionnelle. Ils demandent à venir à la Cour des comptes et de plus en plus le recrutement se fait directement ». Volume 2, Annexe VIII, p. 160.

élevé »⁴⁴⁶. Celui-ci reconnaît bien volontiers le décalage de niveau qui existait entre les assistants de vérification de la Cour des comptes française et ceux de la Cour des comptes gabonaise. Mais l'écart de niveau d'études indiqué ci-dessus est en voie d'être comblé du fait du relèvement du niveau de recrutement des candidats à la fonction de vérificateur financier.

Depuis une dizaine d'années, les responsables de la Cour des comptes du Gabon organisent le recrutement de candidats ayant le niveau Master I voire même Master II. Selon M. Ikapi, Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon, « depuis que le Ministère des finances et le ministère de la fonction publique ont décidé de ne plus recruter les B1 ou les A2, les candidats doivent désormais répondre aux critères intellectuels des A1 pour être assistants de vérification à la Cour des Comptes. Ce sont ces deux ministères qui nous imposent cela. Et cela améliore le niveau de nos assistants de vérification. Aujourd'hui, on ne peut plus recruter les assistants de vérification qui ont un niveau qui se situe en dessous de la maîtrise parce que l'indemnité qu'on leur donne est celle qu'on donne aux A1. Or, à la fonction publique ne sont classés en A1 que ceux qui ont un niveau d'étude équivalent à bac+4 ou bac+5 (...) »⁴⁴⁷.

L'exigence d'un niveau d'études équivalent à Bac + 4 ou Bac + 5 aura nécessairement une incidence positive sur la qualité des travaux des assistants de vérification qui exercent à la Cour des comptes du Gabon.

B/ Les attributions

Le rôle des assistants de vérification consiste à effectuer des tâches liées aux contrôles : le pointage, dépouillement des comptes et états, déclasser des pièces, vérification des pièces et leur exactitude matérielle ou la préparation des questionnaires.

A l'image de ceux de la Cour des comptes française, les assistants de vérification de la Cour des comptes du Gabon collaborent aux travaux des formations de la juridiction financière sous l'autorité du Président de chambre.

A ce titre :

- Ils exercent un contrôle formel comprenant des travaux de pointage des justificatifs de récolement et de rapprochement des livres et journaux comptables ou états financiers ;
- Ils effectuent toute vérification approfondie portant sur les gestions financières, budgétaire et comptable ;

⁴⁴⁶ Entretien n°1 avec M. Ikapi, le Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 143.

⁴⁴⁷ Entretien n°1 avec le Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 143.

- Ils consignent, dans les documents, leurs constatations, observations et conclusions partielles.

Les assistants de vérification peuvent participer, sous la direction d'un magistrat rapporteur, aux vérifications sur pièces et sur place, à la régularité et à la sincérité des comptes des justiciables soumis au contrôle de la Cour⁴⁴⁸. La mission d'un vérificateur financier est d'aider le magistrat rapporteur dans ses tâches.

Les auxiliaires de la Cour des comptes sont mis à la disposition de la Cour. Ils n'ont pas la qualité de magistrat et agissent comme des collaborateurs des magistrats. Leur rôle consiste à aider les magistrats financiers à remplir leurs missions en tant que juge des comptes.

L'affectation de ces agents publics au sein de la Cour des comptes emporte un certain nombre de conséquences juridiques du fait de leur position d'activité à la Cour telle l'obligation du secret professionnel.

Conclusion du Titre I

Nous pouvons affirmer que les premiers Présidents des Cour des comptes du Gabon et de France partagent les mêmes prérogatives aux plans administratif et juridictionnel. Ils ont la qualité d'ordonnateur de leur institution et assurent à ce titre la direction générale des affaires de leur Cour respective. Quant aux Présidents des différentes Chambres, ils assument l'activité juridictionnelle et administrative de celles-ci.

Pour ce qui est des Ministères publics près des Cours des comptes française et gabonaise, ils jouent un rôle important dans le déroulement des affaires portées devant la Cour sans pour autant s'associer à la prononciation du jugement.

Les statuts des Cours des comptes du Gabon et de France énoncent les mêmes droits et obligations tant en ce qui concerne les magistrats que les fonctionnaires. Si les points relatifs à l'inamovibilité et les dispositions sur l'avancement des magistrats sont identiques, en revanche, la Cour des comptes du Gabon diffère de la Cour des comptes française en un point plus précisément : le régime disciplinaire.

Il convient de noter à ce propos que le législateur gabonais soumet les magistrats de la Cour des comptes au Conseil Supérieur de la magistrature à l'instar des magistrats de l'ordre judiciaire et administratif alors qu'en France, les magistrats de l'ordre financier relèvent plutôt du Conseil supérieur de la Cour des comptes. Au Gabon, à propos du déroulement des

⁴⁴⁸ Article R. 112-25 du Code des juridictions financières.

carrières, des positions et cessations de fonctions, les règles sont communes aussi bien aux magistrats de l'ordre financier qu'aux magistrats des ordres judiciaire et administratif. Ces règles s'inspirent fortement du statut général de la fonction publique.

Les magistrats financiers jouissent d'une particularité par rapport à ceux du Gabon dans la mesure où en France les magistrats de la Cour des comptes disposent d'un statut particulier alors qu'au Gabon, le législateur a adopté un statut mixte comportant des dispositions communes aux trois ordres de juridiction : judiciaire, administratif et financier. En fait au Gabon, le législateur a établi un corps unique de magistrats, ce qui n'est pas le cas en France.

Enfin, nous constatons que les magistrats de la Cour des comptes française sont plus mobiles ce qui induit une plus grande expérience professionnelle que les magistrats de la Cour des comptes du Gabon.

Dans les deux juridictions, les magistrats exercent des fonctions auprès de diverses formations.

Titre II : Les diverses formations

L'étude des Cours des comptes de France et du Gabon révèle qu'elles comportent plusieurs formations. Celles-ci peuvent être classées en deux catégories bien distinctes :

- D'une part, les formations dites juridictionnelles dont la fonction est de prononcer des jugements sur les affaires que la Cour est amenée à connaître. Ces formations rendent des arrêts ayant la force exécutoire comparables aux juridictions judiciaires et administratives (Chapitre I).
- D'autre part, les formations dites administratives ou de direction. Elles rendent des avis et ont en charge les questions administratives (Chapitre II).

Ce sont ces différentes formations qui forment l'ossature nécessaire à l'organisation et au fonctionnement des Cours des comptes française et gabonaise.

Chapitre I : Les formations juridictionnelles

En France comme au Gabon, les Cours des comptes sont composées de plusieurs chambres (Section I). Celles-ci peuvent exercer des attributions à caractère juridictionnel ou des attributions à caractère administratif.

D'autres formations ont des attributions à la fois juridictionnelles et administratives pour trancher des questions intéressant l'ensemble des activités relatives au fonctionnement des Cours des comptes.

Ces formations peuvent être qualifiées de spéciales (Section II).

Section I : Les chambres des Cours des comptes

Les Cours des comptes française et gabonaise partagent une même spécificité : elles sont composées de chambres. Celles-ci constituent les formations de base. Au Gabon, nous dénombrons quatre chambres alors qu'en France on en compte huit⁴⁴⁹.

L'analyse des chambres peut être faite à partir de trois éléments essentiels : leur création et composition (Paragraphe I) et leurs compétences respectives (Paragraphe II).

Paragraphe I : Création et composition des chambres

Nous traiterons de la création des chambres (A) ainsi que de leur composition (B)

A/ La création des chambres

Le nombre de chambre composant la Cour des comptes française a varié au gré des époques et des circonstances. Au moment de sa création en 1807, la Cour des comptes française ne comprenait que trois chambres⁴⁵⁰. Il a fallu attendre plus d'un siècle pour que le législateur ajoute une quatrième chambre à la faveur d'une loi adoptée le 13 Août 1936⁴⁵¹. Celle-ci crée une quatrième chambre qui est chargée du contrôle de la comptabilité administrative de l'Etat. La composition de cette chambre était d'autant plus différente des autres Chambres, qu'elle était composée d'un Président et de six conseillers maîtres.

La compétence de la Cour des comptes s'élargit au fur et à mesure à des tâches nouvelles. A partir de 1946, elle avait été chargée du contrôle des institutions de sécurité sociale d'où la création d'une cinquième chambre à la faveur de la loi du 31 Décembre 1949. En 1948, il avait été institué une commission rattachée à la Cour des comptes chargée d'assurer le contrôle des entreprises publiques. Elle avait pour mission d'assurer la vérification des comptes et la gestion de caractère industriel et commercial⁴⁵².

⁴⁴⁹ Christian Descheemaeker, *La Cour des comptes*, Paris, La documentation française, 3^{ème} édition, 2005, p. 35.

⁴⁵⁰ Article 21 de la loi du 16 Septembre 1807.

⁴⁵¹ Jacques Magnet, *La Cour des comptes. Les Institutions associées et les Chambres régionales des comptes*, Berger-Levrault, Paris, 4^{ème} édition, p. 65.

⁴⁵² Luc Saidj, *Finances publique*, 3^{ème} édition, Dalloz, 2000, p. 80.

Deux chambres nouvelles ont été créées par le décret du 28 décembre 1976 à la suite de la promulgation de la loi du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes⁴⁵³. Elles assurent la vérification des comptes et de la gestion des établissements publics de l'Etat de caractère industriel et commercial, des entreprises nationales, des sociétés nationales, des sociétés d'économie mixte ou des sociétés anonymes dans lesquelles l'Etat possède la majorité du capital social. Il s'agit de l'extension des attributions de la Cour. Celle-ci se manifeste par le transfert des compétences de la commission instituée en 1948 et rattachée à la Cour des comptes aux deux nouvelles chambres créées en 1976⁴⁵⁴.

Le nombre élevé de chambres au sein de la Cour des comptes française peut créer des conflits de compétences entre elles d'où le choix du législateur de créer une formation dite mixte ou interchambres⁴⁵⁵. Cette chambre n'existe pas de manière permanente. Elle n'est convoquée qu'à la demande expresse du premier Président et uniquement en cas conflit de compétence entre différentes chambres. L'article 11 du décret du 11 février 1985 précise les conditions de mise en œuvre de cette chambre particulière. En effet, « lorsqu'un contrôle soulève des questions relevant des attributions de plusieurs chambres, le premier Président peut par arrêté pris après avis du Procureur général, l'attribuer à un groupe de magistrats et de rapporteurs appartenant aux chambres concernées. Cet arrêté désigne le magistrat chargé de diriger les travaux du groupe, le rapport est présenté soit devant la chambre à laquelle appartient ce magistrat, soit devant une formation interchambres composée comme il est dit ci-après. Pour l'examen d'un rapport traitant des questions relevant des attributions de plusieurs chambres, le premier Président peut constituer à son initiative ou sur proposition du Procureur général ou des Présidents de chambres intéressées, une formation inter chambres comprenant au moins deux conseillers maîtres de chacune de ces chambres désignés par les Présidents de chambre. L'arrêté désigne le Président de la formation parmi les Présidents de chambres intéressées, ainsi que le greffier ».

La chambre mixte ou inter chambres ne peut valablement délibérer que si les trois cinquième de ses membres sont présents⁴⁵⁶.

Pour ce qui est du contrôle des entreprises publiques, il est réparti entre la totalité des chambres fonctionnant au sein de la Cour des comptes. La loi du 22 juin 1967 a été modifiée

⁴⁵³ J-C Martinez et P. Di Malta, *Droit budgétaire*, Litec, 2^{ème} édition, 1988, p. 814.

⁴⁵⁴ Depuis la loi du 22 juin 1976, la Cour des comptes « assure la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques ». Article L 111-4 du Code des juridictions financières.

⁴⁵⁵ Jacques Magnet, *La Cour des comptes. Les Institutions associées et les Chambres régionales des comptes*, Berger-Levrault, Paris, 4^{ème} édition, 1996, p. 67.

⁴⁵⁶ L'article 13 du décret du 11 février 1985.

par la loi du 10 Juillet 1982. L'article 10 de cette loi précise que la Cour des comptes assure la vérification des comptes et la gestion des entreprises publiques sous réserve des attributions conférées aux nouvelles chambres régionales des comptes⁴⁵⁷.

Quant au Gabon, dès la création de la Cour des comptes, la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 fixe en son article 18 le nombre de Chambre à 4. Il n'est pas exclu, à notre avis, que ce nombre change en fonction de l'évolution économique et sociale du pays et de la nature des missions et organismes à contrôler ou tout simplement de l'évolution structurelle de la Cour.

On peut difficilement imaginer un conflit de compétence du fait du faible nombre de chambres que comporte la Cour des comptes du Gabon⁴⁵⁸.

B/ La composition

Actuellement chaque chambre de la Cour des comptes française comprend un Président et une cinquantaine de magistrats inamovibles⁴⁵⁹. Au Gabon, la Chambre est composée d'un Président, assisté dans sa tâche par un ou plusieurs magistrats de différents grades⁴⁶⁰. Selon l'ordonnance portant affectation des magistrats et autres agents dans les services de la Cour des comptes et des chambres provinciales des comptes pour l'année judiciaire 2008-2009, la répartition des magistrats entre chambres est la suivante :

Composition des chambres de la Cour des comptes du Gabon

	Premier Président	Première chambre	Deuxième chambre	Troisième chambre	Quatrième chambre
magistrat hors hiérarchie (Président)	M. Gilbert Ngoulakia	M. Mengue Me Ndjoung Isidore	M. Maganga Bakita Pierre	Mme Mouketou Nehme Rosette	M. Adiwa Antony François
Conseillers maîtres		2 Conseillers maîtres	3 Conseillers maîtres	2 Conseillers maîtres	1 Conseillers maître

⁴⁵⁷ L'article 10 de la loi n°82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes.

⁴⁵⁸ On en compte quatre chambres seulement alors que la Cour des comptes française en dénombre huit.

⁴⁵⁹ Christian Descheemaeker, *La Cour des comptes*, Paris, La documentation française, 2^{ème} édition, 2005, p. 36.

⁴⁶⁰ Par exemple, la 2^{ème} chambre de la Cour des comptes du Gabon est composé du Président de cette chambre, de conseillers maîtres et éventuellement de conseillers référendaires.

Conseillers référendaire			1 Conseillers référendaire		2 Conseillers référendaires
Auditeurs supérieurs		2 Auditeurs supérieurs	5 Auditeurs supérieurs	2 Auditeurs supérieurs	3 Auditeurs supérieurs
Auditeurs		5 Auditeurs	7 Auditeurs	5 Auditeurs	7 Auditeurs

Au Gabon, la répartition des magistrats affectés dans les chambres est inégale. Il y a 10 magistrats à la première et à la troisième chambre alors que la deuxième et la quatrième en compte respectivement 17 et 14 magistrats⁴⁶¹. Nous pensons que comme en France, le nombre des magistrats affectés dans les chambres de la Cour des comptes du Gabon varie suivant le volume de l'activité et de l'importance en terme d'étendue du champ de compétence de la chambre.

Au Gabon comme en France, le travail de la Cour est réparti entre les chambres qui constituent les formations permanentes. Cette répartition se fait sur ordonnance du premier Président. Les chambres se chargent à leur tour d'effectuer des opérations de vérification, d'enquête ou d'expertise.

Les arrêts rendus par les chambres sont adoptés à la majorité des voix des membres de la formation tel est le sens même de l'article 13 du décret français⁴⁶². Celui-ci dispose d'une manière précise que la chambre décide à la majorité absolue des voix. Les chambres ne peuvent délibérer si le nombre de ses membres est inférieur à six, une section si le nombre est inférieur à trois. Ce dernier quorum peut également être atteint en faisant appel à un membre d'une autre section désigné par le Président de chambre.

Au Gabon, les textes ne précisent pas le nombre de magistrats exigé pour la délibération. Toutefois, l'article 27 alinéa 5 de la loi organique n°11/94 prévoit que la Cour des comptes siège toutes chambres réunies « ne peut valablement statuer qu'avec la moitié au moins de ses membres » alors que le législateur français emploie expressément le terme « la moitié au moins de ses membres ». Ces expressions signifient que la chambre ne peut juger une affaire, si le nombre des membres présents est inférieur à la moitié de ses membres.

⁴⁶¹ Ordonnance portant affectation des magistrats et autres agents dans les services de la Cour des comptes et des chambres provinciales des comptes pour l'année judiciaire 2008-2009. Annexe, Volume 2, p. 76-81.

⁴⁶² L'Article 13 du décret du 11 février 1985 relatif à la Cour des comptes.

Le prononcé de l'arrêt à « la majorité des voix » ou à la « moitié au moins de ses membres » constitue une garantie de justice. L'arrêt est adopté à la majorité des voix et au nom de la juridiction financière.

Le premier Président décide de l'affectation des magistrats en début d'année judiciaire. Le premier président expose avant toute délibération l'avis du Procureur général en France et au Gabon sur l'affectation des dits magistrats.

Il en est de même au Gabon où les conclusions écrites ou observations orales sont communiquées à la Chambre par le Procureur général ou à défaut par un des Procureurs généraux adjoints⁴⁶³. Il en est de même des sections qui examinent les affaires qui leurs sont soumises en suivant la procédure suivie par les chambres. Il arrive aussi qu'une section renvoie une affaire à la chambre ayant compétence sur elle.

Au Gabon, une section de la chambre de la Cour est présidée par un conseiller maître, assisté de conseillers référendaires, d'auditeurs, d'un greffe et d'un Procureur général adjoint représentant le Ministère public lors des audiences. Cette composition s'inspire de celle de la chambre parce qu'elle en a les mêmes attributions⁴⁶⁴.

Le conseiller contre-rapporteur doit être présent à l'audience pour répondre aux questions posées par les membres de la formation⁴⁶⁵. Dans tous les cas, les rapports comportant la constatation des faits, l'analyse de ces faits et les propositions sont distribuées à tous les membres avant la délibération pour qu'ils préparent les questions essentielles à poser à l'instructeur.

Au Gabon, après communication au justiciable concerné, la formation délibère à la majorité des voix des magistrats y compris la voix du rapporteur et du contre-rapporteur avec voix prépondérante du Président de chambre⁴⁶⁶. Afin de communication au justiciable, ce rapport est déposé au greffe de la chambre pour lui être adressé. Les réponses doivent parvenir à la formation par ce même moyen, c'est-à-dire par l'intermédiaire du greffe⁴⁶⁷.

Le rapport définitif est arrêté par le rapporteur à la lumière des réponses du justiciable. Enfin, le dossier est communiqué au Procureur général. Il est institué des rapports ci-après : le

⁴⁶³ Article 30 de la loi n°11/94 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁴⁶⁴ En pratique, les sections de chambre peuvent être présidées par les conseillers référendaires tel est le cas au niveau de la première chambre. Lire entretien n°2 avec le Président de cette chambre M. Mengué Me Djoung. Volume 2, Annexe VIII, p. 146.

⁴⁶⁵ Article 60 tiré 1 de la loi n°11/94 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 132.

⁴⁶⁶ Article 60 tiré 2 de la loi n°11/94 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 132.

⁴⁶⁷ Article 60 tiré 3 de la loi n°11/94 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 132.

rapport du magistrat rapporteur avec ses conclusions, les réponses du justiciable et les conclusions définitives du rapporteur⁴⁶⁸.

Il y a lieu de relever ici l'existence de traits communs entre les législations française et gabonaise.

Il est à noter que la composition des Chambres de la Cour des comptes du Gabon est par principe proche de celle des chambres de la Cour des comptes française.

Il reste maintenant à savoir comment se répartissent les compétences entre chambres en tenant compte des particularités propres à chaque pays.

Paragraphe II : Les compétences des chambres

Nous analyserons d'une part la répartition des compétences entre chambres (A) ; ensuite nous allons si possible relever ce qui différencie les réglementations française et gabonaise (B).

A/ La répartition des compétences entre différentes chambres

En France, le premier Président fixe les attributions des chambres⁴⁶⁹ puisqu'il a compétence à répartir les attributions de la Cour entre les huit chambres⁴⁷⁰. Le premier Président de la Cour des comptes du Gabon revendique la même prérogative. Et, comme son homologue français, il définit l'organisation générale des travaux et arrête le programme annuel de contrôle.

Concrètement, la Cour des comptes française compte 8 chambres⁴⁷¹. Chacune de ces chambres dispose d'un secteur de compétence qui lui est spécifique. La répartition des compétences est celle qui résulte de l'arrêté du 12 septembre 1997 du premier Président :

1/ La première chambre contrôle le ministère de l'économie et des Finances, la Caisse des dépôts et son groupe, les banques, les compagnies financières et d'assurances du secteur public, la Poste et ses filiales. Elle prépare le rapport annuel sur l'exécution des lois de finances. Elle contrôle aussi les comptes des comptables principaux de l'Etat et les états financiers des receveurs des impôts et des douanes. Elle pilote le travail inter-chambre de contrôle de l'exécution du budget. Sa compétence s'étend aussi aux comptes et gestion des établissements publics et groupements d'intérêt public sous la tutelle du ministère pré-cité. Enfin, la première chambre contrôle les comptes et gestion des entreprises publiques placées

⁴⁶⁸ Article 58 de la loi n°11/94 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 132.

⁴⁶⁹ Christian Descheemaeker, *La Cour des comptes*, Paris, La documentation française, 2^{ème} édition, 2005, p. 33-34. Lire aussi Michel Tardieu, *A quoi sert la Cour des comptes ?*, Hachette, 1967, p. 57.

⁴⁷⁰ La huitième chambre se réunit uniquement pour statuer sur le rapport public et des programmes.

⁴⁷¹ <http://www.ccomptes.fr>

sous la tutelle du ministère déjà cité.

En résumé la première chambre a compétence à forte dominante financière.

2/ La deuxième chambre a pour fonction de contrôler la gestion du ministère de la défense et des ministères chargés de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des télécommunication. Elle s'occupe également des comptes du payeur général aux armées et de l'agent comptable des services industriels de l'armement. La deuxième chambre contrôle également les comptes de gestion des établissements publics et groupements d'intérêt public sous la tutelle des ministères cités ainsi que les comptes et gestion des entreprises publiques sous la tutelle de ces ministères. L'observation du champ de compétence de la deuxième conduit à affirmer que son secteur de compétence concerne la défense et l'industrie.

3/ La troisième chambre contrôle la gestion des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la jeunesse et des sports, de la recherche, de la culture et de la communication. Elle contrôle également les comptes et gestion des établissements publics et groupements d'intérêt public sous la tutelle des ministères cités. Enfin elle contrôle les comptes gestion des entreprises publiques qui sont placées sous la tutelle de ces ministères. A l'évidence, la troisième chambre traite désormais des affaires qui concernent les ministères chargés de l'éducation, de la culture et de la recherche, de la jeunesse et des sports et du secteur de la communication.

4/ La quatrième chambre contrôle de la gestion des services du Premier ministre, du ministère de la Justice, du ministre de l'Intérieur, des ministères chargés des collectivités d'outre-mer et des affaires étrangères ; des comptes du trésorier-payeur général pour l'étranger et des payeurs près les ambassades de France. Elle s'occupe aussi du contrôle des comptes et gestion des établissements publics et groupements d'intérêt public sous la tutelle de ces ministères ; des comptes et gestion des entreprises publiques placés sous la tutelle de ces ministères et des appels concernant les jugements des chambres régionales des comptes. Le secteur de compétence de cette chambre concerne respectivement les ministères régaliens et les jugements des chambres régionales.

5/ La cinquième chambre contrôle la gestion des ministères chargés des affaires sociales⁴⁷², du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle, du logement et des anciens combattants. Elle contrôle en outre les comptes et gestion des établissements publics et groupements d'intérêt public sous la tutelle des ministères cités. Cette chambre a également en charge le contrôle des comptes et gestion des entreprises publiques sous la tutelle de ces ministères ; les comptes et gestion des organismes gérant le régime d'assurance chômage et enfin les comptes d'emploi des fonds collectés par les organismes faisant appel à la générosité publique. Finalement, le domaine de compétence de la cinquième chambre est centré sur la protection sociale mais en dehors de la Sécurité sociale d'Etat.

6/ La sixième chambre contrôle la gestion du ministère chargé de la Sécurité sociale et de la santé⁴⁷³. Elle contrôle aussi les comptes et gestion des établissements publics et groupements d'intérêt public sous la tutelle de ce ministère ainsi que les comptes et gestion des caisses de Sécurité sociale des différents régimes. La compétence de la sixième chambre a pour forte dominante Sécurité sociale.

7/ Enfin la septième de dernière chambre contrôle la gestion des ministères chargés de l'équipement, de l'urbanisme, des transports, de l'aménagement du territoire, de l'agriculture et de la pêche, de l'environnement et du tourisme. Elle contrôle aussi les comptes et gestion des établissements publics et groupements d'intérêt public sous la tutelle des ministères cités. Et enfin les comptes et gestion des entreprises publiques sous la tutelle de ces ministères. La septième chambre a une dominante équipement et agriculture.

En France, le décret du 30 décembre 2006 a créé une huitième chambre. Et le Président de cette chambre exerce les fonctions de rapporteur général du comité du rapport public et des programmes⁴⁷⁴.

Au Gabon, selon l'article 18 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994, la Cour des comptes est composée de quatre chambres, soit la moitié de la Cour des comptes française.

La répartition des compétences entre chambres est la suivante :

⁴⁷² La cinquième chambre partage cette compétence avec la sixième chambre.

⁴⁷³ Elle partage cette compétence avec la cinquième chambre.

⁴⁷⁴ Article R. 112-24, alinéa 2 du Code des juridictions financières.

La première est chargée de juger les comptes de gestion des services de la Présidence de la République, de la primature et des départements ministériels de la justice, des Affaires étrangères, de la défense nationale, de l'intérieur et de la Culture et des Arts, du Travail et de l'Emploi, de la Santé, de la jeunesse et des sports, de la Communication, de la Fonction publique et des Relations avec le Parlement.

La première chambre a également en charge le contrôle de la gestion des établissements publics administratifs nationaux relevant desdits départements.

La deuxième chambre est chargée du jugement des comptes de gestion des comptables publics locaux de trois provinces : l'Estuaire, l'Ogooué Maritime et le Wolen N'tem. Elle est également chargée du contrôle des collectivités locales et des établissements publics locaux des provinces de l'Estuaire, de l'Ogooué Maritime et du Wolen N'tem.

La deuxième chambre de la Cour des comptes du Gabon a pour fonctions, entre autre, de procéder au contrôle de gestion des deniers publics des collectivités locales. Nous en dénombrons moins d'une centaine. Les collectivités locales sont généralement dotées de moyens financiers et matériels et même humains squelettiques. Le décret d'application de la loi sur la décentralisation n'a pas encore été publié : « il y a 97 collectivités locales. Elles se sont accrues à partir du moment où le gouvernement a décidé de créer des communes de pleine exercice... simplement les moyens n'ont pas suivi. Les collectivités locales que nous contrôlons ont des budgets vraiment très modestes. Il y a eu la loi n°11/96 qui devait normalement leur attribuer un certain nombre de compétences et de moyens, mais elle n'est pas encore appliquée à ce jour ... »⁴⁷⁵.

La deuxième chambre a également la charge du contrôle des entreprises publiques, des organismes de prévoyance sociale et des administrations publiques autonomes.

Pour ce qui est de la troisième chambre, son champ de compétence porte sur le contrôle de l'exécution des lois de finances. Elle est habilitée à porter des jugements sur les fautes de gestion et des entraves à l'action de la Cour des comptes et à l'élaboration du projet de rapport annuel au chef de l'Etat.

Selon Mme Mouketou, Présidente de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes du Gabon, cette chambre correspond en termes de compétences à la Cour de discipline et budgétaire française dans la mesure où la loi lui donne le droit de prononcer des jugements contre les ordonnateurs au Gabon : « cette chambre est également chargée de l'instruction des fautes de gestion et des

⁴⁷⁵ Entretien n°5 avec M. Maganga-Bakita, président de la deuxième chambre de la cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 163.

entraves à l'action de la Cour des comptes. On peut dire que cette chambre est l'équivalente de la Cour de discipline budgétaire et financière française »⁴⁷⁶. Il y a sur ce point précisément une nette différence de compétences entre les deux juridictions supérieures financières. En France, la responsabilité des ordonnateurs ne peut être engagée que devant la Cour de discipline budgétaire et financière sauf pour les cas de gestion de fait où la Cour des comptes est compétente, alors qu'au Gabon, les ordonnateurs relèvent bien de la Cour des comptes. Sur ce point précis, le législateur gabonais n'a pas suivi le modèle français.

Deux hypothèses peuvent être avancées pour justifier le choix du législateur gabonais de ne pas créer une institution autonome qui aurait pour mission de juger les ordonnateurs. D'abord le Gabon ne dispose pas de moyens financiers et matériels conséquents, ni de magistrats financiers en nombre suffisant pour faire vivre une Cour de discipline budgétaire et financière gabonaise ; ensuite, nous supposons que le législateur gabonais a voulu faire preuve de réalisme en reconnaissant à la Cour des comptes le droit de juger des actes illicites des ordonnateurs en matière de gestion financière des deniers publics.

Nous faisons remarquer qu'en France, la création de la CDBF⁴⁷⁷ en 1948 a fait l'objet de vifs débats doctrinaux. Si du point de vue juridique, la CDBF apparaît comme la fin supposée de l'irresponsabilité des ordonnateurs⁴⁷⁸, une partie de la doctrine conteste l'intérêt de cette institution. Pour le Doyen Vedel, « il n'était pas certain qu'il fût nécessaire de créer une nouvelle juridiction pour mettre en œuvre le système de sanction institué... »⁴⁷⁹. La position particulière tranchée du doyen Vedel pourrait se fonder et se justifier par l'idée selon laquelle la Cour des comptes a l'expertise requise pour exercer une telle fonction. Il suffit que les décideurs politiques confèrent à la Cour des comptes la compétence de juger les ordonnateurs. Il n'est point nécessaire de créer une autre institution pour sanctionner les irrégularités commises par les ordonnateurs.

Le législateur gabonais aurait-il été éclairé par cette position doctrinale ?

Il nous a paru opportun de mentionner que le Gabon n'est pas le seul pays d'Afrique francophone à disposer d'une chambre au sein de la Cour des comptes qui remplit la même fonction que celle qui est expressément dévolue à la Cour de discipline et budgétaire

⁴⁷⁶ Entretien n°4 avec Mme Moukétou, Présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 154.

⁴⁷⁷ Abréviations de Cour de discipline budgétaire et financière.

⁴⁷⁸ Tel est l'esprit de la loi n°48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire et financière.

⁴⁷⁹ Georges Vedel, « La responsabilité des administrateurs devant la Cour de discipline budgétaire », *Revue de science et de législation financières*, n°41, 1949, p. 128.

financière française. D'autres pays ont fait ce choix, tel est le cas du Sénégal qui comprend quatre chambres dont la chambre de discipline financière.

Certains Etats francophones ne se sont pas inspirés exactement du modèle français et encore moins du « modèle » gabonais. Ils ont créé des institutions qui, de par leur dénomination, regroupent en une seule institution la Cour des comptes et la Cour de discipline financière. Le Congo-brazzaville est un bel exemple de ces pays puisque l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques du Congo-Brazzaville se dénomme « Cour des Comptes et de Discipline Budgétaire »⁴⁸⁰. Il en est de même du Niger qui dispose au sein de la Cour suprême d'une chambre baptisée « Chambre des comptes et de discipline budgétaire »⁴⁸¹.

Après avoir fait une discrétion sur le débat doctrinal suscité par la création de la Cour de discipline et budgétaire financière et les diversités de choix d'intégration de la Cour de discipline et budgétaire financière française dans le dispositif institutionnel de contrôle des finances publiques dans les Etats d'Afrique noire francophone, nous revenons sur le champ de compétence de la quatrième chambre de la Cour des comptes du Gabon.

Nous observons que la quatrième chambre de la Cour des comptes du Gabon est chargée de prononcer les jugements du compte de gestion du trésorier payeur général ainsi que ceux des comptables spéciaux du trésor ; du contrôle des Institutions constitutionnelles ; du contrôle de la gestion des départements ministériels responsables des autres secteurs ne relevant pas de la 1^{ère} chambre ainsi que des établissements publics nationaux placés sous la tutelle desdits départements.

Répartition des compétences entre chambres des Cours des comptes

Compétences des chambres	Cour des comptes du Gabon	Cour des comptes de France
1 ^{ère} chambre	. Contrôle de la gestion des services de la Présidence de la République, de la primature et des départements ministériels de la justice, des Affaires étrangères, de la défense Nationale, de l'intérieur et de la Culture et des Arts, du Travail et de l'Emploi, de la Santé, de la jeunesse et des sports, de la Communication, de la Fonction publique et des Relations avec le Parlement ;	La première chambre a juridiction sur la gestion des ministères en charge de l'économie, des finances et du budget. Elle contrôle aussi les comptes des comptables principaux de l'Etat et les états financiers des receveurs des impôts et des douanes. Elle pilote le travail inter-chambre de contrôle de l'exécution du budget. Sa compétence s'étend aussi aux comptes et gestion des établissements publics et groupements d'intérêt public sous la tutelle des ministères pré-cités.

⁴⁸⁰ <http://www.courdescomptes-cg.org>

⁴⁸¹ www.niger-gouv.ne/courssupreme.

	<p>. Contrôle de la gestion des établissements publics administratifs nationaux relevant desdits départements.</p>	<p>Enfin, la première chambre contrôle les comptes et gestion des entreprises publiques placées sous la tutelle de ces ministères dont la Poste ainsi que les comptes et gestion de la Caisse des dépôts et consignations.</p>
2 ^{ème} chambre	<p>. Jugement des comptes de gestion des comptables publics locaux de trois provinces : l'Estuaire, l'Ogooué Maritime et le Wolen N'tem ;</p> <p>. Contrôle des collectivités locales et des établissements publics locaux des provinces de l'Estuaire, de l'Ogooué Maritime et du Wolen N'tem ;</p> <p>. Contrôle des entreprises publiques, des organismes de prévoyance sociale et des administrations publiques autonomes.</p>	<p>La deuxième chambre a pour fonction de contrôler la gestion du ministère de la défense et des ministères chargés de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des télécommunications. Elle s'occupe également des comptes du payeur général aux armées et de l'agent comptable des services industriels de l'armement.</p> <p>La deuxième chambre contrôle également les comptes de gestion des établissements publics et groupements d'intérêt public sous la tutelle des ministères cités ainsi que les comptes et gestion des entreprises publiques sous la tutelle de ces ministères.</p>
3 ^{ème} chambre	<p>. Contrôle de l'exécution des lois de finances ;</p> <p>. Jugements sur les fautes de gestion et des entraves à l'action de la Cour des comptes ;</p> <p>. L'élaboration du projet de rapport annuel au chef de l'Etat.</p>	<p>La troisième chambre contrôle la gestion des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, de la jeunesse et des sports, de la recherche, de la culture et de la communication. Elle contrôle également les comptes et gestion des établissements publics et groupements d'intérêt public sous la tutelle des ministères cités. Enfin elle contrôle les comptes gestion des entreprises publiques qui sont placées sous la tutelle de ces ministères.</p> <p>A l'évidence, la troisième chambre traite désormais des affaires qui concernent les ministères chargés de l'éducation, de la culture et de la recherche, de la jeunesse et des sports et du secteur de la communication.</p>
4 ^{ème} chambre	<p>. Jugement du compte de gestion du trésorier payeur général et de ceux des comptables spéciaux du trésor ;</p> <p>. Contrôle des Institutions Constitutionnelles ;</p> <p>. Contrôle de la gestion des départements ministériels responsables des autres secteurs ne relevant pas de la 1^{ère} chambre ainsi que des établissements publics nationaux placés sous la tutelle desdits départements.</p>	<p>La quatrième Chambre contrôle de la gestion des services du Premier ministre, du ministère de la Justice, du ministre de l'Intérieur, des ministères chargés des collectivités d'outre-mer et des affaires étrangères ; des comptes du trésorier-payeur général pour l'étranger et des payeurs près les ambassades de France.</p> <p>Elle s'occupe aussi du contrôle des comptes et gestion des établissements publics et groupements d'intérêt public sous la tutelle de ces ministères ; des comptes et gestion des entreprises publiques placés sous la tutelle de ces ministères et des appels concernant les jugements des chambres régionales des comptes.</p>
		<p>La cinquième chambre contrôle la gestion des</p>

5 ^{ème} chambre		ministères chargés des affaires sociales ⁴⁸² , du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle, du logement et des anciens combattants. Elle contrôle en outre les comptes et gestion des établissements publics et groupements d'intérêt public sous la tutelle des ministères cités. Cette chambre a également en charge le contrôle des comptes et gestion des entreprises publiques sous la tutelle de ces ministères ; les comptes et gestion des organismes gérant le régime d'assurance chômage et enfin les comptes d'emploi des fonds collectés par les organismes faisant appel à la générosité publique.
6 ^{ème} chambre		La sixième chambre contrôle la gestion du ministère chargé de la Sécurité sociale et de la santé. Elle contrôle aussi les comptes et gestion des établissements publics et groupements d'intérêt public sous la tutelle de ce ministère ainsi que les comptes et gestion des caisses de Sécurité sociale des différents régimes.
7 ^{ème} chambre		Enfin la septième de dernière chambre contrôle la gestion des ministères chargés de l'équipement, de l'urbanisme, des transports, de l'aménagement du territoire, de l'agriculture et de la pêche, de l'environnement et du tourisme. Elle contrôle aussi les comptes et gestion des établissements publics et groupements d'intérêt public sous la tutelle des ministères cités. Et enfin les comptes et gestion des entreprises publiques sous la tutelle de ces ministères.
8 ^{ème} chambre		Le président de chambre exerce les fonctions de rapporteur général du comité du rapport public et des programmes

B/ Analyse des réglementations sur la compétence des chambres

De nombreux points communs peuvent être relevés dans les législations française et gabonaise. D'abord sur la répartition des compétences entre les chambres. Celle-ci est établie uniquement selon le critère fonctionnel et non selon le critère géographique. En effet, le critère fonctionnel a pour objet de déterminer les zones de compétences entre les chambres d'une manière précise.

⁴⁸² La cinquième chambre partage cette compétence avec la sixième chambre.

Chaque chambre possède un champ de compétence qui est expressément défini par la loi organique. La loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994⁴⁸³ fixe en son article 18 les compétences entre les chambres. Cette répartition est analogue au critère de répartition appliqué en France.

La Cour des comptes française a un domaine de compétence plus large en terme de publics « institutionnels » justiciables puisqu'elle s'étend à tous les ministères. Au Gabon en revanche la Cour des comptes se concentre sur l'administration financière, en particulier sur le Trésorier payeur général, le Ministère des finances et le Ministère de la planification et sur un secteur public économique qui se réduit de plus en plus puisque plusieurs entreprises ont été privatisées depuis une dizaine d'années : « on assiste de plus en plus à une disparition des entreprises publiques à cause des privations qui sont en cours actuellement. Il n'en reste plus grand chose comme entreprises publiques. L'Office des postes et télécommunications qui est devenue entre temps Gabon poste et Gabon Télécom a été privatisée. Il y a des sociétés qui ont disparu comme SOGADEL. La SNGS est pratiquement en faillite. Il nous reste pour le moment les organismes de prévoyance sociale notamment la CNSS et la Compagnie de navigation intérieure ainsi que la SOGATRA. Sinon, il n'y a plus beaucoup d'entreprises publiques en tant que tel »⁴⁸⁴.

Il convient de rappeler que suite au boom pétrolier des années 1970 et 1980, le gouvernement gabonais avait créé une multitude d'entreprises dans diverses domaines. Cette politique de création d'entreprises favorisa l'étatisation des moyens de production⁴⁸⁵. Mais depuis le début des années 2000 plusieurs entreprises étatiques ou para-publiques ont été privatisées, ainsi que le confirme le Président de la 2^{ème} chambre de la Cour des comptes du Gabon.

La création d'une chambre au sein de la Cour des comptes chargée du contrôle des entreprises publiques a pour but de permettre à l'Etat de continuer à mieux gérer ses entreprises en même temps qu'elle révèle la volonté des pouvoirs publics de continuer à exercer un contrôle sur la gestion économique et financière de ses entreprises, ne serait-ce que parce qu'il cherche à assurer la conformité de l'exécution du budget⁴⁸⁶.

⁴⁸³ Loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 fixant l'organisation, la composition, les compétences, le fonctionnement et les règles de procédure de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 129-137.

⁴⁸⁴ Entretien n°5 avec M. Maganga-Bakita, Président de la deuxième chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 161.

⁴⁸⁵ Hugues Alexandre Barro Chambrier, *l'économie du Gabon : analyse, politique d'ajustement et d'adaptation*, Economica, Paris, 1990, 355 p. ; Marc Aicardi de Saint-Paul, *Le Gabon du roi Denis à Omar Bongo*, Paris, Albatros, 1987, 183 p.

⁴⁸⁶ Article 134 de la loi n°11/94 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 135.

Comme en France, les 1^{ère}, 2^{ème} et 4^{ème} chambre de la Cour des comptes du Gabon exercent des attributions juridictionnelles et procèdent à cet effet à l'examen des comptes et des pièces justificatives, aux fins d'apurement, d'approbation et d'appréciation des résultats des gestions des organismes et services qu'elles contrôlent⁴⁸⁷. En matière d'apurement ou d'approbation, les chambres ci-dessus citées s'assurent que les comptes ne présentent pas d'erreurs ou d'irrégularités ou qu'il n'y a pas de faute de gestion. Dans le cadre de ses attributions administratives, les chambres apprécient les gestions sur la base de leurs investigations. La chambre compétente prononce à l'encontre des justiciables fautifs de la Cour les amendes et débets prévues par la législation⁴⁸⁸.

Les chambres de la Cour des comptes du Gabon exercent un pouvoir sur les comptables publics et les ordonnateurs dans la mesure où elles peuvent éventuellement les sanctionner en cas de faute⁴⁸⁹. A l'inverse, en France, les chambres de la Cour des comptes n'ont pas juridiction sur les administrateurs. Elles ne peuvent donc pas prononcer des arrêts à l'encontre de cette catégorie d'agents publics⁴⁹⁰.

Au Gabon, le contrôle des chambres s'exerce également à l'égard des comptables. Il s'agit en l'espèce d'un contrôle de la régularité formelle de la tenue des comptabilités publiques suivi d'une appréciation de la qualité et de l'opportunité des décisions faisant l'objet de gestion⁴⁹¹.

Les textes qui fixent les compétences des comptables publics au Gabon autorise la mise en jeu de la responsabilité des comptables publics. L'article 129 de la loi n° 5/85 du 27 juin 1985 précise à cet effet que « les comptes des comptables principaux de l'Etat sont jugés par le juge des comptes »⁴⁹².

Nous pouvons à juste titre en déduire que la Cour des comptes du Gabon a des pouvoirs plus larges que ceux de la Cour des comptes française.

La création des chambres de la Cour des comptes française est la résultante de la lente évolution historique de cette institution en terme de volume de travail, de nature du contentieux et de l'élargissement des publics de justiciables. Nous ne pouvons pas en dire autant des chambres de la Cour des comptes du Gabon. Les compétences des chambres de la

⁴⁸⁷ Article 135 de la loi n°11/94 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 135.

⁴⁸⁸ Article 141 tiré 12 de la loi n°11/94 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 136.

⁴⁸⁹ Article 84 et 92 de la loi n°11/94 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 133.

⁴⁹⁰ J-C Martinez, P Di Malta, *Droit budgétaire*, 2^{ème} édition, Litec, 1988, p. 809.

⁴⁹¹ Article 108 de la loi n°11/94 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 134.

⁴⁹² La loi n°5/85 du 27 juin 1985 porte sur le règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat.

Cour des comptes du Gabon résultent de la mutation des anciennes sections de la chambre des comptes de la Cour suprême dissoute en 1994⁴⁹³.

Section II : Les formations spécifiques

Le fonctionnement général de la Cour des comptes est lié à des formations particulières ou spécifiques. Nous traiterons d'abord des formations à caractère administratif (Paragraphe I) puis des formations à caractère consultatif (Paragraphe II). Nous traiterons des diverses Comités et commissions existant qu sein des deux Cours des comptes (Paragraphe III).

Paragraphe I : Les formations à caractère administratif

Nous distinguons la Chambre du conseil (A) et les Chambres réunies (B).

A/ La chambre du Conseil

Elle existe aussi bien au Gabon qu'en France. Mais il comporte quelques nuances entre les deux pays. Le nombre de ses membres est variable (a) et leur rôle se distingue en partie l'une de l'autre (b).

a. La composition

Les législations gabonaise et française emploient les mêmes termes : « Chambres du conseil ». Sous le régime de la Chambre des comptes de la Cour suprême du Gabon, le législateur avait prévu la Chambre du conseil. Cette chambre était présidée par le Président de la Chambre des comptes. Elle était composée du Président de la Chambre des Comptes, des Présidents de sections, des Conseillers, d'un représentant du Ministère public, d'un ou de plusieurs autres magistrats désignés par le Président de la Chambre des comptes⁴⁹⁴.

En France, la Chambre du conseil comprend le premier Président, les Présidents de Chambre et tous les conseillers maîtres. Y sont également membres les conseillers maîtres en service extraordinaire et, le cas échéant, les Présidents de chambre régionale ou territoriale des comptes ayant le grade de conseiller-maître⁴⁹⁵. Cette instance admet également en son sein

⁴⁹³ L'article 14 de la loi organique n°11/94 du 17 Septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon précise que « Dans tous les actes, lois et règlements en vigueur, l'appellation Chambre des comptes est désormais remplacée par celle de Cour des comptes ». Volume 2, Annexe VII, p. 129.

⁴⁹⁴ Article 73 de la loi n°1/93 fixant la compétence, l'organisation et le Fonctionnement de la Cour suprême du Gabon.

⁴⁹⁵ Article 3 du Décret n°2007-1298 du 31 août 2007 modifiant le Code des juridictions financières. JORF n°203 du 2 septembre 2007. Article R. 112-17 premier alinéa du Code des juridictions financières.

des représentants du parquet, en l'occurrence, le Procureur général. Celui-ci participe aux débats. Il peut être accompagné d'un avocat général ou d'un chargé de mission.

Le Secrétaire général y est également admis comme membre. Son rôle est prépondérant. C'est à lui que revient le rôle de préparer l'ordre de jour, de relever les résultats de la délibération et d'en contrôler l'exécution.

Au Gabon, il existe aussi une Chambre du conseil. Cette formation est composée du premier Président, des Présidents de chambre, des conseillers maîtres et du Procureur général ou de son représentant⁴⁹⁶ et du Secrétaire général.

b. Le rôle de la Chambre du Conseil

Les affaires soumises à la Chambre du conseil ont une importance particulière dans la mesure où la Cour exerce ses attributions d'une manière générale.

Pour le législateur gabonais, la Chambre du conseil est compétente à connaître⁴⁹⁷ :

- 1/ des saisies de rapport à adresser au président de la République ;
- 2/ des projets de rapport sur l'exécution des lois de finances et de déclaration générale de conformité à adresser au Parlement et au gouvernement ;
- 3/ ainsi que des projets des rapports spécifiques sur toute question relevant de la compétence de la Cour.

La Chambre du conseil de la Cour des comptes du Gabon ne revendique pas un domaine de compétence aussi étendu que la Chambre du conseil de la Cour des comptes française⁴⁹⁸. Au Gabon, la Chambre du conseil a le droit de délibérer sur « toutes les affaires ou questions qui lui sont soumises par le premier président, soit de son propre chef, soit sur proposition du Procureur général »⁴⁹⁹. En France, la Cour des comptes dispose de pouvoirs plus étendus. Selon l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la Chambre du conseil de la Cour des comptes française prépare en plus des prérogatives reconnues à la chambre du conseil de la Cour des comptes du Gabon, le rapport relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et le rapport rendant compte des vérifications réalisées par la Cour au titre de la certification de la régularité, de la sincérité des comptes de

⁴⁹⁶ Article 26 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁴⁹⁷ Article 26 tiré 1 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁴⁹⁸ Article R. 112-17 troisième alinéa du Code des juridictions financières.

⁴⁹⁹ Article 26 alinéa 2 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

l'Etat qui sont joints au projet de loi de règlement, lequel est déposé pour le débat d'orientation budgétaire.

En vertu des articles 12 et 13 de la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, la Chambre du conseil de la Cour des comptes française doit remettre aux Parlementaires un rapport de certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des organismes de sécurité sociale. La remise obligatoire de ce rapport doit être effectuée au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle afférente aux comptes concernées. Il en est de même du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale puisqu'il revient à la Chambre du conseil de la Cour des comptes française d'en arrêter la teneur.

La Chambre du conseil est compétente pour arrêter le texte du rapport d'ensemble sur les entreprises publiques contrôlées par la Cour. Ce dernier rapport exprime l'avis de la juridiction sur la régularité et la sincérité des comptes ainsi que la gestion financière des entreprises publiques.

Enfin, la Chambre du conseil délibère sur toutes les affaires ou questions qui lui sont soumises par le premier Président, soit de son propre chef, soit sur proposition du Procureur général⁵⁰⁰.

La Chambre du conseil de la Cour des comptes du Gabon ne dispose pas de prérogatives aussi étendues.

En France, la Chambre du conseil a longtemps joué le rôle de juridiction disciplinaire de la Cour des comptes jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} juillet 2006⁵⁰¹. Avant que cette loi ne soit adoptée, la Chambre du conseil exerçait des pouvoirs disciplinaires sur les membres de la Cour des comptes en particulier lorsque ceux-ci manquaient à leurs obligations professionnelles. Dans cette hypothèse, le Procureur général et le magistrat rapporteur ne participaient pas au vote relatif aux sanctions disciplinaires vis-à-vis des membres de la Cour des comptes.

La Chambre du conseil de la Cour des comptes du Gabon ne se réunit pas sous la formation disciplinaire. Les poursuites disciplinaires à l'encontre des membres de la Cour des comptes gabonaise relèvent du Conseil Supérieur de la magistrature. On peut penser que le législateur

⁵⁰⁰ Article 26 alinéa 1 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁵⁰¹ La loi du 1^{er} juillet 2006 a abrogé le décret du 19 mars 1852 et le décret du 12 avril 2007. Jean François Picard, *Finances publiques*, Litec, 2^{ème} édition, 1997, p. 232.

gabonais a entendu ainsi organiser un régime disciplinaire plus protecteur. C'est probablement une mesure qui vise à écarter toute mesure disciplinaire injustifiée contre les magistrats.

La loi française du 1^{er} juillet 2006 conforte les attributions traditionnelles de la Chambre du conseil puisqu'elle lui reconnaît le droit d'examiner les projets de rapports publics annuels et les rapports publics thématiques. Au Gabon, la Chambre du conseil revendique les mêmes attributions. Il peut selon l'article 26 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 préparer des rapports publics spécifiques, des rapports sur l'exécution des lois de finances et de déclaration de conformité...

La Chambre du conseil n'est pas la seule formation spéciale, les magistrats des Cours des comptes française et gabonaise se réunissent également au sein d'une autre catégorie de chambre : les chambres réunies.

B/ Les Chambres réunies

En France comme au Gabon, la composition (a) et les pouvoirs de la formation Toutes chambres réunies sont extrêmement variés et très diversifiés (b).

a. La composition

En France, la formation toutes chambres réunies est composée du premier Président, des Présidents de chambre et de deux conseillers maîtres par chambre élus par les magistrats de chaque chambre⁵⁰². La Cour toutes chambres réunies est constituée au début de chaque année judiciaire par un arrêté du premier Président. Dans la législation française, la tenue de la Cour toutes chambres réunies ne relève que du pouvoir du premier Président. Mais elle peut se réunir aussi de manière plus restreinte. Dans ce cas, elle est présidée par un président de chambre désigné par le premier Président et est composée de conseillers maîtres⁵⁰³.

Selon l'article 27 de la loi organique n°11/94 fixant l'organisation, la composition, les compétences, le fonctionnement et les règles de procédure de la Cour des comptes du Gabon la Cour toutes chambres réunies comprend le premier Président, les Présidents de Chambre et les conseillers maîtres.

Au Gabon comme en France, le Procureur général assiste aux séances et présente ses conclusions.

⁵⁰² Article 8 du Décret n°85-199 du 11 février 1985 relatif à la Cour des comptes.

⁵⁰³ Article R. 112-18, premier, troisième et sixième alinéa du Code des juridictions financières.

La Cour toutes chambres réunies de la Cour des comptes du Gabon se tient sur convocation du premier Président sur proposition d'une chambre ou sur réquisition du Procureur général, mais pas spécialement en début de chaque année judiciaire comme c'est le cas en France.

Selon le législateur français « les chambres réunies statuant en formation plénière ne peuvent valablement délibérer que si huit au moins de leurs membres sont présents »⁵⁰⁴. Au Gabon, le législateur ne précise pas le nombre exact de membre pour que le quorum de la Cour toutes chambres réunies soit valable. Il reste assez imprécis dans la mesure où la disposition prévoit que « la Cour ne peut valablement statuer qu'avec la moitié au moins de ses membres »⁵⁰⁵.

Au Gabon comme en France, le magistrat rapporteur qui prend place dans la formation toutes chambres réunies a voix délibérative. En cas de partage de voix, celle du Président est l'emporte parce qu'elle est prépondérante⁵⁰⁶.

Le chef du parquet est appelé à assister aux séances et à présenter ses conclusions d'une manière identique au déroulement de l'instance au sein des Chambres⁵⁰⁷.

b. Saisine et pouvoir de la formation toutes Chambres réunies

La formation toutes chambres réunies exerce des attributions juridictionnelles et consultatives. En France, elle peut être saisie, soit par le premier Président à la demande de la Chambre saisie, soit sur réquisition du Ministère public⁵⁰⁸. Il en est de même au Gabon⁵⁰⁹ où cette formation constitue l'organe suprême au sein de la juridiction financière parce qu'elle est chargée de se prononcer, soit sur des affaires renvoyées par les chambres, soit sur des arrêts ayant fait l'objet d'une cassation⁵¹⁰.

Dans ce sens, Jean Raynaud a exposé le problème de procédure en cas de cassation en soulignant que dans l'hypothèse où un arrêt rendu par toutes chambres réunies serait amené à casser l'arrêt rendu par le Conseil d'Etat, la procédure du renvoi soulèverait incontestablement un problème. Dans cette hypothèse, la Cour toutes chambres réunies serait

⁵⁰⁴ Article R. 112-18 troisième alinéa du Code des juridictions financières.

⁵⁰⁵ Article 27 alinéa 5 de la loi n°11/94 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁵⁰⁶ Article 60 de la loi n°11/94 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130. Lire aussi R. 112-18, 4^{ème}, 5^{ème}, 7^{ème} et 8^{ème} alinéa du Code des juridictions financières.

⁵⁰⁷ Article 60 alinéa 2 de la loi n°11/94 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁵⁰⁸ Jacques Magnet, *La Cour des comptes. Les Institutions associées et les Chambres régionales des comptes*, Berger-Levrault, Paris, 5^{ème} édition, 2001, p. 50. Voir aussi Article 8 alinéa 2 du décret du 11 février 1985.

⁵⁰⁹ Article 27 alinéa 2 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁵¹⁰ Pierre Lalumière, *Finances publiques*, Librairie Armand Colin, Paris, 8^{ème} édition, 1986, p. 473.

obligée cette fois de se prononcer dans le sens indiqué par la cassation du Conseil d'Etat⁵¹¹ sinon on serait en présence d'un déni de justice.

La formation toutes chambres réunies a, dans le cadre de ses attributions administratives, le droit de formuler un avis sur les questions de procédure ou de jurisprudence⁵¹². Il en va de même au Gabon puisque la formation toutes chambres réunies exerce des attributions consultatives⁵¹³.

Si l'on compare les chambres réunies de la Cour des comptes du Gabon avec celle de la Cour des comptes en France, on constate l'existence d'un point commun entre les deux formations : elles ont toutes les deux des attributions consultatives tant sur des questions de jurisprudence que de procédure.

En France, le recours en cassation des arrêts rendu par la Cour des comptes est jugé devant le Conseil d'Etat⁵¹⁴. Il en va différemment au Gabon où la Cour des comptes du Gabon dans sa formation « toute chambres réunies » est compétente pour casser en cas de pourvoi en cassation des arrêts rendus par l'une de ses chambres.

En fait, la formation toutes chambres réunies de la Cour des comptes du Gabon est, en matière juridictionnelle, juge de cassation des décisions rendues par les chambres⁵¹⁵. En France, cette mission appartient au Conseil d'Etat, juge de cassation des arrêts rendus par la Cour des comptes⁵¹⁶.

Il convient de noter une nuance essentielle entre la formation toutes chambres réunies de la Cour des comptes du Gabon et celle de la Cour des comptes française. Au Gabon, c'est la même formation qui exerce les deux attributions consultative et juridictionnelle, alors qu'en France ces deux fonctions ne sont pas exercées par la même formation. En pratique, c'est la formation plénière qui exerce la fonction consultative alors que la fonction juridictionnelle est du ressort de la formation restreinte.

En dehors des formations à caractère administratif, la Cour des comptes du Gabon peut comme la Cour des comptes française de formations remplit une fonction consultative.

⁵¹¹ Jean Raynaud, *La Cour des comptes*, Collection Que sais-je ? N° 1876, PUF, 1980, 1^{ère} édition, p. 37.

⁵¹² Article R. 112-18 du code des juridictions financières.

⁵¹³ Article 27 alinéa 3 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁵¹⁴ Article L. 331-1 et L. 321-2 du code des juridictions administratives ; Jean-Yves Bertucci et Sophie Moati, *La Cour des comptes*, « Ouvrez et voyez », Gallimard, 2006, p. 34.

⁵¹⁵ Article 27 alinéa 4 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁵¹⁶ Gilbert Orsoni, « le Conseil d'Etat, juge de cassation des arrêts rendus par la Cour des comptes », *RFFP*, n°70, juin 2000, p. 133-148.

Paragraphe II / Les formations consultatives

Elles concernent respectivement l'audience solennelle (A), l'Assemblée générale (B), le Conseil de direction ou la Conférence des Présidents et du Procureur général (C), la formation interchambre (D) et, enfin, les formations inter juridictionnelles (E).

A/ L'audience solennelle

Nous étudierons successivement sa composition (a) ainsi que ses compétences (b).

a. La composition

Comme en France, il existe au Gabon, une « formation » dénommée audience solennelle⁵¹⁷. Au Gabon, elle se réunit à l'occasion de la rentrée judiciaire des magistrats. Tous les magistrats de la Cour des comptes⁵¹⁸ sont tenus de répondre présents à cette audience. Les magistrats du parquet sont également tenus d'y être.

Au Gabon, la rentrée de la Cour des comptes est présidée par le premier Président. Mais généralement, elle se fait dans le cadre de la rentrée judiciaire. Le président de la République y assiste souvent. En France, certains membres du gouvernement, les Présidents des assemblées et parfois même le Chef de l'Etat peuvent assister à la séance solennelle de la rentrée.

b. Les compétences

La Cour des comptes française se réunit pour siéger en audience solennelle afin, notamment, de procéder à l'installation des magistrats dans leurs fonctions. Dans le même sens, la Cour des comptes du Gabon se réunit en audience solennelle à l'occasion de la rentrée ou lors de l'installation d'un ou des magistrats⁵¹⁹.

On peut observer que l'audience solennelle dans les deux pays n'exerce pas d'attributions d'ordre juridictionnel. Il en est de même de l'assemblée générale au niveau de la Cour des comptes du Gabon.

B/ L'Assemblée générale

⁵¹⁷ Pour ce qui est de la Cour des comptes du Gabon. Cette « formation » se tient lors de la rentrée judiciaire, de la prestation de serment des comptables publics, de l'installation des promus et de la lecture de la déclaration de conformité. Article 25 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁵¹⁸ Article R. 112-16, premier alinéa du Code des juridictions financières.

⁵¹⁹ Article 25 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

L'Assemblée générale⁵²⁰ est une spécificité de la Cour des comptes du Gabon par rapport à la Cour des comptes française. Cette « formation » n'est pas prévue par le Code des juridictions financières françaises. Elle n'existe donc qu'au Gabon. Elle a des attributions consultatives et est présidée par le premier Président.

Il est indispensable d'étudier sa composition (a) ainsi que ses attributions (b).

a. La composition

L'Assemblée générale est composée de tous les magistrats de la Cour des comptes, du Secrétaire général, ainsi que des membres de la Cour relevant de la fonction publique d'Etat. Il s'agit pour l'essentiel du personnel administratif qui n'a pas le statut de magistrat tels les greffiers, le personnel des services ou départements administratifs et techniques. Cette « formation » constitue un véritable brassage entre les formations juridictionnelles et les formations administratives, mais aussi entre les personnels.

Elle se réunit sur convocation du premier Président de la Cour des comptes. La loi organique ne précise pas le nombre de fois que le premier Président doit ou peut décider de la convoquer. Comparativement à la France, cet organe n'existe pas au sein de la plus haute juridiction de contrôle des finances publiques puisque les magistrats de la Cour se réunissent plutôt en audience solennelle⁵²¹. Parmi les juridictions françaises, seul le Conseil d'Etat se réunit en Assemblée générale. L'article 5 de la loi organique n° 94-100 du 5 février 1994 l'y autorise puisqu'il dispose que « le conseiller d'Etat qui siège dans les deux formations du Conseil supérieur de la magistrature est élu par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat ».

b. Les attributions

L'Assemblée générale peut être consultée à titre d'information ou de consultation, pour entendre une communication importante et de portée générale de la part du premier Président ainsi que le confirme le Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon : « L'Assemblée générale est la plus grande instance. Elle regroupe tous les membres de la Cour. Y compris les non magistrats. On se réunit essentiellement pour aborder les grandes questions que le premier Président veut porter à la connaissance de tout le personnel de la Cour. Par exemple, la rentrée de la Cour des comptes se fait par l'Assemblée générale. Cette instance est

⁵²⁰ Pour ce qui est de la Cour des comptes du Gabon, cette « formation » est composée de tous les magistrats de la Cour et des autres personnels. Elle se réunit sur convocation du premier Président. Article 29 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes.

⁵²¹ Christian Descheemaeker, *La Cour des comptes*, Paris, La documentation française, 3^{ème} édition, 2005, p. 37.

également convoquée lors de l'installation des nouveaux membres ou lors des promotions. C'est une instance qui se réunit sur convocation du premier Président (...) »⁵²².

L'Assemblée générale de la Cour ne rend pas des arrêts parce qu'elle n'est pas investie du pouvoir juridictionnel. Elle a toutefois la possibilité d'informer tous les personnels sur une question qui les intéressent et/ou qui concernent la Cour des comptes.

Il existe encore d'autres formations qui structurent le fonctionnement de la Cour tel le Conseil de direction au Gabon ou la Conférence des Présidents de chambres et du Procureur général à la Cour des comptes française.

C/ Le Conseil de direction ou la Conférence des Présidents et du Procureur général

Au Gabon, la dénomination « Conseil de direction » existait déjà à l'époque de la Chambre des comptes de la Cour suprême. S'y réunissaient outre le Président de la chambre, le Commissaire à la Loi, les Présidents de sections mais aussi le Secrétaire Général⁵²³. Les attributions du Conseil de direction correspondaient déjà à celles de la Cour des comptes française.

Cette formation ne porte pas la même dénomination au Gabon et en France. La Conférence des Présidents et du Procureur général de la Cour des comptes française correspond selon Mengué Me Djoung au « Conseil de direction [de la Cour des comptes gabonaise] parce qu'on trouve tous les Présidents de chambres et le Procureur général »⁵²⁴. Le législateur gabonais ne s'est pas inspiré textuellement de l'appellation française. Mais au delà de la question de la dénomination, cette formation est composée des mêmes membres et traitent des mêmes questions.

Au Gabon, cette formation est composée du premier Président, des Présidents de chambre, du Secrétaire général et du Procureur général ou son représentant. Il en est de même en France⁵²⁵.

Le rôle du Conseil de direction consiste à veiller à l'application du statut des magistrats. Il formule des avis sur toute question relative à l'organisation et au fonctionnement des services de la Cour⁵²⁶.

⁵²² Entretien n°1 avec M. Ikapi, Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 143-144.

⁵²³ Article 74 de la loi organique n°1/93 du 14 avril 1993 fixant la compétence, l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême.

⁵²⁴ Entretien n°2 avec Mengué Me Djoung, Président de la première chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 147.

⁵²⁵ Article 28 de la loi organique n°11/94 du 17 Septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

Au niveau de la Cour des comptes française, les attributions de la Conférence des Présidents ont évolué au fil du temps. C'est le décret du 28 septembre 1807 qui affiche l'importance et l'intérêt de la conférence des Présidents. Créée par le décret du 28 septembre 1807, la Conférence des Présidents et du Procureur général avait initialement pour objet d'exercer la juridiction disciplinaire sur les conseillers référendaires. Après l'abrogation dudit décret la Conférence des Présidents et du Procureur général fut presque vidée de son contenu. Son maintien n'est dû qu'à la volonté de pérenniser cet organe coutumier⁵²⁷. Mais elle est régulièrement consulté par le premier Président pour des questions touchant à l'organisation des travaux de la Cour, à l'avancement des magistrats et généralement sur toutes les questions qu'il estime convenable de lui soumettre. Le décret du 16 octobre 2006 l'a confirmé comme une des formations de la Cour des comptes⁵²⁸.

La valeur symbolique de cette formation semble avoir perdu de son intérêt au niveau de la Cour des comptes française. Quant à sa place et à son importance au sein de la Cour des comptes du Gabon, nous nous interrogeons sur son intérêt et par conséquent son importance. La transposition de cette chambre dans la législation gabonaise semble relever du mimétisme primaire.

D/ La formation interchambre

Cette formation est convoquée par le premier Président, sur proposition du Procureur général, d'un ou plusieurs Présidents de chambres au cas où surgit un conflit de compétence entre deux ou plusieurs chambres de la Cour. Elle n'est pas prévue dans le texte instituant la Cour des comptes du Gabon.

En France, cette formation est composée au moins d'un conseiller maître ou d'un conseiller maître en service extraordinaire issu de chacune des chambres en « conflit ».

Le premier Président définit l'arrêté de compétence de la formation interchambre, fixe sa composition et nomme son président et son greffier.

Le Président de la formation interchambre est habilité à désigner un rapporteur général⁵²⁹

La délibération de cette chambre n'est valable que si les trois cinquième de ses membres sont présents⁵³⁰.

⁵²⁶ Ibid

⁵²⁷ Jacques Magnet, La Cour des comptes. Les Institutions associées et les Chambres régionales des comptes, Berger-Levrault, Paris, 5^{ème} édition, 2000 p. 93.

⁵²⁸ Article R. 112-21 ; R. 112-22 du Code des juridictions financières.

⁵²⁹ Article R. 112-21 du Code des juridictions financières.

⁵³⁰ Article R. 112-22 alinéa 2 du Code des juridictions financières.

Nous imaginons difficilement l'intérêt d'une telle chambre au niveau de la Cour des comptes du Gabon au regard de la faiblesse du nombre de chambres : il n'en existe que quatre à la Cour des comptes du Gabon⁵³¹. Le nombre particulièrement réduit de chambre induit une stricte délimitation des champs de compétence. En tout cas, la formation interchambre n'existe ni dans les textes ni dans la pratique du fonctionnement de la Cour des comptes du Gabon.

Conformément à l'article 58-4 et 5° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et au décret du 2 janvier 2007, la formation interchambre lorsqu'elle se réunit sous la dénomination « exécution du budget et comptes de l'Etat » a en charge la préparation de deux rapports importants : le rapport sur les résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et celui qui rend compte des vérifications opérées par la Cour au titre de la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat, qui sont joints au projet de règlement.

Parmi les innovations qu'apporte la loi du 1^{er} août 2001 figurent les formations dites interjuridictionnelles.

E/ Les formations interjuridictionnelles : Cour des comptes - chambres des comptes

Elles sont de création récente au sein de la Cour des comptes française puisque leur mise en place date seulement de 2005. On pourrait imaginer que ce type de chambre soit repris par le législateur gabonais, mais cela paraît peu probable actuellement. On ne compte que deux chambres provinciales de comptes de plein exercice au Gabon⁵³² contre vingt six en France⁵³³. En France, chaque chambre régionale est composée d'un Président et de deux conseillers au moins⁵³⁴ alors qu'au Gabon, les chambres provinciales des comptes sont composées d'un magistrat hors hiérarchie et d'un conseiller maître⁵³⁵.

En France, les Présidents des chambres régionales ont le grade de conseillers maîtres ou de conseillers référendaires à la Cour des comptes. Ils sont nommés sur demande et sur la proposition du premier président par décret du président de la République⁵³⁶. Au Gabon, les

⁵³¹ Quatre seulement. Article 18 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁵³² Ordonnance portant affectation des magistrats et autres agents dans les services de la Cour des comptes et des chambres provinciales des comptes pour l'année judiciaire 2008-2009.

⁵³³ Rapport public annuel 2005, p. 764.

⁵³⁴ Article L. 212-2 du Code des juridictions financières.

⁵³⁵ Ordonnance portant affectation des magistrats de la Cour des comptes du Gabon 2008-2009. Volume 2, Annexe V, p. 83 et 84.

⁵³⁶ Article L. 212-3 du Code des juridictions financières.

Présidents des chambres provinciales des comptes doivent avoir soit le grade de conseiller maître, soit celui de magistrat hors hiérarchie. Ils sont nommés par décret du président de la République pris lors des travaux du Conseil supérieur de la magistrature.

Il en résulte que comme pour les Cours des comptes, les modalités de nomination des magistrats des chambres régionales des comptes en France et des chambres provinciales des comptes au Gabon ne sont pas exactement les mêmes dans les deux pays.

Les Chambres provinciales des comptes du Gabon⁵³⁷

	Chambre provinciale des comptes de Franceville	Chambre provinciale de Mouila
Président	Loye Daniel, Magistrat du 1 ^{er} grade	Mandoukou Jean Benoît, Magistrat hors hiérarchie
Conseiller référendaire	1 magistrat du 1 ^{er} grade	1 magistrat du 1 ^{er} grade
Auditeur supérieur		1 magistrat du 2 ^{ème} grade
Auditeur	2 magistrats du 2 ^{ème} grade	1 magistrat du 2 ^{ème} grade
Assistants de vérification	1 Commis d'Administration 1 Attaché d'Administration	1 Administrateur civil 1 Attaché d'Administration 1 Secrétaire des Services Economique et Financier
Greffiers en chef	1 Greffier	1 Greffier principal
Commissaires du Gouvernement	1 magistrat hors hiérarchie	1 Magistrat hors hiérarchie
Secrétaire en chef de parquet	1 secrétaire, greffier	1 secrétaire, greffier
Total des magistrats et	9	10 soit 19 personnes qui exercent dans les chambres provinciales

⁵³⁷ Ordonnance portant affectation des magistrats et autres agents dans les services de la Cour des comptes et des chambres provinciales des comptes pour l'année judiciaire 2008-2009. Annexe, Volume 2, p. 83-85.

du personnel		des comptes
--------------	--	-------------

Les Chambres régionales des comptes de la France⁵³⁸

Chambres régionales et territoriales des comptes	Sièges	Nombre de magistrats et rapporteurs
Alsace	Strasbourg	10
Aquitaine	Bordeaux	18
Auvergne	Clermont-Ferrand	9
Bourgogne	Dijon	10
Bretagne	Rennes	18
Centre	Orléans	12
Champagne-Ardenne	Châlons-en-Champagne	7
Corse	Bastia	4
Franche-comté	Besançon	7
Ile-de-France (et Saint-Pierre & Miquelon)	Noisiel (Marne-la-Vallée)	51
Languedoc-Roussillon	Montpellier	12
Limousin	Limoge	4
Lorraine	Epinal	10
Midi-Pyrénées	Toulouse	14
Nord-Pas-de-	Arras	19

⁵³⁸ Rapport public annuel 2005, p. 764.

Calais		
Basse-Normandie	Caen	9
Haute-Normandie	Rouen	10
Pays-de-Loire	Nantes	17
Picardie	Amiens	10
Poitou-Charentes	Poitiers	10
Provence-Alpes-Côtes-d'Azur	Marseille	25
Rhône-Alpes	Lyon	28
Guadeloupe, Guyane, Martinique (et Saint-Martin, Saint-Barthélemy)	Pointe-à-pitre	9
La Réunion (et Mayotte)	Saint-Denis	5
Nouvelle calédonie	Nouméa	4
Polynésie Française	Papeete	4
Total		336 personnes qui exercent dans les Chambres régionales et territoriales des comptes

En dehors des formations spécifiques, la Cour des comptes du Gabon à l'image de celle de la France dispose d'un certains nombre de Comités et Commissions.

Paragraphe III : Les Comités et commissions

Nous étudierons respectivement le Comité des programmes et du rapport annuel (A) avant d'aborder le Comité de documentation et la Commission de jurisprudence (B). Et enfin, nous allons analyser les ressemblances et les divergences entre le Conseil supérieur de la Cour des comptes en France et le Conseil supérieur de la magistrature au Gabon (C).

A/ Le Comité du rapport public annuel et des programmes

Ce comité mérite d'être analysé sous deux aspects : la composition (a) et les compétences (b).

a. La composition

Le Comité du rapport public est le plus important. Il est prévu par le décret français du 11 février 1985⁵³⁹. Il est composé du premier Président, du Procureur général, des Présidents de chambres, d'un rapporteur général pris parmi les conseillers maîtres, du Secrétaire général, ainsi que du secrétaire général du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics⁵⁴⁰. Chaque chambre présente ses observations par l'intermédiaire d'un rapporteur particulier.

Au Gabon, le législateur a prévu uniquement un rapport annuel présentant les résultats généraux des travaux de la Cour des comptes⁵⁴¹. Arrêté par la Chambre du conseil⁵⁴², ce rapport annuel est destiné au président de la République.

Comme en France, la loi organique instituant la Cour des comptes du Gabon mentionne expressément le terme « public »⁵⁴³. En insistant sur l'adjectif « public », à l'image du législateur français, le législateur gabonais marque clairement le caractère non secret de ce rapport.

Au Gabon, de nombreuses personnalités sont membres du comité de rédaction du rapport annuel adressé au président de la République.

On distingue la présence de magistrats suivants :

- le premier Président, le Procureur général, les Présidents de Chambre, les conseillers maîtres, le procureur général ou un magistrat représentant le parquet général ;
- Au niveau du personnel administratif, il y a principalement le Secrétaire général. Celui-ci exerce les fonctions de secrétaire de la chambre du conseil. En l'absence de celui-ci, il est remplacé par le greffier en chef.

⁵³⁹ Article 2 du décret du 11 février 1985 qui précise que le premier président « préside les audiences publiques, la chambre du conseil, les chambres réunies et le comité du rapport public et des programmes. Il peut présider les séances de chambre. Il désigne parmi les conseillers maîtres le rapporteur général du comité du rapport public et des programmes ; le procureur général et les présidents de chambre font partie de droit de ce comité ».

⁵⁴⁰ Article R. 112-24 1^{er} alinéa du Code des juridictions financières.

⁵⁴¹ L'obligation qui pèse sur la Cour des comptes du Gabon d'établir un rapport annuel se fonde sur la Constitution gabonaise en ses articles 48 et 76 ; sur la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 relative à la Cour des comptes, en ses articles 76, 77 et 82 et 83 ainsi que la loi n°4/85 du 27 juin 1985 relatives aux lois de finances, en son article 31.

⁵⁴² Article 26 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁵⁴³ Article 159 alinéa 1 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon.

La composition de cet organe est hétéroclite puisqu'il comprend des représentants des différentes formations à caractère juridictionnel et administratif.

Le Comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes française est composé des mêmes membres que celui du Gabon. Les fonctions de rapporteur de ce comité sont exercées par le Secrétaire général alors qu'en France cette fonction revient à un rapporteur général désigné par le premier Président. Et avec le décret du 30 décembre 2005, le rapporteur général est désormais confié à un président de chambre⁵⁴⁴, ce qui n'est pas le cas au Gabon.

b. Les compétences

Les compétences du comité du rapport public de la Cour des comptes française ont été déterminées par l'article 52 du décret du 11 Février 1985 qui précise que ce comité prépare les observations destinées à être insérées au rapport public.

Les projets d'insertions sont communiqués aux autorités intéressées. Ces autorités adressent à la juridiction, par l'intermédiaire du ministre des finances et de l'économie, leurs réponses, accompagnées de toutes justifications utiles. La chambre du conseil arrête, à la lumière de ces réponses, le texte du rapport public⁵⁴⁵. Au Gabon, la procédure est exactement la même qu'en France. Le rapport annuel comporte des informations et observations portant sur la situation et les conditions de gestion des services publics et des entreprises soumis au contrôle de la Cour. Le rapport public de la Cour des comptes du Gabon est préparé par une formation analogue à la France. Il contient également des observations et suggestions sur l'ensemble des activités des organismes contrôlés par la Cour.

Il est important de souligner que le dernier rapport annuel public que la Cour des comptes du Gabon a eu à publier date de 1991⁵⁴⁶. Depuis dix sept ans⁵⁴⁷, il n'y a guère eu de publication du rapport annuel public. Mme Mouketou, en sa qualité de Présidente de la troisième chambre, nous a fait part de cette situation que nous trouvons aussi curieuse que regrettable. Cette information a été confirmée par M. Mengué, Président de la première chambre de la Cour des comptes du Gabon : « le comité du rapport annuel doit être constitué. Il est présidé par le premier Président... Il doit se réunir en principe une fois par mois pour choisir les éléments qui doivent rentrer dans le rapport. Mais au Gabon, la Cour des comptes privilégie plus le

⁵⁴⁴ Article R. 112-24, deuxième alinéa du Code des juridictions financières.

⁵⁴⁵ Article 52 du décret du 11 février 1985 relatif à la Cour des comptes. Articles R136-1 à R136-3 du Code des juridictions financières.

⁵⁴⁶ Entretien n°4 avec Mme Mouketou, Présidente de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 154.

⁵⁴⁷ De 1992 à 2009.

rapport sur le contrôle d'exécution de la loi des finances que le rapport public annuel que nous devons adresser au président de la République, alors qu'on établissait ce rapport annuel public de 1984 à 1991 pratiquement. »⁵⁴⁸.

La non publication du rapport annuel public remonte à 1991, soit depuis 17 ans (1992-2009). Cette situation constitue un handicap majeur à une meilleure connaissance de la gestion des deniers publics au Gabon. Le non établissement d'un document aussi important a une incidence directe sur la connaissance que l'on peut ou souhaite avoir de la gestion financière des deniers de l'Etat. Au Gabon, face à un tel handicap, il n'est pas possible d'avoir une lecture objective et rationnelle des finances publiques gabonaises, même si nous constatons que la Cour des comptes présente régulièrement au Parlement un rapport général sur le contrôle de l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de différentes années⁵⁴⁹.

Nous observons que la publication régulière du rapport public annuel a cessé après que les décideurs politiques du Gabon ont fait le choix d'adopter la démocratie comme forme de régime politique. En toute hypothèse, cette situation constitue un vrai paradoxe. Comment expliquer et justifier la régulière publication du rapport public annuel pendant le régime du parti unique et sa soudaine non publication dès l'avènement du multipartisme et l'éclosion d'une presse dite « indépendante » ?

L'inaction de la Cour des comptes du Gabon sur ce point précis est difficilement compréhensible. L'incompréhension est d'autant plus grande que la Cour compte dans ses rangs d'une chambre dont la mission est entre autre de préparer ce rapport et de magistrats compétents pour publier chaque année un rapport annuel public. Mais malgré cette situation, nous restons confiant en l'avenir. Nous pensons que le comité du rapport public annuel de la Cour des comptes du Gabon finira par présenter un rapport public qui récapitulera toutes les années au cours desquelles ce document n'a pu être publié.

Si au Gabon, la Cour des comptes sursoit à rendre public le rapport annuel public, en France l'arrêté du 2 janvier 2007 portant répartition des compétences entre les chambres de la Cour des comptes française a créé en plus du rapport annuel public une formation baptisée formation « exécution du budget et comptes de l'Etat ». Cette formation a un rôle purement administratif dans la mesure où elle a en charge la préparation de deux rapports : le rapport

⁵⁴⁸ Entretien n°2 avec M. Mengué Me Djoung, Président de la première chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 147-148.

⁵⁴⁹ Nous avons pu obtenir les rapports généraux sur le contrôle de l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget des années 2002, 2004 et 2005.

annuel sur les résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et le rapport sur les vérifications réalisées par la Cour au titre de la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité de comptes de l'Etat qui sont joints au projet de loi de règlement.

B/ Le Comité de documentation et la Commission de jurisprudence

En France, à la différence du Gabon, il a été institué un comité de documentation et une commission de jurisprudence⁵⁵⁰. Le premier a pour mission de réunir les textes législatifs et réglementaires, les instructions, les arrêts et les communications de la juridiction financière.

Il serait utile de réunir tous les documents relatifs à la Cour des comptes.

Le travail réalisé par le comité de documentation et la commission de jurisprudence a permis, en partie, d'aboutir au Code des juridictions financières, à l'exemple du Code civil ou du Code de la comptabilité publique, etc... . Le code des juridictions financières est un instrument de travail qui est mis au service des étudiants, du personnel de la Cour des comptes. Ce Code est un atout essentiel en tant qu'il permet aux chercheurs et aux administrations de se documenter sur la Cour des comptes et de prendre connaissance de la jurisprudence qu'elle produit.

En France, la Commission de la jurisprudence prépare le recueil des principaux arrêts de la Cour des comptes.

Au Gabon, la Cour a prévu la mise en place du comité de documentation et une commission de jurisprudence. Le service de documentation est placé sous la direction du Secrétaire général. Quant à la commission de jurisprudence, elle est certes prévue par les textes, mais sa mise en place effective tarde à se concrétiser. Selon le greffier en chef de la Cour des comptes du Gabon : « Il y a un service [de la jurisprudence] qui est prévu, mais il n'a pas encore vu le jour (...) »⁵⁵¹. De fait, le rôle de cette commission est exercé par le Procureur général puisque selon l'article 31 tiré 5 alinéa 2 « le Procureur général veille à l'application de la législation et de le réglementation en vigueur »⁵⁵².

C/ Du Conseil supérieur de la Cour des comptes au Conseil supérieur de la magistrature

⁵⁵⁰ La Commission de jurisprudence a avait été instituée par un arrêté du 23 mai 1903. Depuis l'arrêté du 11 septembre 1989 la commission a été remplacée par un comité de jurisprudence.

⁵⁵¹ Entretien n°6 avec M. Manfoumbi-Boussamba, greffier en chef de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 166.

⁵⁵² Lors des entretiens que j'ai eus avec certains responsables de la Cour des comptes du Gabon, il a été convenu de la possibilité de faire une publication sur les grands arrêts de la jurisprudence financière gabonaise comme il en existe en France.

Au sujet de la nature juridique de la Cour des comptes française, M. Christian Descheemaeker s'est interrogé sur la nature de ladite institution : la Cour des comptes est-elle une juridiction administrative⁵⁵³ ? Certains auteurs tels J-C Martinez et P. Di Malta⁵⁵⁴, Jacques Magnet⁵⁵⁵ et Remi Pellet⁵⁵⁶ se sont eux aussi posés la même question. Mais ils n'ont pas pris clairement position sur la nature même de la Cour des comptes en tant qu'elle doit être considérée comme une juridiction de l'ordre administratif ou comme une juridiction de l'ordre financier qui revendique sa propre existence et son autonomie aux côtés des ordres judiciaire et administratif.

Jacques Magnet⁵⁵⁷ est, de notre point de vue, celui qui a le mieux analysé la nature même de la Cour des comptes. Selon ce dernier, la Cour des comptes peut être qualifiée de juridiction de droit public pour des raisons d'ordre organique⁵⁵⁸ ; pour des aspects liés à la nature des activités dont elle est saisie et, enfin, parce que c'est la procédure inquisitoriale qui la caractérise par opposition à la procédure accusatoire qui est plutôt propre aux juridictions de droit privé. En revanche, il a contesté la qualité de juridiction administrative de la Cour des comptes en raison du statut spécifique dont bénéficie les magistrats des juridictions financières et de la proximité structurelle que ces dernières partagent avec les juridictions judiciaires.

Le raisonnement de J.M Magnet est d'autant plus fondé que l'ordonnance du 31 mai 1838, titre III et par le décret du 31 mai 1862, titre IV assimilaient déjà l'activité de la Cour des comptes à une activité d'ordre judiciaire.

Pour conclure, Jacques Magnet admet que la Cour des comptes est une juridiction qui appartient à l'ordre général de juridiction de droit public. Mais il tient à apporter une nuance consubstantielle : la Cour des comptes mériterait d'être reclassée « dans un ordre financier distinct, sinon séparé, de l'ordre administratif »⁵⁵⁹.

Le juge constitutionnel français a adopté, sur la Cour des comptes, la même position que Jacques Magnet. En effet, le Conseil constitutionnel considère que la Cour des comptes est

⁵⁵³ Christian Descheemaeker, *La Cour des comptes*, Paris, La documentation française, 3^{ème} édition, 2005, p. 37.

⁵⁵⁴ J-C Martinez et P. Di Malta, *Droit budgétaire*, Litec, 2^{ème} édition, 1988, p. 809-810.

⁵⁵⁵ Jacques Magnet, *La Cour des comptes. Les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, 4^{ème} édition, 1996, Berger-Levrault, p. 15.

⁵⁵⁶ Remi Pellet, « Mise en perspective historique d'un paradoxe politique », *RFFP*, n°59, 1997, p. 164-165.

⁵⁵⁷ Jacques Magnet, *La Cour des comptes est-elle une juridiction administrative ?*, *RDP*, 1978, p. 1537- 1548.

⁵⁵⁸ Comme le Conseil d'Etat, la Cour des comptes recrute ses magistrats dans les mêmes « lieux » que le Conseil d'Etat : l'Ecole nationale d'administration et dans l'administration publique de l'Etat par le « tour extérieur ».

⁵⁵⁹ Jacques Magnet, *La Cour des comptes est-elle une juridiction administrative ?*, *RDP*, 1978, p. 1548.

une juridiction de droit public. Il reconnaît aux juridictions financières le statut de juridictions administratives mais à compétence spéciale⁵⁶⁰.

La position du juge constitutionnel français exclut donc la reconnaissance d'un ordre de juridictions financières. Sur cette question, la doctrine reste assez divisée. Une partie de la doctrine rejette l'idée d'un ordre des juridictions financières. Pour une partie des auteurs, les juridictions financières sont des juridictions spécialisée de l'ordre administratif. Tel est le cas de M. Christian Descheemaeker⁵⁶¹. Mais pour d'autres auteurs tel André Paysant, les juridictions financières mériteraient d'être érigées en ordre au même titre que les ordres judiciaire et administratif puisque selon lui « la Cour des comptes est depuis 1982 à la tête d'un ordre de juridiction financière constitué de 26 chambres régionales des comptes... »⁵⁶².

Au Gabon, la question de savoir si les juridictions financières constituent un ordre à part entière ou font partie de l'ordre administratif a été tranchée par le législateur. L'article 5 de la loi n°12/94 du 16 septembre 1994 portant statut des magistrats dispose que « le corps des magistrats comprend trois ordres : judiciaire, administratif et financier ». Mais l'existence de trois ordres n'implique pas la mise en place de trois organes administratifs distincts pour gérer chacun des magistrats de ces différents ordres. Tous les magistrats au Gabon sont gérés administrativement par le Conseil supérieur de la magistrature.

Au Gabon, le Conseil supérieur de la magistrature est l'organe qui s'occupe de l'administration judiciaire, administrative et financière de la magistrature. Précisons qu'à la différence de la France, la magistrature au Gabon est constituée en un seul grand corps de l'Etat. La Cour des comptes et les Chambres provinciales des comptes, bien que distincts des juridictions administratives et judiciaires, restent néanmoins soumis administrativement au Conseil supérieur de la magistrature en vertu de la loi n°2/93 du 14 avril 1993 fixant l'organisation, la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, modifiée par la loi n°8/94 du 17 Septembre 1994.

Le CSM⁵⁶³ est présidé par le président de la République et à pour mission de traiter des questions relatives à la compétence, à l'organisation et au fonctionnement des trois ordres juridictionnels. En raison de cette compétence, le Conseil supérieur de la magistrature peut se prononcer sur la nomination, l'affectation ou la promotion des magistrats de l'ordre financier. Il peut les sanctionner pour fautes disciplinaires.

⁵⁶⁰ Conseil constitutionnel dans un arrêt Conseil constitutionnel, 2001- 448 DC du 25 juillet 2001.

⁵⁶¹ Christian Descheemaeker, *La Cour des comptes*, Paris, La documentation française, 3^{ème} édition, 2005, p. 37.

⁵⁶² André Paysant, *Finances publiques*, 4^{ème} édition, Armand Colin, Paris, 1997, p. 337.

⁵⁶³ Le Conseil supérieur de la magistrature.

Contrairement au Gabon où la gestion administrative des magistrats financiers est assurée par le CSM, organe commun aux trois ordres juridictionnels, les magistrats financiers français revendiquent plutôt un organe administratif spécifique et donc distinct des ordres administratif et judiciaire : le Conseil supérieur de la Cour des comptes⁵⁶⁴. Cet organe s'occupe de la gestion de la carrière des magistrats financiers. Mais contrairement au CSM du Gabon qui est présidé par le président de la République, le Conseil supérieur de la Cour des comptes française⁵⁶⁵ est lui présidé par le premier Président de la Cour des comptes. Il est composé du Procureur général, de trois personnalités désignées pour une durée de trois années non renouvelable par le président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat.

En matière de gestion administrative de la carrière des magistrats de la Cour des comptes, le Sénégal est l'exemple typique des Etats d'Afrique francophone qui ont créé un organe spécifique à la gestion administrative des magistrats financiers, reprenant ainsi le modèle français. Comme en France, au Sénégal, les magistrats qui exercent dans les juridictions financières sont gérés par un organisme dénommé : Conseil supérieur de la Cour des Comptes exactement comme en France. Mais la composition du Conseil supérieur de la Cour des Comptes du Sénégal diffère de celle de la France. En effet, alors que le Conseil supérieur de la Cour des comptes française est présidé par le premier Président, celui du Sénégal est plutôt présidé par le président de la République. Il a comme vice-président, non pas le premier Président de la Cour des comptes mais plutôt le ministre chargé des Finances. Telle est la spécificité du Conseil supérieur de la Cour des Comptes du Sénégal par rapport à celui de la France.

Pour le reste la composition des membres du Conseil supérieur de la Cour des Comptes du Sénégal est sensiblement la même que celle de la France. Le Conseil supérieur de la Cour des Comptes du Sénégal comprend en outre trois personnalités qualifiées. Ces dernières n'exercent pas de mandat électif. Elles sont désignées respectivement par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat, pour un mandat de trois ans, renouvelable une fois. Parmi les membres de la Cour des comptes qui y siège, on peut distinguer le président de la Cour des Comptes, le commissaire du Droit en sa qualité de chef du parquet, les Présidents de chambre, trois délégués élus par leurs pairs et représentant

⁵⁶⁴ Article L112-8 du Code des juridictions financières. Loi n°2006-769 du 1 juillet 2006 - article 2 JORF 2 juillet 2006.

⁵⁶⁵ Abréviation du conseil supérieur de la Cour des comptes.

respectivement les conseillers maîtres, les conseillers référendaires et les conseillers. Son secrétariat est assuré par le secrétaire général de la Cour.

En toute hypothèse, le Conseil supérieur de la magistrature du Gabon et le Conseil supérieur de la Cour des comptes française voire même celui du Sénégal sont tous des organes administratifs. En droit gabonais et français, ils ne revendiquent pas les mêmes prérogatives. Le premier est un véritable organe de décision⁵⁶⁶ alors que le second est un organe plutôt consultatif⁵⁶⁷

Chapitre II : Les structures administratives

L'organisation des Cours des comptes se caractérise par l'existence d'un secrétariat général qui assiste la juridiction dans l'organisation des audiences diverses formations et qui garantit soigneusement le fonctionnement des services administratifs.

Les divers services administratifs et techniques sont placés sous la direction du Secrétaire général (Section I).

En outre, le Greffe se présente sous une forme hiérarchique distincte dans les deux Cours. Cependant, il est nécessaire de traiter le greffe dans une deuxième (Section II).

Section I : Les services administratif et financier

Il convient donc d'étudier successivement les responsables des services administratif et financier (Paragraphe I) avant d'aborder les services qui s'y rattachent (Paragraphe II).

Paragraphe I : Les responsables de services administratif et financier

Il s'agit du Secrétaire général (A) et du comptable de la Cour des comptes (B).

A/ Le Secrétariat général

En France, pendant longtemps les fonctions actuelles de Secrétaire général étaient exercées par le Greffier en chef. Celui-ci a été remplacé par le décret-loi du 21 Décembre 1926 par un Secrétaire Général. Au Gabon, le Secrétaire général dirige les Services des affaires et moyens généraux, le service des expéditions, le service du courrier et la bibliothèque.

⁵⁶⁶ Le président de la République gabonaise nomme par décret en Conseil supérieur de la magistrature aux différents postes de la Cour des comptes.

⁵⁶⁷ Alors que le Conseil supérieur de la Cour des comptes n'émet que des avis, le président de la République nomme plutôt par décret pris en conseil des ministres.

Il y a dans l'organigramme de la Cour des comptes française, l'existence d'un Secrétaire général. Celui-ci assure sous l'autorité du premier Président, l'administration des directions et des services administratifs de la Cour. Ce dernier a, à son tour, des secrétaires généraux adjoints. Ils sont nommés parmi les magistrats de la Cour et doivent avoir le grade de conseillers maîtres ou de conseillers référendaires. Ils assument des fonctions de direction des services administratifs.

Il convient de préciser qu'il existe à la Cour des comptes française un directeur général des services. Ce dernier participe à la gestion des services sous l'autorité du premier Président au même titre sur le secrétaire général.

Les attributions du Secrétaire général de la Cour des comptes française résulte du décret du 5 Février 1928. Quant au Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon, les attributions de celui-ci sont aussi définies par l'article 34 de la loi organique n° 11/94 du 17 septembre 1994 qui dispose que « l'organisation et le fonctionnement du Secrétariat général sont déterminés par décret ». En France, lorsque le secrétaire général est absent ou empêché, la suppléance est assurée par un secrétaire général adjoint⁵⁶⁸.

Ils assurent, sous l'autorité du premier Président, le fonctionnement des services administratifs⁵⁶⁹. Comme en France où le premier Président de la Cour est secondé dans le cadre de ses attributions administratives par un secrétaire général, nous retrouvons le même schéma au niveau de la Cour des comptes du Gabon.

En France, les divers services sont placés sous l'autorité du premier Président et dirigés par un Secrétaire général nommé parmi les conseillers référendaires. Il en est de même au Gabon puisque c'est le premier Président qui dirige la Cour avec la collaboration du secrétaire général. En France, le poste de secrétaire général est dévolu à un magistrat du grade de conseiller maître ou de conseiller référendaire, au Gabon, le poste de Secrétaire général est exercé par un magistrat appartenant au grade de magistrat hors hiérarchie.

La Chambre des comptes de la Cour suprême du Gabon était organisée de telle sorte qu'il y ait un Secrétariat général. Le rôle de celui-ci était défini dans le décret du 24 mai 1979 qui prévoyait l'organisation d'un service administratif et l'organisation matérielle des audiences⁵⁷⁰. Le rôle du secrétariat général ne se conçoit que dans une logique d'assistance au Président de la Chambre. Jusqu'en 1994, le Secrétariat général avait l'obligation de veiller à

⁵⁶⁸ Article R. 112-6 du Code des juridictions financières.

⁵⁶⁹ Article 7 alinéa 2 de la loi n° 11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 129.

⁵⁷⁰ Article 78 de la loi n°1/93 fixant la compétence, l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême.

la production des comptes dans les délais réglementaires. Il pouvait en vertu de cette prérogative aviser le Commissaire à la Loi des cas de retard⁵⁷¹.

Au Gabon, la fonction de Secrétaire général a été également défini par le législateur dans le cadre de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 fixant l'organisation, la composition, les compétences, le fonctionnement et les règles de procédure de la Cour des comptes. Cette loi précise en son article 33 que « l'administration de la Cour est dirigée, sous l'autorité du premier Président, par un Secrétaire général ». Cette attribution est confirmée par le Secrétaire de la Cour des comptes du Gabon : « le Secrétaire général dirige sous l'autorité du premier Président l'administration de la Cour. En d'autres termes, l'administration de la Cour est placée sous l'autorité du Secrétaire général mais c'est le Premier Président qui donne les orientations ».

Tableau du Secrétariat général des Cours des comptes française et gabonaise

Poste	Grades	Fonctions
Secrétaire général	En France, il a le grade de conseiller maître ou de conseiller référendaire.	En France, le Secrétaire général dirige, sous l'autorité du premier président, les services administratifs de la Cour.
	Au Gabon, il doit appartenir au grade de magistrat hors hiérarchie.	Comme en France, le Secrétaire général dirige, sous l'autorité du premier président, les services administratifs de la Cour.
Secrétaires généraux adjoints	En France, il a le grade de conseiller maître ou de conseiller référendaire.	Ils assistent le Secrétaire général
	Au Gabon, il n'en existe pas.	
Chargés de mission	Il en existe aussi bien en France qu'au Gabon.	En France, les chargés de mission exercent auprès du secrétaire général les travaux que celui-ci leur confie. Il en est de même au Gabon.

⁵⁷¹ Ibid

Le secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon a un chargé de missions comme son homologue de la Cour des comptes française⁵⁷².

Le Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon remplit des fonctions à caractère administratif car affirme M. Ikapi, « sur le plan purement administratif, le Secrétaire général suit la carrière des membres de la Cour des comptes qui ne sont pas magistrats parce que ces derniers sont gérés directement par le Ministère de la Fonction Publique. Le Secrétaire général prépare les travaux du Conseil supérieur de la magistrature au sein de la Cour des comptes ».

A la Cour des comptes française, le secrétaire général et ses adjoints sont tous des magistrats financiers. Au Gabon, les premiers Secrétaires généraux des juridictions financières du Gabon provenaient de l'administration centrale d'Etat. Mais au fil du temps, ils ont été substitués par des magistrats financiers. Selon Mengué Me Djoung, « Mme Bouma fut la première personnalité à occuper le poste de secrétaire général de la Chambre des comptes. C'était dans les années 1980-1981 (...). Elle est allée faire un stage à la Cour des comptes française en tant que Secrétaire général. La seconde personnalité à occuper ce poste fut M. Keba. A ma connaissance, il n'a jamais exercé cette fonction ... Il y a eu M. Ella Assa qui a été secrétaire général de la chambre des comptes. Il a aussi les fonctions de Secrétaire général du gouvernement. Il y a eu ensuite M. Bibalou, Komanda et enfin M Ikapi. M. Ella Assa était le dernier Secrétaire Général non magistrat. Tous les autres le sont depuis M. Bibalou »⁵⁷³.

Le secrétaire général exerce aussi une fonction budgétaire en ce sens qu'il participe en qualité de représentant du premier Président de la Cour aux réunions budgétaires qui sont organisées par le ministère des finances : « Le Secrétaire général prépare naturellement le budget de la Cour. Chaque année, je prépare le projet de budget de la Cour qui est validé par le conseil de direction, parce que c'est l'instance de validation de toutes les décisions importantes (...). Ce projet de budget est envoyé, en ce qui concerne le budget de fonctionnement, au Ministère des finances ; et en ce qui concerne le budget d'investissement, au Ministère de la Planification. Et je participe aux conférences budgétaires pour aller justifier l'utilisation du budget précédent et justifier aussi les demandes que nous sollicitons pour l'année à venir. En dehors du budget, le secrétaire général s'occupe naturellement de tous les aspects matériels liés au

⁵⁷² Précisons que le secrétaire général de la Cour des comptes française a plus de chargé de missions que celui du Gabon.

⁵⁷³ Nous rappelons ici que M. Mengué Me Djoung fait partie des premiers magistrats recrutés pour exercer au sein de la chambre des comptes. Il a fait toute sa carrière au sein de cette institution. Y font également partie de la première promotion des magistrats financiers du Gabon Mme Mbourantsuo ; Messieurs Razingue, Efffa-Ndong et Mpaga. Volume 2, Annexe I, p. 7.

fonctionnement normal de la Cour (fournitures de bureaux, d'ordinateurs, d'équipements, les photocopieurs, etc...). Il s'occupe aussi du Courrier. A cet effet, j'ai, sous ma direction, certains services notamment le Service Matériel et le Service Courrier. Ces services fonctionnent depuis pas très longtemps. Nous avons un bus qui s'occupe du transport du courrier par exemple. Nous avons aussi un service des archives qui réceptionne les comptes des comptables publics notamment les comptes du Trésorier Payeur Général qui est le comptable supérieur au Gabon »⁵⁷⁴.

Le secrétaire général assiste aux différentes formations et y tient la plume. Au Gabon, la Cour des comptes comprend des structures logistiques qui sont, d'une part, les services administratifs et d'autre part, les départements techniques.

En France, le secrétaire général de la Cour des comptes exerce de droit la fonction de secrétaire général de la Cour de discipline budgétaire et financière⁵⁷⁵.

B/ Le service de la comptabilité ou l'agence comptable

Au Gabon, il existe un agent comptable depuis la réforme de 1994⁵⁷⁶. Le service des affaires financières et du contrôle de gestion auprès du Secrétariat général de la Cour des comptes française est chargé d'assurer la gestion interne de la juridiction. Il contrôle la gestion du matériel et procède aux recettes et dépenses de la Cour.

En France, l'article 11 de la loi du 1^{er} mars 1980 confère une autonomie financière à la Cour des comptes. La Cour des comptes du Gabon a acquis son autonomie financière en 1994, soit quatorze ans après celle de la France. Désormais, la Cour des comptes du Gabon est aussi autonome financièrement puisque l'article 35 de la loi n° 11/94 portant sur ladite institution précise qu'il « est placé près la Cour des comptes une agence comptable dont les attributions, l'organisation et le fonctionnement sont fixé par voie réglementaire ». Cet article 35 témoigne de la volonté du législateur gabonais de donner à la Cour son indépendance. L'adoption d'une telle disposition, rappelons-le est aussi « une exigence des instances de gestion financière internationale »⁵⁷⁷.

Pour les responsables de la Cour des comptes du Gabon, l'autonomie de gestion financière de la Cour des comptes est une décision salubre dans la mesure où la Cour gagne en pouvoir

⁵⁷⁴ Entretien n°1 avec M. Ikapi, Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 140.

⁵⁷⁵ J-C Martinez et P. Di Malta, *Droit budgétaire*, Litec, 3^{ème} édition, 1999, p. 897.

⁵⁷⁶ Article 35 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁵⁷⁷ Entretien n°1 avec M. Ikapi, Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 141.

d'action : « en ce qui concerne le budget, il faut dire qu'on a obtenu l'autonomie de gestion parce qu'avant on était dans la chaîne habituelle de la dépense, c'est-à-dire qu'on engageait des dépenses mais nos engagements passaient par la comptabilité centrale à la direction nationale du budget, ensuite au contrôle financier et après on donnait au fournisseur un avis d'ordonnancement et enfin on se faisait payer par le trésor. Mais depuis que nous avons eu l'autonomie financière en 2004, cela nous a facilité la tâche parce que l'autonomie de gestion a fait en sorte qu'on nous place une agence comptable au sein même de notre institution. C'est-à-dire que nous ne passons plus par la chaîne ordinaire de dépense. Nos dépenses sont effectuées par le Secrétaire général, visées par l'ordonnateur qui est le premier Président et payées par l'agent comptable. Donc le circuit se fait désormais sur place. Lorsque le budget est mis en place, l'Etat nous affecte nos crédits. Le trésor met à notre disposition notre budget dans notre compte qui se trouve dans une banque de la place. L'agent comptable n'a plus à émettre que des chèques quand le travail a été fait par le prestataire de service (...). C'est à la fois une avancée mais aussi un élément d'indépendance de la Cour des Comptes tel que cela est prôné par les Institutions internationales, notamment le Fonds Monétaire International et tous les organismes financiers internationaux. En effet, les organismes financiers internationaux s'assurent de plus en plus qu'il y a dans nos pays des organismes de contrôle fiables des Cours des comptes (...). D'où la nécessité pour la Cour des comptes d'avoir une autonomie de gestion. Aujourd'hui, cette autonomie financière est incontestable »⁵⁷⁸.

Au Gabon, le législateur ne précise pas les fonctions du secrétaire général, mais nous notons que le rôle du secrétaire général est de faciliter la coordination entre les services administratifs, les départements techniques et le premier Président. C'est un acteur important de la vie de la Cour notamment en ce qui concerne la gestion du domaine administratif : services des archives, du bureau du Courrier, de dactylographie. Il semble que les tâches et le rôle du secrétariat général de la Cour des comptes du Gabon soient identiques à ceux du secrétariat général de la Cour des comptes française.

Au Gabon le Secrétariat général a sous sa direction quatre services. En France, on note huit directions, trois services, un greffe et des chargés de mission.

Paragraphe II : les services administratifs rattachés au Secrétariat général

⁵⁷⁸ Entretien n°1 avec M. Ikapi, Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 141.

Nous traiterons ici des services du personnel (A), des affaires et moyens généraux (B), des expéditions ou du bureau du courrier (C) et enfin de la bibliothèque (D).

A/ Le service du personnel

Au niveau de la Cour des comptes française, les services administratifs sont rattachés soit au Secrétariat général, soit placés sous l'autorité d'un directeur général des services. Nous recensons huit directions générales des services qui dépendent du Secrétariat général de la Cour, trois services généraux, un greffe central et des chargés de mission.

Pour ce qui est des directions de la Cour des comptes, on distingue :

1. Direction générale des services
2. Direction des ressources humaines et de la formation ;
3. Direction des affaires financières et du contrôle de gestion ;
4. Direction des systèmes d'information ;
5. Direction des moyens généraux ;
6. Direction de la communication et du contrôle de la qualité ;
7. Direction de la documentation et des archives historiques ;
8. Et la Direction des relations internationales, des affaires européennes et de la francophonie.

Quant à la Cour des comptes du Gabon, on distingue quatre services qui sont placés sous le contrôle du secrétaire général. Il s'agit des services :

1. De coordination de l'audit externe d'organisations internationales ;
2. Du greffe central ;
3. Juridiques ;
4. Du rapport public et des programmes.

En France comme au Gabon, le secrétaire général administre aussi les services des affaires et des moyens généraux.

B/ Le service des affaires et moyens généraux

Le secrétaire général est à la tête du service des moyens généraux. Ce service est compétent pour mettre en place des moyens matériels de service en assurant la protection et l'entretien des locaux, équipements, matériels et mobiliers. Il en suit aussi l'affectation, gère les stocks de fournitures et en assure la distribution.

En principe, ce service est compétent pour veiller à l'hygiène et à la sécurité à l'intérieur des locaux de la juridiction. Enfin, le Secrétaire général est également chargé d'assurer la préparation matérielle des séances des différentes formations de la Cour.

Ces services sont nécessaires pour assurer le fonctionnement de la Cour des comptes.

Le secrétaire général exerce les mêmes missions au niveau de la Cour des comptes du Gabon. On trouve d'autres agents considérés comme de simples fonctionnaires qui sont en position d'activité à la Cour des comptes française et gabonaise. Ce sont les documentalistes, les chauffeurs, les bibliothécaires, les ouvriers qualifiés et les archivistes.

Ces personnes forment des catégories particulièrement hétérogènes dans les deux Juridictions. Parmi les services précédemment cités, il y a le Service des expéditions ou le Bureau du Courrier.

C/ Le Service des expéditions ou le bureau du courrier

Le service des expéditions est rattaché au Secrétariat général de la Cour des comptes française. Il a pour missions d'assurer la dactylographie des rapports, des arrêts et des communications émanant de la juridiction⁵⁷⁹. Comme en France, la Cour des comptes gabonaise comprend un Bureau du courrier qui reçoit la correspondance. Il en assure l'enregistrement, la distribution à l'arrivée et l'expédition de celle préparée par les formations de la Cour à destination de l'extérieur.

Le service du tirage procède à la production des documents, des rapports, des arrêts, des notes d'appréciation et toutes communications destinées aux justiciables et aux administrations intéressées.

Enfin, une bibliothèque est prévue à l'usage du personnel de la Cour.

D/ La bibliothèque

La bibliothèque est un service dont la gestion dépend directement du Secrétariat général. Il existe dans l'enceinte même des Cours des comptes française et gabonaise une bibliothèque riche en ouvrages juridiques et financières avec une documentation qui est en principe mise à jour⁵⁸⁰.

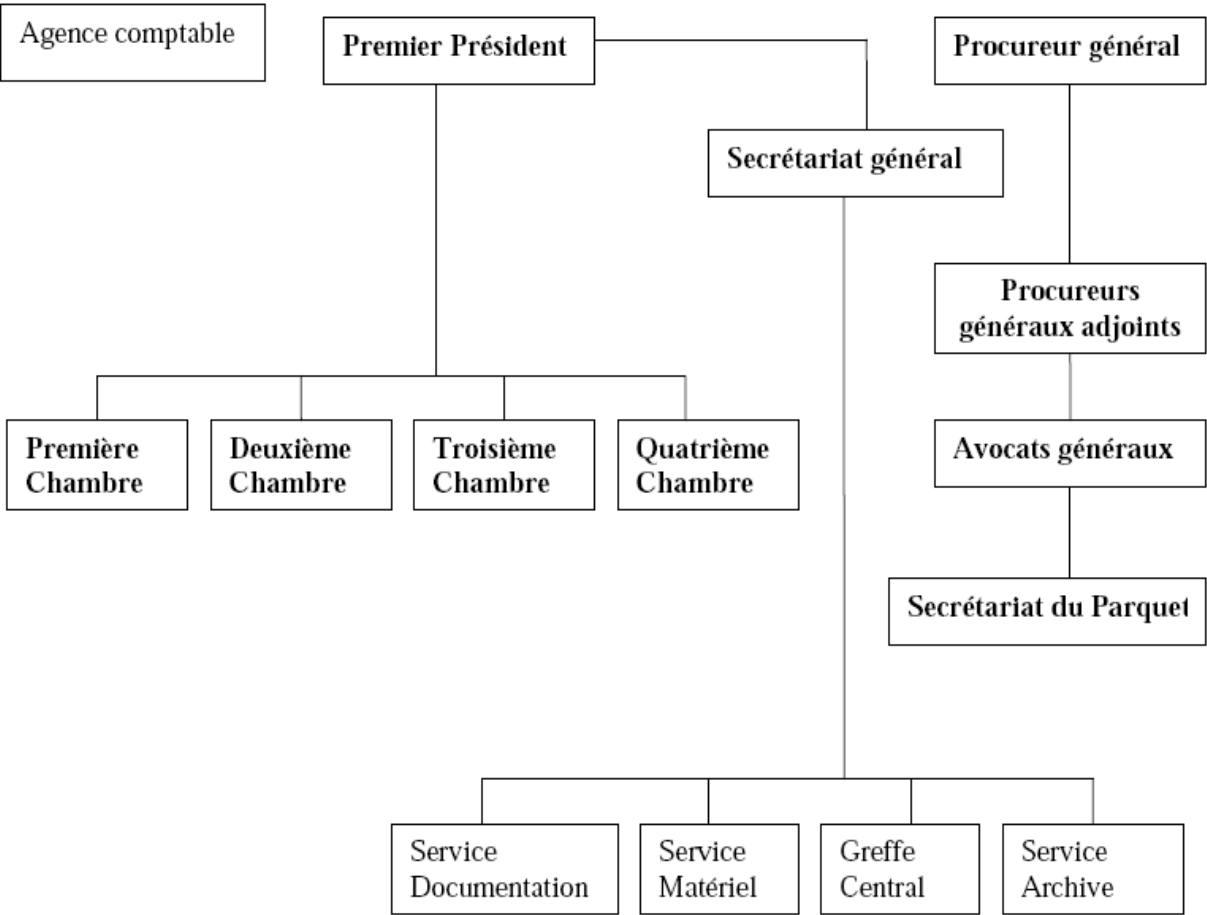
Au Gabon comme en France, le service du Greffe figure parmi les services vitaux des Cours des comptes.

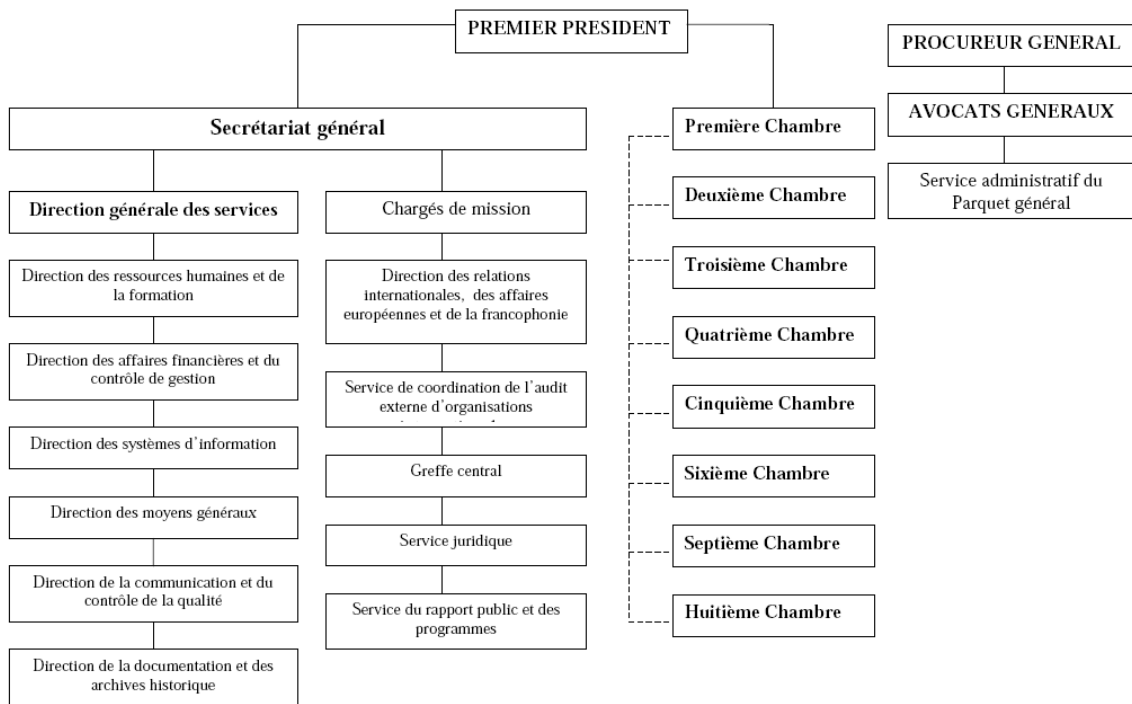
⁵⁷⁹ Article R. 112-7, deuxième alinéa du Code des juridictions financières.

⁵⁸⁰ Pour ce qui est de la Cour des comptes française. Il existe aussi une bibliothèque dans l'enceinte même de la Cour des comptes du Gabon.

Avant d'aborder l'étude des Greffes des deux Cours des comptes, nous avons jugé utile, après avoir analysé le Siège, le Parquet et les services placés sous la direction du Secrétaire général de présenter l'organigramme de ces institutions.

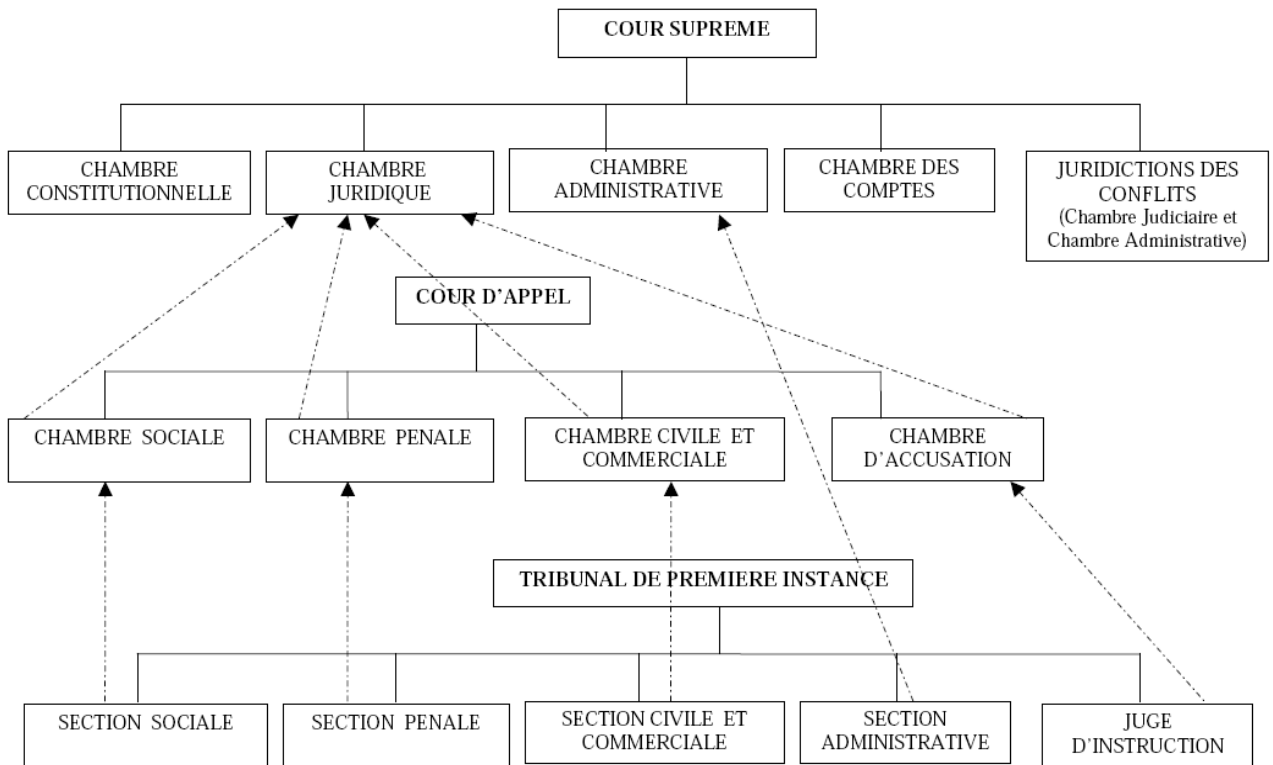
Organigrammes de la Cour des comptes du Gabon (p. 192) et de France (p. 193).



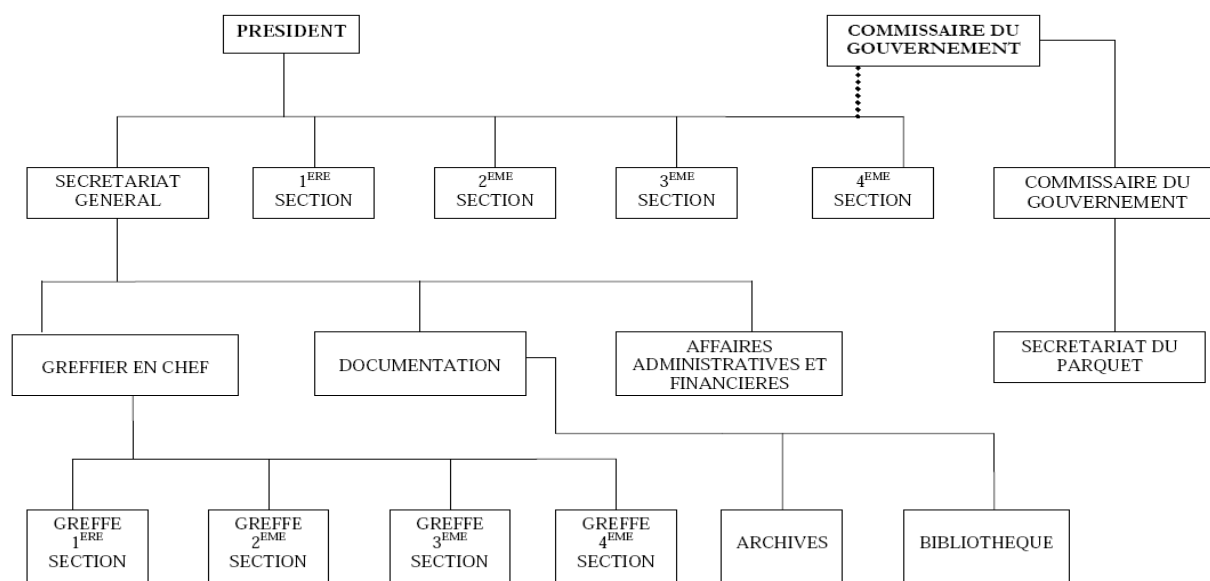


Organigramme de la Cour Suprême du Gabon

(Loi n°24/62 modifié par la Loi n° 6/78 du 1^{er} Juin 1978)



Organigramme de la Chambre des comptes de la Cour Suprême du Gabon



Section II : Le Greffe

La Cour des comptes du Gabon compte cinq greffes⁵⁸¹ repartis de la manière suivante : un Greffe central et quatre Greffes de chambre.

Dans une logique comparative des Cours des comptes du Gabon et de France, nos développements porteront sur la situation du Greffe central en précisant son rôle et les points de divergence par rapport aux Greffes de chambre.

Nous étudierons respectivement le Greffe central (A), les Greffes de chambres (B) puis la carrière des Greffiers (C).

A/ Le Greffe central

A l'image du Greffe de la Cour des comptes française, le Greffe central de la Cour des comptes du Gabon est placé sous la responsabilité du Greffier en chef. Ce dernier est assisté d'un Greffier en chef adjoint. Ce dernier supplée le Greffier en chef.

Le Greffier en chef de la Cour des comptes du Gabon est choisi parmi les Greffiers de la Cour. Il est normalement placé sous l'autorité du Secrétaire général. Mais en pratique, il reçoit plutôt les instructions du premier Président : « au vu de l'organigramme de la Cour, nous

⁵⁸¹ Nous nous sommes servis du document que nous a remis le greffier en chef de la Cour des comptes du Gabon baptisé « réflexion du greffier en chef sur le fonctionnement des services du greffe central et des greffes de chambres de la juridiction financière du Gabon ».

sommes normalement rattaché au Secrétariat général, mais la loi ne le dit pas exactement. En pratique, on est dans une situation ambivalente. Moi qui suis au Greffe central, je reçois plus des ordres du cabinet du premier Président que du Secrétaire général. Je travaille plus avec le premier Président que le Secrétaire général parce que mon travail consiste plus à la certification des décisions. Mon rôle consiste à rendre les décisions exécutoires. Je suis plus du côté de la décision que de l'administration. Mon rôle est d'authentifier les arrêts. »⁵⁸².

Comme en France, le Greffe en chef de la Cour des comptes du Gabon est le chef hiérarchique de tous les Greffiers exerçant dans différentes chambres de la Cour. Il participe à la promotion des Greffiers de chambre et de tous ceux qui sont placés sous son autorité hiérarchique au sein de la Cour : « c'est moi qui les [greffiers] notes. Il faut trois notes : le mien, celui du premier Président et enfin celui du ministre de la justice ».

Le Greffier central conserve les rapports établis par les magistrats ainsi que les conclusions du Procureur général (Ministère public). Il conserve les décisions prises par les chambres et les recours déposés par les justiciables. C'est cela qui a fait dire à M. Mamfoumbi-Boussamba que : « Le Greffe en chef est la tête pensante de la Cour parce que c'est la bibliothèque de la Cour. Toutes les décisions rendues par la Cour sont conservées au Greffe central. Et au dessus du greffe central il y a un greffier en chef. C'est le conservateur ».

Le Greffe central de la Cour des comptes du Gabon a un rôle centralisateur particulièrement fort. Il est tenu d'enregistrer tous les travaux qui ont lieu au sein de la Cour : « dès que les Greffes de chambre ont fini leur travail, ils le font monter au greffe central pour enregistrement. Tous les documents établis par les Greffes de chambre doivent monter au Greffe en chef pour y être enregistrés »⁵⁸³.

Le Greffe central de la Cour des comptes du Gabon a pour missions de notifier les décisions de la Cour des comptes et de certifier les expéditions des arrêts. Il délivre et certifie les extraits et copies des arrêts intéressant le fonctionnement de la juridiction. Il est également chargé de prendre note des décisions prises à l'audience.

Au Gabon, le Greffe central exerce ses activités sous l'autorité du premier Président alors qu'en France, il est plutôt placé sous l'autorité du Secrétaire général. Il assure des tâches de nature administrative. Cette position hiérarchique en dessous du premier Président constitue

⁵⁸² Entretien n°6 avec M. Mamfoumbi-Boussamba, Greffier en chef à la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 166.

⁵⁸³ Entretien n°6 avec M. Mamfoumbi-Boussamba, Greffier en chef à la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 166.

une originalité de la Cour des comptes gabonaise par rapport au Greffier central de la Cour des comptes française.

B/ Les Greffes de chambre

Au Gabon comme en France chaque chambre de la juridiction financière a un greffe⁵⁸⁴. Les Greffiers de chambre assurent le fonctionnement des Greffes des chambres auxquels ils sont affectés.

Les fonctions dévolues aux Greffes de chambre à la Cour des comptes française sont exactement les mêmes qu'exercent les Greffes de la Cour des comptes du Gabon dans la mesure où ils sont chargés de vérifier. Au Gabon, les greffiers de chambre sont chargés de :

- La direction du Greffe de la chambre et de ses sections conformément aux directives du greffier en chef ;
- La tenue du rôle d'audience de formations spécialisées ;
- La tenue, la conservation des rôles, registres et dossiers, de la chambre ;
- De l'enregistrement des décisions prises ;
- De la recherche de tout texte juridique susceptible d'éclairer le traitement des affaires en Cours d'examen ;
- De la tenue des dossiers contenant les résultats des différents contrôles et études relatives aux collectivités et organismes soumis au contrôle de la chambre.

De manière générale, les Greffes de chambre en France et au Gabon accomplissent les mêmes tâches. Ils tiennent le rôle de la Cour ; prépare l'ordre du jour des séances, note les décisions prises, conserve les registres et les dossiers de la Cour. Ils s'occupent aussi de la tenue et de la mise à jour du fichier des collectivités et organismes soumis au contrôle de la Cour. Et enfin, du classement et de la conservation des archives de la Cour.

Les Greffiers de la Cour des comptes du Gabon sont chargés d'une manière générale de recevoir des comptes, bilans, pièces justificatives et tous autres documents destinés à la Cour par les ordonnateurs et les comptables. Ils tiennent la conservation des registres. Ils notifient les convocations et les décisions à caractère juridictionnel prises par la juridiction. Ils tiennent le rôle d'audience des formations de leur chambre. Ils sont ainsi chargés de procéder à l'enregistrement des demandes de recours (recours en révision, en cassations) et de la remise d'avis de réception. Enfin, ils participent à la constitution des dossiers à l'intention des

⁵⁸⁴

Article R. 112-20, 3^{ème} alinéa du Code des juridictions financière.

magistrats, c'est-à-dire ils remettent à la disposition de magistrats les comptes qui lui sont attribués accompagnés des pièces justificatives.

Le Greffier gabonais doit assister aux audiences des différentes formations. L'assistance du Greffier donne à la décision prise l'authenticité et la force exécutoire. Au Gabon, le Greffier près de chaque chambre de la Cour des comptes est placé sous l'autorité du Greffier en chef et placé sous la direction du Président de Chambre. Dès lors, le Greffier se trouve placé sous une double autorité. En pratique, on peut remarquer que le Greffier fait partie intégrante de la chambre et donc de la juridiction financière. Le Président de chambre exerce sur lui un pouvoir d'instructions.

Au Gabon comme en France, le Greffier de chambre travaille sous l'autorité du Président de chambre. Il assiste le président dans l'administration de la chambre. Le Greffe de la chambre est aussi celui des sections.

C/ La carrière des Greffiers

Au Gabon, il faut suivre une formation pour devenir Greffier à la Cour des comptes. Ceci n'est pas le cas en France puisque les Greffiers n'appartiennent pas à la Cour des comptes. Ce sont des fonctionnaires de la fonction publique de l'Etat qui sont mis à la disposition de la Cour.

A la Cour des comptes du Gabon, les Greffiers sont nommés à l'issue des travaux du Conseil supérieur de la magistrature. En France, par contre, ils sont directement recrutés à la fonction publique de l'Etat. Ils sont recrutés parmi les fonctionnaires de l'administration centrale du ministère de l'économie et des finances. Toutefois, les Greffiers sont soumis à l'obligation de prestation de serment lors de leur entrée en fonction⁵⁸⁵.

Les Greffiers constituent en France un corps particulier bien que recrutés parmi les fonctionnaires de l'administration des finances. Au Gabon, le recrutement des Greffiers se fait par voie du concours parmi les candidats titulaires du Baccalauréat : « ils sont formés à l'Ecole nationale de la magistrature tout comme les magistrats. On passe le concours après le bac. Avant on recrutait niveau 3^{ème} mais depuis 4 ou 5 ans, ils recrutent au niveau bac. Ils sortent en B1. Ici, il y a des greffiers qui vont de B1 en A1. »⁵⁸⁶. Le recrutement des Greffiers de la Cour des comptes du Gabon se fait par concours, ce qui induit l'existence en théorie d'un système de vérification des connaissances et les aptitudes des candidats.

⁵⁸⁵ Article R. 112-20 alinéa 2 in fine du Code de la juridiction financière.

⁵⁸⁶ Entretien n°6 avec M. Mamfoumbi-Boussamba, Greffier en chef à la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 166.

En fait, le Greffier de la Cour des comptes du Gabon remplit les fonctions comparables aux Greffiers qui exercent au sein de la Cour des comptes française.

Le législateur gabonais s'est inspiré du modèle de Greffe de la Cour des comptes française pour structurer le Greffe de la Cour des comptes du Gabon puisque comme en France celui du Gabon se compose d'un Greffe central et des Greffes de chambres.

Conclusion du Titre II

Nous pouvons affirmer que le législateur gabonais s'est largement inspiré des règles en vigueur à la Cour des comptes française.

En France comme au Gabon, le fonctionnement de l'ensemble des services administratifs est dirigé par le Secrétaire général. L'avantage de ce système est qu'il permet l'unicité de la direction des services administratifs. Ainsi, le Secrétariat général assure une meilleure coordination et un meilleur fonctionnement de différents directions et services administratifs.

Le Secrétariat général de la Cour des comptes française dirige huit (8) directions ; trois (3) services, un Greffe central et des chargés de mission alors que le Secrétariat général de la Cour des comptes du Gabon ne dirige que quatre (4) services dont en théorie celui du Greffe. Il n'administre aucune direction puisque la Cour n'en dispose pas. Il dispose d'un chargé de missions.

Enfin, nous relevons que le secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon n'a pas d'adjoint, alors que son homologue français en possède deux adjoints.

Conclusion de la première partie

Le statut des membres de la Cour des comptes gabonaise apparaît en plusieurs points comme une transposition du statut des magistrats financiers français.

Il existe dans les deux législations, des caractéristiques fondamentales communes relatives aux statuts des magistrats : les garanties d'indépendance des magistrats : les incompatibilités, le privilège de juridiction et la protection des magistrats par l'Etat. Ces principes assurent l'autonomie de la Cour puisque comme en France, le magistrat de la Cour des comptes du Gabon bénéficie du principe de l'inamovibilité.

Les magistrats de la Cour des comptes du Gabon sont tous aussi inamovibles que ceux de la Cour des comptes française.

On observera aussi que la hiérarchie de la Cour des comptes du Gabon est proche quant à la législation en vigueur de la hiérarchie des membres de la Cour des comptes française avec une nuance notable du fait de la suppression des deux classes du référendariat pour n'en faire qu'un seul grade et de l'existence du grade de magistrat hors hiérarchie à la Cour des comptes du Gabon. Un tel grade n'existant pas à la Cour des comptes française.

Le législateur français a, en effet, opéré un classement en débutant par les responsables les plus importants : le premier Président, le Procureur général, le Secrétaire général. Puis, il a énuméré les autres magistrats : les Présidents de chambres, les Présidents de sections, les Procureurs adjoints, les Conseillers et les Auditeurs. La loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 fixant l'organisation, la composition, les compétences, le fonctionnement et les règles de procédure de la Cour des comptes du Gabon reproduit à l'identique ces dénominations et même cette hiérarchie.

Au niveau du personnel administratif, on note la présence d'un greffier en chef au siège et un autre au Parquet. Chaque chambre de la Cour des comptes du Gabon possède également un greffe et des vérificateurs financiers. Cette structuration des chambres correspond à celle que l'on retrouve à la Cour des comptes française.

La Cour des comptes française comprend un Siège et un Parquet. Il en est de même de la Cour des comptes du Gabon. Au niveau du Siège, on distingue : le premier Président – les Présidents de chambre - les conseillers maîtres - les conseillers référendaires et les Auditeurs.

Au niveau du Parquet, on note quelques différences. On dénombre à la Cour des comptes française la présence d'un Procureur général, des Avocats généraux et des chargés de mission. Au Gabon, le Parquet est dirigé par un Procureur général, celui-ci est secondé par des Procureurs généraux adjoints et des avocats généraux. Notons que la fonction de procureur général adjoint n'existe pas dans la hiérarchie de la Cour des comptes française. Au Gabon, le Procureur général ne dispose pas de chargés de missions contrairement à son homologue français.

De manière générale, au plan structurelle, la Cour des comptes du Gabon ressemble fort bien au modèle français puisqu'on distingue les magistrats du siège et ceux du parquet. Ils appartiennent tous à un même corps de magistrat financier. Notons que tous les magistrats de la juridiction, qu'ils soient du siège ou du parquet jouissent des mêmes droits et sont soumis aux mêmes obligations.

Quant aux modalités de recrutement, le système gabonais se caractérise exactement par le concours sur titres ou sur épreuves, avec une formation théorique à l'Ecole nationale de la

magistrature puis un stage pratique à la Cour des comptes. Les conditions de recrutement au Gabon sont, en théorie, plus restrictives que celles fixées par la législation française. Au Gabon, le mode de recrutement est plus ouvert sur l'université alors qu'en France, le recrutement est plus tourné vers les grandes écoles post-universitaires notamment l'Ecole nationale d'administration, mais aussi en direction de l'administration et enfin vers la promotion interne. Ces modes de recrutements n'existent pas dans la législation en vigueur au Gabon.

Au Gabon, le fonctionnement général des diverses formations de la Cour des comptes gabonaise a un aspect spécifique par rapport à la Cour des comptes française. Il est prévu une formation toutes chambres réunies qui exercent des attributions à caractère juridictionnel semblables à celles exercées par le Conseil d'Etat en France. C'est là une solution originale adoptée par le législateur gabonais par rapport au législateur français. Au Gabon, la formation Toutes chambres réunies se considère comme juge de cassation. Les décisions ayant fait l'objet de cassation peuvent être renvoyées devant cette formation.

Cette formation renforce la cohérence et peut-être aussi l'efficacité du fonctionnement de la Cour en matière de contentieux et assure son autonomie. Au niveau de la Cour des comptes française, on peut qualifier les recours en cassation « d'externe » parce qu'ils sont jugés par le Conseil d'Etat alors qu'à la Cour des comptes du Gabon on peut dire que les recours en cassation sont « internes » dans la mesure où c'est la formation « Toutes chambres réunies » qui est habilitée à se prononcer.

Il convient maintenant de s'interroger sur la dimension fonctionnelle des Cours des comptes française et du Gabon. Qu'ont-elles en commun ? En quels points se différencient-elles l'une de l'autre ?

Deuxième partie

Approche fonctionnelle des Cours des comptes

Aborder la question du fonctionnement de la Cour des comptes du Gabon en référence à la Cour des comptes française conduit à analyser dans une approche comparative le fonctionnement des Cours des comptes gabonaise et française.

Nous aborderons l'approche fonctionnelle des Cours des comptes gabonaise et française à partir d'une interrogation fondamentale : en quoi les attributions de la Cour des comptes du Gabon sont-elles semblables à celles de la Cour des comptes française ?

Notre démarche consistera donc à analyser l'action des deux Cours en tant qu'elles exercent des compétences d'ordre juridictionnel (Titre I) et en tant qu'elles exercent un contrôle administratif sur les finances publiques dans leur pays respectif (Titre II).

Titre I : Le contrôle juridictionnel

Les attributions juridictionnelles de la Cour des comptes du Gabon correspondent-elles à celles de la Cour des comptes française ? Quelle est l'étendue du champ de compétence de la Cour des comptes du Gabon par rapport à la Cour des comptes française ?

L'étude portant sur le contrôle juridictionnel des Cours des comptes gabonaise et française permet de montrer les règles communes que l'on retrouve dans les deux institutions. Elle permet aussi de révéler les divergences.

Nous organisons ce Titre I autour de deux chapitres. Dans le premier, nous traiterons de l'étendue du contrôle (Chapitre I) des deux Cours. Ensuite, nous analyserons la mise en oeuvre de ce contrôle (Chapitre II).

Chapitre I : L'étendue du contrôle

Le champ de compétence des institutions supérieures de contrôle des finances publiques en France et au Gabon est défini par des textes de loi. Le contrôle juridictionnel exercé sur l'activité des comptables et des ordonnateurs ne relève pas des mêmes organes juridictionnels en France et au Gabon.

En ce qui concerne l'étendue du contrôle de la Cour des comptes, le législateur gabonais ne semble pas s'être inspiré de l'exemple français puisqu'il existe en France deux organes supérieurs de contrôle des finances publiques : la Cour des comptes pour ce qui est des comptables ; et la Cour de discipline budgétaire et financière⁵⁸⁷ pour ce qui est du contrôle des ordonnateurs.

Le législateur gabonais n'a pas retenu la répartition des compétences ci-dessus énoncée en fonction du type de public des justiciables. La Cour des comptes du Gabon est la seule institution supérieure de contrôle des finances publiques compétente à juger les comptes publics. Elle a le droit de connaître des affaires qui mettent en cause les comptes des comptables publics et la gestion des administrateurs de crédits, des ordonnateurs et des gestionnaires.

Au delà de cette nuance, les Cours des comptes gabonaise et française partagent un point commun important : elles exercent leurs compétences en ce qui concerne le contrôle juridictionnel sur la gestion des comptables publics (Section I) et des comptables de fait (Section II). Mais les deux institutions supérieures de contrôle des finances publiques ne revendiquent pas la même compétence notamment vis-à-vis des ordonnateurs (Section III).

Section I : Le contrôle juridictionnel des comptables patents

Notre démarche consiste à montrer comment les Cours des comptes française et gabonaise exercent un contrôle à caractère juridictionnel sur les comptes publics des deux pays. Pour cela, nous analyserons d'abord le caractère juridictionnel de ce contrôle (A). Puis, nous verrons comment elles exercent leur contrôle juridictionnel sur les comptables de droit (B).

A/ Critères et caractères du contrôle juridictionnel

⁵⁸⁷ Stéphane Thébault, L'impérieuse réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière, *RFFP*, n°78, Juin 2002, p. 171-185.

Les Cours des comptes gabonaise et française ont une mission essentielle : vérifier la régularité des comptes des comptables publics⁵⁸⁸. En France, l'article 10 de la loi du 10 juillet 1982 précise que la Cour des comptes juge les comptes des comptables publics⁵⁸⁹. Au Gabon, le législateur a repris les mêmes termes utilisés dans la loi française puisqu'il confie à la Cour des comptes, la mission de contrôler les finances publiques par la vérification de la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques⁵⁹⁰.

Le régime de compétence de la Cour des comptes française est soumis aux critères matériels. Il en est de même de la Cour des comptes du Gabon. Les deux juridictions supérieures de finances publiques revendiquent une compétence matérielle puisqu'elles agissent dans la limite du contrôle que leur confère la loi, en particulier sur les comptes des comptables publics. Elles doivent s'assurer de la régularité de l'opération du paiement d'une dépense ou l'encaissement d'une recette.

La mission de la Cour des comptes française en tant qu'institution en charge du contrôle et de la vérification de la régularité des finances publiques a été consacrée par la jurisprudence⁵⁹¹. Dans l'arrêt *percepteur de la Saussaye*, le juge financier français s'estime seul compétent pour apprécier la régularité des opérations effectuées et ordonner, en conséquence, les rejets ou les forcelements de recettes ou de dépenses.

En France, l'article 10 de la loi du 10 juillet 1982 a fait l'objet d'analyses doctrinales⁵⁹². Ces analyses sont favorables à l'action de la Cour des comptes en tant qu'elle doit prononcer des jugements qui mettent en cause la responsabilité personnelle des comptables publics. En vertu de l'article 60 de la loi du 23 février 1963, la responsabilité des comptables est présumée engagée tant dans les actes de contrôle d'exécution des opérations financières relevant du règlement général de la comptabilité publique. Cette responsabilité prend en compte aussi bien les irrégularités commises par les ordonnateurs qu'ils n'ont pas pu empêcher de produire les effets que celles qu'ils ont eux-mêmes commises⁵⁹³.

⁵⁸⁸ Sous la direction de Charles Waline, Pascal Desrousseaux et Stanislas Godefroy, *Le budget de l'Etat, nouvelles règles, nouvelles pratiques*, Paris, La documentation française, 2006, p.163.

⁵⁸⁹ Luc Saïdj, *Finances publiques*, Dalloz, 3^{ème} édition, 2000, p. 78.

⁵⁹⁰ Article 33 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁵⁹¹ Cour des comptes, Chambres réunies, 19 février 1963, *percepteur de la Saussaye*. Grands arrêts de la jurisprudence financière, Sirey, 1966, p. 73. Lire aussi Eric Devault, *Finances publiques*, 2^{ème} édition, 2008, Dalloz, p. 470-471.

⁵⁹² Eric Devault, *Finances publiques*, 2^{ème} édition, 2008, Dalloz, p. 470-471.

⁵⁹³ *RFFP*, n°88, novembre 2004, *Chronique de jurisprudence financière*, Alain Chabrol et Nathalie Casas, p. 189-190. ; Jacques Magnet, *La Cour des comptes. Les Institutions associées et les Chambres régionales des comptes*, Berger-Levrault, Paris, 5^{ème} édition, 2001, p. 22-23.

En France, le contrôle juridictionnel s'exerce sur les comptes des comptables publics. La Cour des comptes s'assure que les recettes ont été recouvrées régulièrement sans qu'elles soient entachées d'irrégularités. Elle s'assure que les dépenses ont été payées régulièrement conformément aux lois et règlements.

Les attributions de la Cour des comptes du Gabon sont identiques à celles de la Cour des comptes française puisque l'article 38 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 précise que la Cour des comptes « vérifie la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure, à partir de ces dernières, du bon emploi des crédits ; des fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat ou par les autres personnes morales de droit public »⁵⁹⁴. Nous constatons que l'article 38 de la loi gabonaise sur la Cour des comptes est l'exacte reprise de l'article 1 de la loi française du 22 juin 1967 modifiée par la loi du 10 juillet 1982. Ainsi, au Gabon comme en France, les Cours des comptes sont habilitées à exercer un contrôle sur les deniers publics.

Selon les textes qui définissent leurs missions et leurs attributions, les Cours des comptes du Gabon et de France contrôlent les différentes comptabilités publiques. Elles ont l'obligation de recevoir une fois l'an, l'ensemble des opérations financières et comptables dont elle vérifie l'exactitude, la régularité et la sincérité⁵⁹⁵. Ce rôle apparaît comme la conséquence normale de la compétence de la Cour vis-à-vis des comptables dans la mesure où les arrêts de ces institutions portent sur la régularité des comptes publics.

Les Cours des comptes gabonaise et française exercent au plan juridictionnel à la fois un contrôle objectif sur les comptes et un contrôle subjectif sur les comptables. Ce contrôle juridictionnel s'exerce de façon identique aussi bien sur les comptables de droit que sur les comptables de fait. Car comme l'affirme Xavier Vandendriessche, « la procédure de la gestion de fait répond au légitime souci d'assurer en toute hypothèse le contrôle juridictionnel du maniement des « deniers publics » quel qu'en soit l'auteur puisque les comptables « patents » sont soumis à la juridiction financière, il est tout à la fois logique et légitime que les comptables « de fait » soient contraints de compter devant ce même juge »⁵⁹⁶.

B/ Le contrôle juridictionnel sur les comptables de droit

⁵⁹⁴ Loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 129-137.

⁵⁹⁵ Ibid

⁵⁹⁶ Xavier Vandendriessche, « La déclaration de gestion de fait », *RFFP*, n°66 juin 1999, p. 21.

La fonction de comptable de droit est réglementée en France et au Gabon. Le législateur gabonais a retenu trois critères pour définir le comptable de droit, exactement comme en France : d'abord avoir la qualité de comptable (a) ; ensuite, l'exercice de cette fonction dans un organisme public (b) et, enfin, le fait de manier les deniers publics.

a. La qualité de comptable public

La fonction de comptable public⁵⁹⁷ est soumise à des règles strictes. Les charges des comptables publics sont identiques en France⁵⁹⁸ et au Gabon⁵⁹⁹. Les comptables disposent du droit de procéder au maniement des fonds publics⁶⁰⁰, de garder et de conserver des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux organismes publics.

En France, les comptables publics sont nommés par le ministre des finances ou avec son agrément⁶⁰¹. Au Gabon, le ministre des finances n'est pas titulaire d'un tel pouvoir : la nomination ou la révocation à la fonction de comptable public incombe à une seule autorité publique : le président de la République. Toutefois, il nomme les comptables publics sur proposition du ministre chargé des finances. Nous en déduisons que si en France le ministre des finances exerce un pouvoir de nomination et de révocation des comptables publics, au Gabon, le ministre en charge des Finances a simplement un avis à émettre. Précisons que la qualité de comptable public est un titre personnel qui est conféré par l'acte de nomination au Gabon et en France⁶⁰². La nomination aux fonctions de comptable public est encadrée par des règles strictes dont celles qui exigent la prestation de serment lors de la prise de fonction⁶⁰³. Les comptables publics doivent également justifier de leur cautionnement et de leurs garanties financières⁶⁰⁴.

A l'image de la France, au Gabon, le comptable doit être nommé et affecté régulièrement à un poste comptable⁶⁰⁵. La qualité d'agent comptable donne droit à procéder à l'exécution des

⁵⁹⁷ Jacques Percebois, Jacques Aben, Alain Euzeby, *Dictionnaire de finances publiques*, édition Armand Colin, 1995, p. 43 et 44 ; Michel Lascombe, Xavier Vandenessche, *Les finances publiques*, 4^{ème} édition, 2001, Dalloz, p. 137-138.

⁵⁹⁸ Décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique française.

⁵⁹⁹ Loi n°5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat au Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 113-119.

⁶⁰⁰ Décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 article 11. Lire aussi J. Magnet, *Les comptables publics*, LGDJ, 1995.

⁶⁰¹ Jacques Magnet, *Les Comptables publics*, LGDJ, 1995, p. 30.

⁶⁰² Ils sont nommés en France par le ministre des finance et au Gabon par le président de la République.

⁶⁰³ Article 16 alinéa 1 de la loi n°5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat. Volume 2, Annexe VII, p. 114.

⁶⁰⁴ Article 16 alinéa 1 de la loi n°5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat. Volume 2, Annexe VII, p. 114. Voir aussi article 68 alinéa 2 de la loi n° 5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat.

⁶⁰⁵ Article 16 de la loi n°5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat.

opérations comptables en matière des recettes et des dépenses⁶⁰⁶. Les fonds et valeurs doivent être maniés par les comptables publics qui sont directement soumis au contrôle juridictionnel des Cours des comptes.

b. Le maniement des deniers publics

La qualité de comptable public se définit aussi par rapport au fait de manier des deniers publics. C'est une condition essentielle à la définition même de la fonction de comptable public. L'effectivité de cette condition est aussi nécessaire à la détermination de la compétence de la Cour puisque l'article 21 de la loi française du 10 juillet 1982 précise que « la juridiction financière juge désormais tous les comptables de deniers publics qui sont justiciables de la Cour »⁶⁰⁷.

En France, l'article 21 de la loi du 10 juillet 1982 s'inscrit dans la dynamique de la loi française du 23 Février 1963 dont l'article 60 IV indique que la responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables se trouve engagée dès lors « qu'un déficit ou un manquant en deniers ou en valeurs a été constaté, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été irrégulièrement payée ou que, par la faute du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers »⁶⁰⁸. Les comptables publics sont soumis à un régime de responsabilité exorbitant du droit commun. Leur responsabilité personnelle est présumée engagée dès qu'une dépense a été payée en trop ou qu'une recette n'a pas été recouvrée. Il en résulte que la loi édicte une présomption de responsabilité des comptables au terme de laquelle la simple constatation d'un manquant suffit à engager leur responsabilité.

Au Gabon, les dispositions de la loi soulignent le rôle de vérificateur des comptes des comptables publics que doit accomplir la Cour des comptes dans la mesure où celle-ci a été autorisée à statuer sur les opérations effectuées par les comptables publics. Il suffit de se référer à l'article 38 alinéa 1^{er} de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 qui dispose à cet effet que « les comptables publics sont justiciables de la Cour des comptes, sur la base de leurs comptes ». L'article ci-dessus cité s'inscrit dans l'esprit de l'article 129 de la loi n°5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat au Gabon puisque celui-ci affirme que « les comptes des comptables principaux de l'Etat sont jugés par le juge des comptes ».

⁶⁰⁶ Article 14 de la loi n°5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat. Volume 2, Annexe VII, p. 114.

⁶⁰⁷ Le législateur renforce ainsi les dispositions de l'article 11 de la loi du 4 avril 1941.

⁶⁰⁸ Article 60 IV de la loi de finances pour 1963 n°63-156 du 23 février 1963 JORF du 24 février 1963, p. 1825.

Le contrôle juridictionnel que la Cour des comptes exerce sur les comptables publics au Gabon a pour objet de mettre en jeu, le cas échéant, comme dans le système français⁶⁰⁹, la responsabilité pécuniaire et personnelle du comptable⁶¹⁰. Ainsi, si le comptable a pour mission d'assurer la régularité des ordonnances ou mandats de paiement, la Cour se trouve compétente pour apprécier les irrégularités commises par les comptables. Par conséquent, la Cour veille par son contrôle *a posteriori* à la gestion rationnelle des deniers des organismes publics⁶¹¹.

Selon la législation en vigueur au Gabon, le refus d'obtempérer à une injonction de la Cour ; le refus de présenter des comptes, les pièces justificatives ou les documents requis ; le refus de répondre aux convocations de la Cour des comptes ou le retard prolongé dans la transmission des comptes et pièces justificatives requises ; et les entraves aux opérations de vérification ; au fonctionnement de la justice ou entrave persistante à l'exercice du contrôle constituent des fautes qui peuvent être commises par les comptables et que le législateur autorise la Cour à sanctionner⁶¹² les comptables auteurs de ces actes. La législation du Gabon reprend textuellement celle de la France en la matière.

La qualité de comptable public est soumise à une condition de fond : l'appartenance à un organisme public et le maniement des deniers publics.

c. L'appartenance des deniers à des organismes publics

Le champ de compétence des deux Cours des comptes se définit aussi par rapport au critère *ratione materiae*. Au Gabon comme en France, la définition d'organismes publics est exactement la même. Il faut entendre par organismes publics : l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics, para-publics nationaux et enfin certains organismes privés qui reçoivent des fonds publics⁶¹³.

L'action des Cours des comptes du Gabon et de France s'exerce sur les deniers publics des organismes qui sont eux-mêmes aussi publics. Selon Jean Raynaud, les fonds et valeurs représentent des deniers publics qui sont l'ensemble des moyens de paiement que ce soit les

⁶⁰⁹ Jean-philippe, « Réformer les principes de la responsabilité du comptable public : quelques pistes », *RFFP*, n°92, LGDJ, p. 171-177.

⁶¹⁰ Article 17 de la loi n°5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat. Volume 2, Annexe VII, p. 114.

⁶¹¹ Alain Pichon, « Le juge des comptes et l'évolution du régime de responsabilité des comptables publics », *RFFP*, n°92, 2005, p. 185 à 188.

⁶¹² Article 141 tiré 11 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 136.

⁶¹³ René Chapus, *Droit administratif*, Tome I, 12^{ème} édition, Montchrestien, 1998, p. 534 et S.

fonds en caisse, les chèques, les créances, les parts et actions appartenant à une personne morale de droit public⁶¹⁴.

La Cour des comptes procède au contrôle des entreprises et organismes de toute nature soumis à son contrôle. Son contrôle juridictionnel s'étend aux organismes de statut privé bénéficiaires des subventions ou de participations publiques⁶¹⁵. Ces organismes doivent transmettre leur compte à la Cour des comptes en vue d'examiner leur gestion financière et comptable⁶¹⁶.

Les Cours des comptes gabonaise et française sont compétentes pour exercer un contrôle juridictionnel sur les comptables publics⁶¹⁷. Les gestionnaires des entreprises para publiques et ceux des organismes privés bénéficiaires des subventions sont également soumis à leur pouvoir juridictionnel⁶¹⁸. Mais contrairement à la Cour des comptes du Gabon, celle de France se trouve obligée de déférer les ordonnateurs des organismes privés bénéficiaires des subventions et de taxes parafiscales devant la Cour de discipline budgétaire et financière⁶¹⁹.

Nous faisons remarquer que l'exercice de la fonction de contrôleur de la gestion des deniers publics au Gabon par la Chambre des comptes puis par la Cour des comptes ne s'est pas imposé spontanément aux administrations publiques, aux organismes et aux entreprises soumis à la compétence des différentes institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

L'action de contrôle de la Cour des comptes du Gabon ne s'est imposée spontanément à l'administration et aux personnes publiques et privées soumises à son contrôle. Son autorité et son rôle ont été reconnus au terme d'un long processus.

C/ De l'attitude récalcitrante à la coopération de l'administration

Après deux siècles d'existence⁶²⁰, la Cour des comptes française est connue et reconnue comme une institution clé par tous les acteurs de la comptabilité publique de l'Etat. Son

⁶¹⁴ J. Raynaud, *La Cour des comptes*, Que sais-je ? n° 1876, 1^{ère} édition, 1980, p. 64.

⁶¹⁵ Christian Descheemaeker, *La Cour des comptes*, Paris, La documentation française, 2^{ème} édition, 2005, p. 35.

⁶¹⁶ Christian Descheemaeker, *La Cour des comptes*, Paris, La documentation française, 2^{ème} édition, 2005, p. 36.

⁶¹⁷ André Paysant, *Finances publiques*, 4^{ème} édition, Armand Colin, Paris, 1997, p. 339.

⁶¹⁸ Ibid.

⁶¹⁹ Rapport annuel de la Cour de discipline budgétaire et financière présenté au président de la République, Février 2007, La documentation française, p. 3-4.

⁶²⁰ 1807-2007. Source : <http://www.bicentenairecourdescomptes.fr>

autorité ne peut plus être contestée ni par l'administration publique ni par les organismes qui relèvent de son champ de compétence.

Au Gabon, la Chambre des comptes de la Cour suprême puis la Cour des comptes ont eu d'énormes difficultés à s'imposer aux pouvoirs publics. Jusqu'aux années 1990, l'action de contrôle de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques s'est heurtée au manque, à l'insuffisance de coopération, voire à l'hostilité de certains responsables de l'administration publique et des organismes ou personnes morales relevant de sa compétence à cause de la méconnaissance que ceux-ci avaient de la fonction et du rôle de la Cour des comptes : « nos deux interlocuteurs principaux sont le ministère des finances et le ministère de la planification. Au début, les rapports étaient houleux. C'était très difficile parce qu'ils croyaient qu'on était après eux. Ils se sont rendus compte progressivement que les bailleurs de fonds leur exigeaient de travailler avec la Cour des Comptes. Ce n'était pas facile de se faire accepter au départ. Il y avait des réticences. Il a fallu faire une action pédagogique »⁶²¹.

Les entreprises privées recevant des fonds publics et les entreprises publiques n'acceptaient pas facilement le contrôle des magistrats financiers : « on rencontre beaucoup d'obstacles surtout vis-à-vis des entreprises privées. Par exemple, les fournisseurs que nous contrôlons ne comprennent pas souvent pourquoi la Cour des comptes s'immisce dans leurs affaires. Je crois que c'est cela qui doit expliquer les réticences constatées (...). Il y a aussi le fait que souvent, on ne retrouve pas les entreprises en question. Beaucoup disparaissent dans la nature. Ce sont souvent des entreprises fictives qui sont créées. Elles disent que nous avons tels fournisseurs. En fait, c'est pour les besoins de la cause qu'on a créé cette entreprise, puis après l'opération, elles disparaissent dans la nature. J'ai eu à traiter, au niveau de la 3^{ème} chambre, des fautes de gestion et des entraves surtout à ces entreprises parce qu'il y en a aussi plusieurs que l'on ne retrouve pas. On ne savait pas comment les séculariser puisqu'on ne pouvait pas les localiser. Donc il y a ce genre de problème. Il y a aussi le fait que même dans les entreprises publiques, le contrôle n'est non plus toujours bien perçu. Il y a toujours une certaine réticence face aux contrôleurs. On ne livre pas facilement l'information. On fait de la rétention. C'est ce qui justifie les entraves que la 3^{ème} chambre instruit. Il existe plusieurs entraves de ce genre. La Cour écrit ou demande les documents. Et lorsque les ordonnateurs ne

⁶²¹ Entretien n°1 avec M. Ikapi, Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 144.

répondent pas du tout après plusieurs relances, l'entrave est constituée. Souvent, il faut passer par l'entrave pour que les choses se débloquent »⁶²².

L'hostilité ou les entraves des autorités administratives tendent à s'estomper au profit d'une collaboration harmonieuse avec les autorités administratives. Selon le Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon, au début la Cour n'était pas appréciée des responsables d'administrations ministérielles et des dirigeants d'entreprises publiques. Les entraves ou hostilités dont étaient victimes les magistrats de la Cour des comptes témoignent de la représentation que les pouvoirs publics se faisaient des deniers publics : « en effet, dire aux administrations ministérielles que nous venons vous contrôler, non pas, parce qu'on est contre vous, mais parce que nous voulons assainir les finances publiques n'était pas compris au départ. Mais au fur et à mesure, les responsables qui occupaient ces fonctions ont fini par accepter de se faire contrôler. Avant c'était difficile. Mais les pouvoirs publics nous ont aussi aidé, notamment le président de la République qui n'a cessé de nous encourager en tant que Président du Conseil supérieur de la magistrature. Maintenant toutes les administrations concernées par nos contrôles nous acceptent bien volontiers en commençant par les comptables eux-mêmes. Nos contrôles poussent ces derniers à mieux gérer, parce que lorsque les gens les invitent à faire des choses qui ne sont pas conformes, ils leur disent que nous ne pouvons pas parce que la Cour des Comptes va nous sanctionner »⁶²³.

La légitimité de la Cour n'a été reconnue qu'au terme d'un long processus de pédagogie et de pression exercés sur l'administration publique et les organismes ou entreprises soumis au contrôle de la Cour. Les pouvoirs publics ont fini par se soumettre au contrôle des juges financiers : « les administrations ont compris qu'on travaille dans le même sens parce que par exemple le ministère des finances doit tout faire pour que l'argent public qu'il donne soit bien géré. Ils prônent donc la bonne gestion, exactement comme nous. Nous regardons donc dans la même direction. Finalement, ils se sont rendus compte que nous ne sommes pas des ennemis mais plutôt des amis puisque que nous faisons le même travail. Cette cordialité date depuis à peu près 5 à 8 ans »⁶²⁴. Quand on leur faisait des reproches sur la manière dont ils

⁶²² Entretien n°4 avec Mme Mouketou, Présidente de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 155.

⁶²³ Entretien n°1 avec M. Ikapi, Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 144.

⁶²⁴ En prenant pour référence l'an 2000.

nous présentait la loi de finance, ils étaient un peu braqué. Mais eux mêmes ce sont rendu compte que nous travaillons tous dans la même direction (...) »⁶²⁵.

Selon les magistrats de la Cour des comptes du Gabon, le manque de collaboration dont faisait preuve l'administration publique s'estompe de plus en plus au profit d'une plus grande et d'une meilleure collaboration des administrations contrôlées ainsi que le reconnaît Mme Mouketou : « on doit quant même constater que par rapport à l'Etat le contrôle est vraiment accepté. C'est vrai qu'au début ce n'était pas facile de faire accepter à l'administration des finances qu'elle doit produire tous les documents. Chaque fois c'était des recommandations dans tous nos rapports qui étaient adressés au Parlement. Mais on doit dire qu'actuellement, avec l'équipe en place, ce travail se fait de manière assez aisée »⁶²⁶.

En dehors des comptables patents, les Cours des comptes du Gabon et de France peuvent aussi juger les comptes des comptables de fait. C'est l'une des attributions qu'elles ont en commun.

Section II : Le contrôle juridictionnel des comptables de fait

Le terme « comptable de fait »⁶²⁷ existe aussi bien dans la législation gabonaise que française. Mais que signifie-t-il ? Pour définir cette notion, le législateur gabonais s'est inspiré de la définition française puisqu'il reprend pour l'essentiel les éléments déjà retenus ou énoncés par le législateur française⁶²⁸.

L'article 84 de la loi gabonaise du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes indique clairement que les éléments constitutifs de la gestion de fait sont le caractère public des deniers (A), le maniement (B) et l'absence de titre légal (C). En fait, le comptable de fait se distingue du comptable de droit par l'absence de titre légal le reconnaissant comme comptable.

A/ Le caractère public des deniers

Selon la doctrine la notion de « comptable de fait » se définit par rapport à deux éléments fondamentaux : le maniement de deniers publics et l'absence de qualité. Vincent Cattoir-Jonville reprend la définition émise par Jacques Magnet en affirmant que « souvent

⁶²⁵ Entretien n°1 avec M. Ikapi, Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 144.

⁶²⁶ Entretien n°4 avec Mme Mouketou, Présidente de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 155.

⁶²⁷ Article L. 131-2 du Code des juridictions financières.

⁶²⁸ Article 84 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 133.

considérée comme une « fraude » à la gestion des deniers publics, la gestion de fait peut être communément définie aujourd'hui comme le maniement des deniers publics par des manutentiers qui ne sont pas comptables publics ou qui n'agissent pas sous le contrôle et pour le compte des comptables publics »⁶²⁹.

L'article 84 de la loi gabonaise du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes définit le comptable de fait comme « toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous le contrôle et pour le contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'insère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites répressives encourues, rendre compte au juge des comptes de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenue ou maniés ».

La Cour des comptes est l'institution qui doit connaître des actes découlant de l'activité des personnes qui manient les deniers des organismes publics. A ce titre, elle est compétente pour exercer un contrôle juridictionnel sur les comptables publics qui sont chargés d'assurer le maniement des fonds⁶³⁰. La Cour reste également compétente à connaître des actes de comptabilité publique d'Etat commis par des personnes qui n'ont pas de titre légal pour exercer cette fonction, c'est-à-dire ceux qui s'ingèrent dans la gestion du comptable public sans avoir la qualité pour le faire, y compris lorsqu'il s'agit des ordonnateurs⁶³¹. Il s'agit en l'occurrence des comptables de fait.

Et comme le souligne Michel Lascombe « le principe [de la comptabilité publique] est que des dépenses publiques ne peuvent être engagées et payées que si elles ont été autorisées par l'autorité budgétaire compétente, c'est-à-dire le comptable patent »⁶³². Il paraît donc nécessaire d'encadrer la gestion des deniers publics afin d'éviter les gestions de fait.

L'article 85 de la loi gabonaise du 17 septembre 1994 dispose à cet effet que « les gestions irrégulières entraînent pour leurs auteurs, déclarés comptables de fait par la Cour des comptes, les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentes pour les comptables publics »⁶³³. Pour illustrer cet article, la Cour des comptes du Gabon a rendu un arrêt dans lequel il déclare définitivement comptable de fait le Sieur X et le met en débet pour la somme

⁶²⁹ Vincent Cattoir-Jonville, « Aux origines de la gestion de fait. La gestion occulte », *RFFP*, n°66, juin 1999, p. 11 tiré de Jacques Magnet, *Les gestions de Fait*, Paris, LGDJ, coll. Systèmes 1998, p. 7.

⁶³⁰ Loïc Philip, *Finances publiques*, Tome I, édition Cujas, 2000, p. 353.

⁶³¹ Jacques Magnet, La gestion de fait, *RFFP*, n°66, juin 1999, p. 7.

⁶³² Michel Lascombe, « La reconnaissance d'utilité publique des dépenses », *RFFP*, *La gestion de fait*, n°66 Juin 1999, p. 53.

⁶³³ La loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes. Volume 2, Annexe VII, p. 129-137.

irrégulièrement manié par celui-ci⁶³⁴. La loi gabonaise ci-dessus énoncée reconnaît ainsi la compétence de la Cour face à des cas de comptables de fait. Elle présente en ce point une similitude avec la loi française du 23 Février 1963. Celle-ci prévoit dans son article 60 XI modifiée par l'article 22 de la loi du 10 juillet 1982 que « toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous le contrôle et pour le compte d'un organisme public, s'ingère dans le recouvrement des recettes affectées ou destinés à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste, doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés »⁶³⁵.

La compétence de la Cour des comptes française s'étend aussi aux deniers privés réglementés destinés à l'exécution d'une mission de service public⁶³⁶ ou les personnes morales privées qui reçoivent des fonds publics. Au Gabon, l'extension de la compétence de la Cour des comptes à cette catégorie de personnes morales est prévue par les textes de loi. Ainsi, le juge financier gabonais est compétent à connaître et à se prononcer sur la gestion des deniers des administrations publiques et des entreprises recevant des fonds publics⁶³⁷ exactement comme en France.

B/ Le maniement des deniers publics

La gestion de fait englobe l'ensemble des actes qui constituent un maniement des deniers publics, c'est-à-dire l'accomplissement d'opérations de recouvrement des recettes et de paiement des dépenses. Mais le juge financier a posé un principe jurisprudentiel à sa compétence en matière de gestion de fait⁶³⁸.

La Cour des comptes française a interprété la gestion de fait d'une manière restrictive puisqu'elle se considère incompétente à connaître des affaires découlant des simples détentions des deniers non suivis d'emploi⁶³⁹. La Cour a conçu la gestion de fait comme une

⁶³⁴ Cour des comptes du Gabon, 18 février 1994. Arrêt définitif de déclaration de gestion de fait, de débet et de décharge. Affaire Bourses et Stages et Education Nationale. Annexe, Volume 2, p. 9-15.

⁶³⁵ Jacques Magnet, *La Cour des comptes. Les gestions de fait*, LGDJ, 2^{ème} édition, 2001, p. 17.

⁶³⁶ Décret-loi du 20 Mars 1939. Lire à ce propos Christian Descheemaeker, *La Cour des comptes*, La documentation française, 2^{ème} édition, Paris, 2005, p. 28.

⁶³⁷ Article 38 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁶³⁸ Arnaud Le Gall, *La gestion de fait*, Edition ESKA, 1999, p. 19.

⁶³⁹ CC, 30 septembre 1971, maire de la Cne d'Asco : cité par R. Ludwig, *Revue du trésor* 1994. 606. C. comptes 15 mai 1975, directeur économiste de l'hospice de Bergheim, *Revue adm.* n° 171 ; 26 février 1986, ancien directeur de l'hôpital de Lezoux, *Revue du trésor* 1986, p. 579. CRC Champagne-Ardenne 21 juin 1995, *Lycée Godart d'Épernay : Revue du Trésor* 1996. 334.

véritable gestion financière⁶⁴⁰. Il en est de même au Gabon où le comptable de fait est reconnu comme tel du seul maniement des deniers publics des administrations publiques ou des entreprises alimentées par des fonds publics⁶⁴¹.

Le juge des comptes admet toutefois qu'il n'y a pas de situation de gestion de fait lorsque le détenteur de fond a été totalement passif dans sa détention, et en plus, lorsque cette détention n'a été que de courte durée⁶⁴². La Cour des comptes a eu aussi à définir le cas de régularisation de gestion de fait notamment « lorsqu'il y a eu reversement de la totalité des sommes extraites irrégulièrement de gestion de fait en raison de la régularisation intervenue »⁶⁴³.

La jurisprudence financière de la Cour des comptes française considère comme comptable de fait à la fois la personne qui perçoit une recette provoquant la formation entre ses mains d'une caisse noire ou celui qui effectue une dépense sous la forme de l'émission d'un mandat fictif confirmant ainsi l'affirmation de Marquès di Braga pour qui « toute gestion de fait donne lieu à deux ordres de décisions : décisions à fin de déclaration de gestion occulte ; décisions à fin d'apurement »⁶⁴⁴.

Dans le premier cas, les détenteurs des caisses noires ont irrégulièrement reçu, manié et détenu des recettes soustraites à toute vérification de la part des organes de contrôle. Ceux-ci peuvent être des personnes ayant une bonne foi de conserver des deniers publics entre leurs mains parce qu'ils ignorent les règles de la comptabilité publique⁶⁴⁵.

Selon Michel Tardieu, deux cas de figure sont envisageables : soit l'agent public « se procure des recettes qu'il ne verse pas à son comptable », soit il « émet des mandats fictifs pour

⁶⁴⁰ Arrêt du 15 octobre 1943 – Gestion de fait de l'hôpital – hospice d'Altauch, jurisprudence, Cour des comptes 1943-1945.

⁶⁴¹ Cour des comptes du Gabon, 3 avril 1998. Arrêt provisoire de déclaration de gestion de fait. Organisme contrôlé : Caisse Autonome d'Amortissement. Cour des comptes du Gabon, 18 février 1994. Arrêt définitif de déclaration de gestion de fait, de débet et de décharge. Affaire Bourses et Stages et Education Nationale. Volume 2, Annexe II, p. 24-26 et 9-15.

⁶⁴² CC, 11 septembre 1996, 3 avril 1997, 13 et 27 novembre 1997, Association ENA- recherche : *Revue du Trésor* 1998. 253.

⁶⁴³ CE 23 février 2000, ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie c/association des conseillers régionaux de PACA. Source : *RFFP*, n°75 septembre 2001, p. 207 ; *RFFP* n°63, septembre 1998, p. 154 et la revue du trésor, n°7, Juillet 2000, p. 459.

⁶⁴⁴ Marquès di Braga et Lyon, *Traité des obligations et de la responsabilité des comptables publics*, Paris, Dupont, 1890, Tome 4, p. 421.

⁶⁴⁵ J.F Fabre « Jurisprudence Financière » *Rev. Adm.* 1967, n°120 p. 688 et suivantes

obtenir de l'argent et conserver les sommes ainsi extorquées comptables »⁶⁴⁶. Dans le cas du Gabon, nous relevons de nombreux cas de « mandat par le règlement fictif »⁶⁴⁷.

Pour ce qui est des détenteurs des caisses noires, ils encourent la même responsabilité pécuniaire qu'un comptable public⁶⁴⁸. Ils doivent rendre compte de toutes les opérations qu'ils ont irrégulièrement effectuées. Ils sont tenus de produire leurs comptes au juge financier⁶⁴⁹.

Le mandat fictif⁶⁵⁰ présente l'apparence de la régularité. Il est édicté par un ordonnateur compétent et est presque toujours régulier en apparence, mais il présente la particularité de comporter des mentions erronées. Par cet acte, les fonds publics sont extraits sur la présentation des fausses certifications et reçoivent une affectation qui est différente de celle qui est normalement prévue.

La falsification du mandat fictif porte sur la réalité du service fait. Ensuite, il y a le mandat fictif sur la date de ce service et, enfin, le mandat fictif sur l'identité du créancier⁶⁵¹.

Selon l'article 17 du décret du 29 décembre 1962, Avant d'entrer en fonction, les comptables sont tenus de se constituer des sûretés sous les formes du cautionnement et de l'hypothèque légale⁶⁵².

Dans la première hypothèse, le mandat fictif *ratione materiae* n'a pas été effectué pour l'acquittement d'un service fait, il comporte des justifications faussement établies, c'est-à-dire des déclarations mensongères⁶⁵³.

Dans la deuxième hypothèse, le mandat fictif *ratione temporis* se fonde sur des pièces justificatives antidatées qui y sont jointes, les reliquats des crédits imputés à un exercice antérieur ne se trouvent pas être consommés.

Dans la troisième hypothèse, le mandat fictif *ratione personae* suppose un créancier imaginaire ou un créancier complaisant, par exemple, l'ordonnateur compétent peut livrer des

⁶⁴⁶ Michel Tardieu, *A quoi sert la Cour des comptes ?*, Hachette, Paris, 1967, p. 94-97.

⁶⁴⁷ Entretien n°3 avec M. Mpaga, Procureur général de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 151.

⁶⁴⁸ Jacques Magnet, *Les gestions de fait*, LGDJ, 1998, p. 15-16.

⁶⁴⁹ F.J Fabre, *Les Grands arrêts de la jurisprudence financière*, 5^{ème} édition, avec la collaboration d'A. Froment-Meurice/ J-Y Bertucci et N. Groper, Dalloz, 2007, p. 315-316 ; J.F Fabre « L'apurement des gestions de fait », *Rev. Adm.*, n°212, 1983, p. 148-151, arrêt du 15 janvier 1981 – J. Heuillard et Versluys, commune de neuf chemin, RA 1983 n°211, p. 45 ; arrêt du 7 juillet 1976 de Louis, département de la Lozère, *Rev. Adm.*, 1977, n°178, p. 379 et suivantes.

⁶⁵⁰ CC Chambres réunies – 12 avril 1949 – Bonnell, administrateur de la Commune mixte de Guergour, et Cohen-solal, receveur de ladite commune. *Grands arrêts de la jurisprudence financière*, 4^{ème} édition, 1996, p. 351-358.

⁶⁵¹ Fabre J.F « Mandats fictifs et gestions de fait » *Rev. Adm.*, n°141, 1971, p. 293-298

⁶⁵² Jacques Magnet, *Les comptables publics*, LGDJ, 1995, p. 31.

⁶⁵³ CC 3^{ème} Ch., 4 mai 1970, Commune des Estables, Rec. p. 55 ; Arrêt du 21 octobre 1965, époux Kermaal et Sieur Le Maire, commune de l'effrinckoucke, Rec. p. 21.

fournitures au nom de son frère et bien qu'il n'ait pas la qualité de vrai créancier de la collectivité publique⁶⁵⁴.

C/ L'absence de titre légal

L'absence de titre de comptable public est la troisième condition qu'il faut pour être qualifié de comptable de fait. L'absence de titre légal pour identifier le comptable de fait apparaît aussi bien dans la législation française que gabonaise. Toute personne qui se serait ingérée dans le maniement des deniers publics est, par ce fait, constituée comptable de fait et est soumise à la juridiction de la Cour des comptes⁶⁵⁵.

Le législateur gabonais n'exclut pas de considérer comme comptable de fait un comptable patent⁶⁵⁶ qui a participé à une gestion de fait des deniers publics avec des comptables de fait⁶⁵⁷. Il en va de même en France puisque le comptable patent qui a pris personnellement part à une gestion occulte est déclaré comptable de fait par la Cour des comptes, solidairement avec les auteurs ayant commis des irrégularités parce qu'il a agi pour le compte d'une personne particulière n'ayant pas la qualité de comptable public⁶⁵⁸.

Le juge financier français définit le terme « comptable public » de manière très restrictive. Cette définition le conduit à étendre la qualité de comptable de fait à certaines catégories de personnes qui agissent sans titre légal⁶⁵⁹. La Cour a jugé que les amendes qu'elle inflige aux personnes pour gestion de fait revêtent un caractère pénal⁶⁶⁰. Cette gestion de fait peut dans certaines circonstances avoir un caractère exceptionnel⁶⁶¹.

⁶⁵⁴ CC, 4^{ème} Ch., 3 juillet 1974, Service vétérinaires de la Lozère, Rec. p. 54. Arrêt du 21 septembre 1962, Bertin-Guyon, ancien maire de Jongne et Consorts », Rec. p. 34 ; 23 avril 1975 - Agard département de la Gironde rec. p. 78.

⁶⁵⁵ Article 12 du 16 septembre 1807. CC, 23 août 1834, Commune de Roubaix (Nord), *Mémorial des percepteurs*, 1835, p. 317. Source : Jacques Magnet, *Les gestions de fait*, LGDJ, 1998, p. 19. Article 18 de la loi n°5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat au Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 114.

⁶⁵⁶ Article 18 de la loi n°5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat au Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 114.

⁶⁵⁷ Article 89 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 114.

⁶⁵⁸ Article 25 du décret du 31 mai 1862. Arrêt du 27 janvier 1983, Mulette, commune de Reims, *Rev. Adm.*, 1983, n°214, p. 374 (Note Fabre J.F).

⁶⁵⁹ Jacques Magnet, *Les Comptables publics*, LGDJ, 1995, p. 10.

⁶⁶⁰ CC 9 février 1942, *Ecole de médecine de Marseille*, Rec. 1941-42, p. 20 ; 24 mars 1960, Commune de Luvarde, Rec. p. 51 ; 4 mai 1961, *Commune de Suré*, Rec. p. 86 ; 24 juin 1968, *Commune d'Adge*, Rec. p. 38, cité par F.J Fabre, « l'amende pour ingérence dans les opérations comptables », *Rev. Adm.* 1968, p. 329 et B. Genevois, concl. Sur Ce, 19 décembre 1980, *Roques*, *Rev. Adm.* 1981, p. 146.

⁶⁶¹ Arnaud Le Gall, *La gestion de fait*, Eska, 1999, p. 26-28.

La doctrine relève dans la pratique, un genre de gestion qui apparaît essentiellement en temps de guerre. Il s'agit de la gestion extraordinaire ou exceptionnelle⁶⁶². Cette gestion se distingue de la gestion de fait. Certains particuliers peuvent accomplir la tâche des comptables publics réguliers dans l'intérêt général. Les fonctionnaires ou agents publics sont considérés comme comptables et non pas comme comptables de fait⁶⁶³. Mais ceci n'est valable que lors de circonstance exceptionnelle. Cette situation qui illustre bien la théorie du fonctionnaire de fait s'achève dès la fin des circonstances exceptionnelles⁶⁶⁴.

Les fonctionnaires qui remplacent les comptables patents en périodes exceptionnelles assurent un rôle utile et indispensable. Cette situation est à distinguer de la comptabilité de fait parce que ce dernier cas, les agents publics s'ingèrent illégalement dans le maniement des deniers publics. Selon Mirimonde, « la gestion de fait est une gestion latérale, la gestion exceptionnelle, au contraire, est une gestion intérimaire »⁶⁶⁵.

La Cour des comptes française s'est exprimée comme suit « attendu que si la gestion en cause se présente entre le 17 juin et le 6 juillet 1940, comme une gestion exceptionnelle, au sens admis par la jurisprudence de la Cour, et si elle revêt à partir du 7 juillet, tous les caractères d'une gestion de fait véritable, il est de principe en comptabilité publique, que toute gestion autre que celle des comptables en titre forme un tout indivisible et donne lieu à une production d'un compte unique, le juge des comptes conservant d'ailleurs la possibilité d'isoler dans ce compte la gestion exceptionnelle et d'accorder aux intéressés des facilités pour la justification des opérations qui la composent »⁶⁶⁶.

Les opérations accomplies par le gérant de fait doivent cesser dès la réouverture de la caisse du comptable régulier. Les irrégularités qui y suivent donnent lieu à une gestion de fait⁶⁶⁷.

⁶⁶² Ibid.

⁶⁶³ Cour des comptes, 5 mai et 28 juillet 1942, comité de ravitaillement de Lillebonne (Seine-Inférieur), p. 17 ; 7 janvier 1943, comité de guerre de Ferrain (Nord), in Lire aussi Jacques Magnet, *Les comptables publics*, LGDJ, 1995, p. 49.

⁶⁶⁴ Conseil d'état 20 mars 1874, Duchemin et Delescluse c. commune de Monceau-les-leups (Aisne), rec. P. 269 ; Cour des comptes, 27 mars 1928, commune de Stenay (Meuse), p. 17 ; 4 juin 1943, commune de Viroflay (Seine-et-Oise), in Jacques Magnet, *Les comptables publics*, LGDJ, 1995, p. 50.

⁶⁶⁵ Xavier Vandendriessche, « La déclaration de gestion de fait », *RFFP*, n°66, 1999, p. 35. A.P. Mirimonde, *La Cour des comptes*, édition Sirey, 1947 in Francis- J. Fabre avec la collaboration de Anne Froment-Meurice, *Les Grands arrêts de la jurisprudence financière*, 4^{ème} édition, Dalloz, 1996, p. 390.

⁶⁶⁶ C.C 1^{ère} chambre – 4 juin 1943-Polin, administrateur provisoire, et Pinguet, Trésorier des services de ravitaillement de la Commune de Viroflay. Rec. p. 50.

⁶⁶⁷ CC 3^{ème} Ch. 28 octobre 1948, Comité de ravitaillement de Gaillon, R. p. 40 ; CC 1^{ère} Ch. 4 juin 1943, Polin et Pinguet, R., p. 50 et enfin CC 1^{ère} Ch., 4 juin 1943, Commune de Viroflay, R. p. 50. Source : Arnaud Le Gall, *La gestion de fait*, Eska, 1999, p. 27.

Après avoir analysé le contrôle juridictionnel des comptables patents et les comptables de fait, nous étudierons par la suite l'action juridictionnelle financière contre les ordonnateurs dans une Section III.

Section III : Le contrôle juridictionnel de l'activité des ordonnateurs

La compétence des Cours des comptes française et gabonaise mérite d'être déterminée. Ce travail de délimitation permet de définir et de comparer l'étendue de leur contrôle. Selon les textes qui instituent les Cours des comptes gabonaise et française, ces institutions ont une compétence juridictionnelle sur la gestion des deniers publics. Cette caractéristique autorise à analyser la compétence *rationae personae* de ces Cours notamment à l'égard des ordonnateurs (Paragraphe I) et à étudier les sanctions auxquelles s'exposent les ordonnateurs (paragraphe II).

Paragraphe I : La compétence *rationae personae*

En vertu du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables publics⁶⁶⁸, la Cour de discipline budgétaire et financière est compétente à connaître les affaires des ordonnateurs dans le cadre de leurs fonctions financières⁶⁶⁹.

Les ordonnateurs⁶⁷⁰ sont les chefs des administrations publiques ou para-publiques. Ils participent à la comptabilité publique des administrations dont ils exercent la fonction de chef hiérarchique. Le régime juridique de contrôle des ordonnateurs diverge selon que l'on se situe en France (A) ou au Gabon (B). L'analyse qui suit montre que le législateur gabonais n'a pas suivi le modèle français.

A/ L'exclusion des ordonnateurs du champ du contrôle de la Cour des comptes française

En France, on distingue deux types d'ordonnateurs : les ministres⁶⁷¹, ordonnateurs principaux de l'Etat ; et les ordonnateurs d'organismes publics. Les premiers encourent à raison de

⁶⁶⁸ Le Professeur Jeanneney pose tout de même un cas de dérogation au principe de séparation du comptable et des ordonnateurs. Lire David Birose, « Les fonds spéciaux. Contribution à l'étude des marges du droit », *RFFP*, n°80, décembre 2002, p. 165.

⁶⁶⁹ Vincent Dussart, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, Paris, éditions CNRS, 2000, p. 262 et S.

⁶⁷⁰ Michel Lascombe, Xavier Vandenessche, *Les finances publiques*, 4^{ème} édition, 2001, Dalloz, p. 136-137 ; Jacques Magnet, *La Cour des comptes, Les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, 4^{ème} édition, 1996, p. 18-24 ; Pierre Lumière, *Les finances publiques*, Armand Colin, 8^{ème} édition, 1986, p. 476-477.

⁶⁷¹ Gilbert Orsoni, *L'Exécution de la loi de finances*, édition Economica, 1998, p. 36.

l'exercice de leurs attributions les responsabilités que prévoit la Constitution. Quant aux seconds, ils encourent une responsabilité qui peut être disciplinaire, pénale et civile sans préjudice des sanctions qui peuvent leur être infligées par la Cour de discipline budgétaire et financière.

La Cour des comptes française n'a, en principe, pas d'attributions juridictionnelles ni sur les ordonnateurs principaux de l'Etat ni sur les ordonnateurs d'organismes publics à moins qu'ils aient commis une gestion de fait⁶⁷². Cette interdiction se fonde sur l'idée selon laquelle le juge financier ne doit pas avoir l'opportunité de juger les actes de gestion de l'administration⁶⁷³. Le législateur français a prévu une autre juridiction de contrôle des finances publiques dont la compétence serait de juger les ordonnateurs d'organismes publics : la Cour de discipline budgétaire et financière.

La Cour de discipline budgétaire et financière⁶⁷⁴ a été créée par la loi du 25 septembre 1948 pour mettre fin à « l'irresponsabilité pécuniaire que le droit public français accordait aux agents publics »⁶⁷⁵. Elle a la structure d'une juridiction et se compose de magistrats appartenant à la Cour des comptes et au Conseil d'Etat. Le premier Président de la Cour des comptes assure la fonction de Président. Il est assisté du Président de section du Conseil d'Etat qui lui assume les fonctions de vice-président. A ces derniers s'ajoutent deux conseillers d'Etat et deux conseillers maîtres de la Cour des comptes désignés par le décret pris en conseil des ministres pour une durée de 5 ans.

Ses rapporteurs sont désignés parmi les membres du Conseil d'Etat ou de la Cour des comptes⁶⁷⁶.

La Cour de discipline budgétaire et financière est une juridiction qui se fixe pour missions de sanctionner les fautes lourdes ou les irrégularités qui sont commises par les ordonnateurs dans le cadre de leurs activités de gestion des finances publiques⁶⁷⁷.

Sont actuellement justiciables à la Cour de discipline budgétaire et financière : les membres des cabinets ministériels ; les fonctionnaires ou agents de l'Etat des collectivités territoriales

⁶⁷² Jacques Magnet, *Eléments de comptabilité publique*, LGDJ, 4^{ème} édition, 1998, p. 30.

⁶⁷³ Jacques Magnet, La Cour des comptes est-elle une juridiction administrative ?, *RDP*, 1978, p. 1537-1548. Lire aussi Georges Vedel, La Cour des comptes et le juge administratif, *Annales de la faculté de droit de Strasbourg*, Acte du colloque Cour des comptes – Université des 13 et 14 Mai 1977, LGDJ, 1979, pp. 21 à 74. Voir aussi C.C 10 novembre 1999, Gagnebien, comptable de l'Onivins, Rec. p. 81.

⁶⁷⁴ Stéphane Thébaud, L'impérieuse réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière, *RFFP*, n°78, Juin 2002, p. 171-185.

⁶⁷⁵ J-C Martinez et P. Di Malta, *Droit budgétaire*, 3^{ème} édition, Litec, 1999, p. 895.

⁶⁷⁶ Jacques Magnet, *La Cour des comptes. Les Institutions associées et les Chambres régionales des comptes*, Berger-Levrault, Paris, 4^{ème} édition, 1996, p. 315. Lire aussi l'article 311-5 du code des juridictions financières.

⁶⁷⁷ Farhana Akhoune et Stéphane Thebaud « vers une responsabilité pour faute devant les juridictions financières », *RFFP*, n°100, Novembre 2007, p. 259-267.

ou de leurs groupements ; les représentants, administrateurs ou agents des organismes soumis au contrôle de la Cour des comptes (Etablissements publics, organismes de sécurité sociale, les organismes subventionnés, les entreprises publiques) ; les personnes qui auraient en fait exercé les fonctions des personnes ainsi désignées et, enfin, les agents chargés de la tutelle qui auraient donné leur approbation à des décisions irrégulières⁶⁷⁸. Mais certains administrateurs continuent à échapper à cette juridiction. Il s'agit notamment des membres du gouvernement⁶⁷⁹, en l'occurrence les ministres⁶⁸⁰.

Les articles 1 et 4 de la loi française du 25 Septembre 1948 relative à la Cour de discipline budgétaire et financière prévoient seulement des infractions limitées aux règles des engagements des dépenses de l'Etat. Ces infractions concernent les fonctionnaires civils et les militaires de l'Etat. Il s'agit en l'occurrence des membres des cabinets ministériels et des agents des établissements de l'Etat à caractère administratif. La loi du 31 juillet 1963 avait élargi sensiblement le nombre des personnes justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière⁶⁸¹ par rapport à l'article 5 de la loi du 25 Septembre de 1948 modifiée qui prévoyait que « tout agent nommé... des organismes de sécurité sociale, des collectivités locales et des établissements régionaux et les organismes ci-dessus visés quand leur activité principale constitue en fait un démembrement du service public et quand plus de la moitié de leurs recettes annuelles est constituée de subventions qu'ils recouvrent ». Il ressort de ces dispositions que la compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière est désormais très générale, elle s'étend à des agents des organismes privés d'utilité publique.

L'originalité de la Cour de discipline budgétaire et financière réside dans le fait que la loi du 25 Septembre 1948 a révolutionné la comptabilité publique Elle a fait des ordonnateurs des justiciables au même titre que les comptables patents qui sont soumis à la Cour des comptes.

Les fonctions du ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière sont exercées par le Procureur général près la Cour des comptes⁶⁸². Celui-ci est assisté d'avocats généraux et s'il y a lieu d'un ou de deux Commissaires du gouvernement choisis parmi les

⁶⁷⁸ Article L. 312-1 du Code des juridictions financières.

⁶⁷⁹ Jacques Magnet, *La Cour des comptes. Les Institutions associées et les Chambres régionales des comptes*, Berger-Levrault, Paris, 5^{ème} édition, 2001, p. 325.

⁶⁸⁰ Xavier Naimi, « Le comité budgétaire 1940-1944. Préparation, exécution et contrôle du budget sous l'occupation », *RFFP*, n°79, Septembre 2002, p. 305. Article L. 312-1-I du Code des juridictions financières.

⁶⁸¹ Jacques Magnet, Louis Valleraud, Thierry Vught, *La Cour des comptes. Les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, 6^{ème} édition, 2007, Berger-Levrault, p. 515-516.

⁶⁸² Article L. 311-4 du Code des juridictions financières.

membres de la Cour des comptes⁶⁸³. Enfin, les rapporteurs, instructeurs des dossiers, proviennent aussi bien de la Cour des comptes que du Conseil d'Etat⁶⁸⁴.

La Cour de discipline budgétaire et financière dispose d'un greffier assermenté. Enfin, il siège dans les mêmes locaux que la Cour des comptes⁶⁸⁵.

La saisine de la Cour de discipline budgétaire et financière se fait selon une procédure particulière et seules certaines personnes disposent de ce droit. Ont qualité pour saisir la Cour par l'organe du ministère public : le Président de l'Assemblée nationale ; le Président du Sénat ; le Premier ministre ; le Ministre chargé des finances ; les Ministres pour les faits relevés à la charge des fonctionnaires et agents placés sous leur autorité ; la Cour des comptes et dans certains cas le Procureur général près la Cour des comptes. Le Procureur général près la Cour de discipline budgétaire et financière peut aussi saisir la Cour de sa propre initiative⁶⁸⁶.

A l'occasion de la vérification des comptes des comptables publics, la Cour des comptes a la possibilité de saisir la Cour de discipline budgétaire et financière par le biais de son Ministère public si celui-ci découvre des irrégularités commises par les ordonnateurs dans l'exécution des recettes et des dépenses.

Il en résulte que la Cour de discipline budgétaire et financière comporte des traits caractéristiques ressemblant fortement à celles de la Cour des comptes française.

On peut en définitive admettre que les attributions de la Cour de discipline budgétaire et financière permettent à cette institution d'exercer un contrôle juridictionnel sur les ordonnateurs. Mais les prérogatives ne constituent pas un simple prolongement de la Cour des comptes, en témoigne les rapports d'égalité et l'étroite collaboration en matière de répartition des affaires de gestion de fait entre les deux hautes juridictions financières⁶⁸⁷.

Sur la distinction des juridictions de contrôle des finances publiques compétentes à connaître des affaires qui mettent en cause les comptables publics d'une part et d'autre part les ordonnateurs, le législateur gabonais n'a pas suivi le modèle de l'ancienne métropole puisqu'il a décidé de reconnaître la compétence de ces deux variétés de contentieux à la

⁶⁸³ Henry-Michel Crucis, *Finances publiques*, Montchrestien, 2003, p. 47. Lire aussi François Adam, *Finances publiques*, 2^{ème} édition, Dalloz, 2007, p. 415. Article R. 311-4 du Code des juridictions financières.

⁶⁸⁴ Jacques Magnet, *Elements de comptabilité publique*, LGDJ, 4^{ème} édition, 1998, p. 154-155.

⁶⁸⁵ Raymond Muzellec, *Finances publiques*, 14^{ème} édition, 2006, Sirey, p. 470. Article L311-8 du Code des juridictions financières.

⁶⁸⁶ Article L. 314-1 dernier alinéa du Code des juridictions financières.

⁶⁸⁷ Henry-Michel Crucis, *Finances publiques*, Montchrestien, 2003, p. 47-49. Lire aussi Michel Bouvier, *Finances publiques*, 7^{ème} édition, 2004, LGDJ, p. 434.

compétence de la seule Cour des comptes⁶⁸⁸. Selon Mme Mouketou, Présidente de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes du Gabon, cette chambre est l'équivalente de la Cour de discipline et budgétaire et financière française⁶⁸⁹.

B/ La soumission des comptables publics et des ordonnateurs à l'autorité juridictionnelle de la Cour des comptes du Gabon

La Cour des comptes du Gabon peut exercer un contrôle sur tout ordonnateur ou administrateur soumis à sa juridiction⁶⁹⁰. Les personnes justiciables de la Cour sont tous les agents des services publics et entreprises et établissements para étatiques ainsi que les membres du gouvernement et les élus locaux.

L'article 4 de la loi gabonaise du 17 septembre 1994 portant statut de la Cour des comptes dispose que « les arrêts et actes de la Cour des comptes s'imposent aux pouvoirs publics, à toutes les autorités administratives, à toutes les personnes physiques ou morales ». Cette disposition prévoit que la Cour exerce une fonction juridictionnelle à l'égard des ordonnateurs et gestionnaires de deniers publics, mais il reste relativement flou dans la mesure où il ne donne pas de définition précise des catégories des personnels justiciables de la Cour.

Nous relevons que les formulations générales tels « pouvoirs publics », « personnes physiques ou morales », « autorités administratives » sont assez floues. Ces termes englobent tout agent, qu'il soit civil ou militaire, qu'il relève de la fonction publique, qu'il ait une responsabilité et qu'il soit statutaire ou contractuel.

L'article de la loi gabonaise du 17 septembre 1994 pré-citée énonce aussi que la Cour des comptes « dispose de véritables pouvoirs de sanction sur les décideurs publics »⁶⁹¹. Cette « imprécision » se retrouve aussi au niveau de la Cour de discipline budgétaire et financière. L'imprécision ainsi relevée permet sans doute de jouer en faveur de la juridiction. Celle-ci ne se trouve pas liée par des dispositions très restrictives et comme l'affirme F.J Fabre, « la CDBF apparaît alors comme le bras armé répressif des autres juridictions financières dont les pouvoirs de sanction, au sens juridictionnel du terme, sont très limités »⁶⁹².

⁶⁸⁸ La Cour des comptes du Gabon est compétente à se prononcer sur les comptes des comptables publics et sur la gestion des comptes publics. Article 112 de la loi n°5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat.

⁶⁸⁹ Entretien n°4 avec Mme Mouketou, Présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 154.

⁶⁹⁰ Article 38 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁶⁹¹ L'article 4 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 129.

⁶⁹² F.J Fabre, *Les Grands arrêts de la jurisprudence financière*, 5^{ème} édition, avec la collaboration d'A. Froment-Meurice/ J-Y Bertucci et N. Groper, Dalloz, 2007, p. 477. p. 28.

Les termes ci-dessus énoncés apportent un éclairage sur l'esprit du législateur gabonais. Pour celui-ci, il revient à la Cour des comptes de sanctionner toutes les fautes commises par les agents de l'Etat, des collectivités locales et de divers organismes publics et entreprises privées qui reçoivent des fonds publics dans la gestion des recettes et des dépenses publiques⁶⁹³.

Les dispositions législatives relatives à la Cour des comptes de Gabon précisent que les ordonnateurs peuvent être déférés devant une formation de jugement présidée par le premier Président⁶⁹⁴.

Paragraphe II : Le contrôle exercé sur les Ministres et les élus locaux

Comme le titre l'indique, deux catégories d'agents publics sont visées ici : les ministres et les élus locaux. Ils sont appelés à jouer différents rôles. Tantôt ils agissent comme supérieurs hiérarchiques de la pyramide administrative, tantôt ils se positionnent comme représentants d'une politique, et à ce titre, initient des projets et gèrent des activités financières et budgétaires⁶⁹⁵.

La Constitution française de 1958 prévoit trois types de responsabilité qui pèsent sur les ministres⁶⁹⁶ : la responsabilité politique (A), la responsabilité civile (B) et la responsabilité pénale (C). Les élus locaux restent aussi soumis à des responsabilités de même nature que celles des ministres (D).

A/ La responsabilité politique des Ministres

En France, la responsabilité politique⁶⁹⁷ des ministres est prévue par la Constitution de 1958 en son article 50. Cette responsabilité se décline sous forme de vote de motion de censure à l'Assemblée nationale. Cet article 50 de la Constitution stipule à cet effet que : « lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au président de la République la démission du Gouvernement. ». S'inspirant du

⁶⁹³ L'article 139 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 130.

⁶⁹⁴ L'article 27 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁶⁹⁵ Loïc Philip, *Finances publiques*, Tome 1, Cujas, 2000, p. 375 à 377.

⁶⁹⁶ Sur la notion de responsabilité, lire Hélène Gisserot, « Discours d'ouverture ». Acte du colloque organisé par la Cour des comptes au Conseil économique et social. Les 5 et 6 avril 2005, *RFFP*, n°92, novembre 2005, p. 13-19 ; Michel Bouvier, « L'âge de la nouvelle gouvernance financière et de la responsabilité généralisée des acteurs publics : un autre contrat social, un autre Etat », *RFFP*, n°92, novembre 2005, p. 39-46.

⁶⁹⁷ Philippe Ségur, *La responsabilité politique*, Que sais-je ?, PUF, n°3294, 1998, p. 55. Lire aussi Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, *Finances publiques*, LGDJ, Paris, 2006, p. 386-387.

modèle français, le législateur gabonais a adopté ce type de responsabilité pour les ministres. En effet, les ministres sont soumis au contrôle de l'Assemblée nationale puisque les représentants du peuple ont le pouvoir de renverser le gouvernement⁶⁹⁸.

En France, le raisonnement sur la responsabilité financière des ministres est le suivant : les ministres remplissent une mission politique, par conséquent, ils ne peuvent être contrôlés par une Assemblée autre que le Parlement. Seuls les parlementaires sont aptes à apprécier les actes des ministres⁶⁹⁹. Ainsi, le Ministre assume devant le Parlement la responsabilité des irrégularités financières.

En pratique, la responsabilité politique des ministres est sans conséquence⁷⁰⁰ parce que l'Assemblée nationale ne dispose d'aucun droit pour engager la responsabilité politique d'un ministre sur la base de la gestion de deniers publics⁷⁰¹ ou même celle du ministre des finances⁷⁰². Nous partageons l'affirmation de Robert Orsoni selon laquelle il « n'y a jamais eu de motion de censure adoptée ni de ministre révoquée ou contraint de démissionner pour non respect des règles de la comptabilité publique »⁷⁰³. Cette affirmation correspond parfaitement à la situation du Gabon.

La sanction que le Parlement peut prendre contre les ministres n'est pas individualisée. Elle revêt plutôt un caractère collectif⁷⁰⁴.

S'agissant de la responsabilité des ministres, le législateur gabonais s'est largement inspiré du modèle français. Ni l'Assemblée nationale, ni le Sénat ne peuvent engager la responsabilité politique d'un ministre pour raison de non respect ou de violation des règles de la comptabilité publique.

Dans cette perspective, la responsabilité politique des ministres se distingue de leur responsabilité pécuniaire.

B/ La responsabilité civile des Ministres

⁶⁹⁸ L'article 61 de la Constitution gabonaise prévoit que « Les moyens de contrôle du législatif sur l'exécutif sont les suivants: les interpellations, les questions écrites et orales, les commissions d'enquête et de contrôle, la motion de censure exercée par l'Assemblée nationale dans les conditions prévues à l'article 64 de la présente Constitution. Une séance par semaine est réservée aux questions des parlementaires et aux réponses des membres du Gouvernement. Les questions d'actualité peuvent faire l'objet d'interpellations du Gouvernement, même pendant les sessions extraordinaires du Parlement (L. 1/94 du 18 mars 1994). L'exécutif est tenu de fournir au Parlement tous les éléments d'information qui lui sont demandés sur sa gestion et ses activités ».

⁶⁹⁹ Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel*, 22^{ème} édition, Armand colin, 2005, p. 528 et S.

⁷⁰⁰ Luc Saïdj, Jean-Luc Albert, *Finances publiques*, Dalloz, 5^{ème} édition, 2007, p. 170.

⁷⁰¹ Francis-J Fabre, *Le contrôle des finances publiques*, PUF, 1968, p. 149 à 180.

⁷⁰² Jacques Magnet et Eric Herman, Défense, illustration et amendement de la juridiction des comptes, *RFFP*, n°41, 1993.

⁷⁰³ Robert Orsoni, *L'exécution de la loi de finances*, economica, Paris, 1998, p. 38.

⁷⁰⁴ Philippe Ségur, *La responsabilité politique*, Que sais-je ?, PUF, n°3294, 1998, p. 55.

La responsabilité civile des ministres est consacrée par la loi française du 10 Août 1922. Cette loi prévoit que la responsabilité des personnes compétentes est engagée en cas de violation des formalités qui peuvent avoir lieu si les dépenses engagées dépassent les crédits ouverts ou qui ne résulteraient d'application des lois⁷⁰⁵.

Certes, le contrôle des dépenses de deniers publics peut entraîner la responsabilité civile des ministres tel que cela est prévu par les textes, mais, en pratique, on peut se demander si cette responsabilité a déjà été engagée. L'expérience tend à démontrer qu'une telle responsabilité n'a jamais reçu d'application, et ce, pour deux raisons : d'abord, parce que le ministre est investi du pouvoir discrétionnaire à caractère politique. En plus de ce pouvoir, les décisions ministérielles échappent à toute appréciation des juridictions financières ou judiciaires.

Au Gabon, la Cour des comptes est compétente pour statuer sur la gestion budgétaire des ministres, notamment lorsqu'ils ont commis des fautes de gestion et des négligences. Théoriquement, leurs responsabilités en matière civile se trouvent engagées.

C/ La responsabilité pénale et disciplinaire

La Constitution française de la Vème République prévoit les cas de responsabilité pénale des ministres⁷⁰⁶. L'article 68 prévoit des situations de poursuite contre les ministres pour des cas de crimes et délits accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et dispose à cet effet que « les membres du gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis. Ils sont jugés par la Cour de justice de la République. La Cour de justice de la République est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles quelles résultent de la loi. ».

Le Code pénal français n'est non plus en reste puisqu'il prévoit une batterie de condamnations possibles pour gestions frauduleuses des finances publiques⁷⁰⁷. La nouvelle mouture du code pénal élargit le périmètre des justiciables devant les juridictions pénales : elle prévoit outre

⁷⁰⁵ Loi du 10 Août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ; J.O.R.F du 14 Août 1922, p. 375 ; Robert Hertzog, « Définir les obligations de l'administrateur moderne pour rénover la responsabilité des ordonnateurs », *RFFP*, n°92, novembre 2005, p. 133-140.

⁷⁰⁶ Certains auteurs ont abordé la question de la responsabilité pénale du chef de l'Etat tel est le cas de Dominique Chagnollaud, « Le Président et la doctrine : à propos de la responsabilité pénale du chef de l'Etat », *RDP*, n°6-1999, p. 1669-1679.

⁷⁰⁷ Chapitre 2 du Livre IV du titre III consacré aux « atteintes à l'administration publique commises par des personnes exerçant une fonction publique » dans une section portant l'intitulé : « Des manquements au devoir de probité ». Article 432-10 à 432-17 du Code pénal.

des infractions contre les comptables publics mais aussi à tout dépositaire public et à toute personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public⁷⁰⁸.

En pratique, les dispositions pénales n'ont à ce jour pas encore trouvé d'application à l'encontre des ministres⁷⁰⁹.

Face à des cas d'irrégularités ou d'insuffisances à caractère pénal, la Cour des comptes du Gabon ne peut prononcer des sanctions disciplinaires à l'encontre des ministres, des ordonnateurs ou même des administrateurs de crédits. Elle peut, par contre, saisir les juridictions pénales ou répressives par l'action du Procureur général. Il convient de rappeler qu'en pratique, on n'a jamais enregistré des cas de poursuites au pénal à l'encontre d'un ministre pour cause de mauvaise gestion des deniers publics ou de non respect des règles de comptabilité publique.

En France, l'action disciplinaire contre des ministres n'est juridiquement pas envisageable. L'hypothèse d'une telle action contre les ordonnateurs secondaires est également exclue. Elle exempte les agents placés au sommet de la pyramide ainsi que les fonctionnaires subalternes de toute sanction disciplinaire⁷¹⁰.

En France, en ce qui concerne l'action pénale, selon la procédure prévue, le premier Président de la Cour des comptes va, au cas où le dossier instruit révèle l'existence des faits délictueux préjudiciables au trésor public, informer les autorités intéressées et transmettre l'ensemble du dossier au ministre de la justice qui le transmet à la juridiction compétente, c'est-à-dire que les inculpés seront jugés devant la Cour de justice de la République⁷¹¹.

La Constitution gabonaise a prévu une juridiction similaire en son article 78, alinéa trois : « le Vice-président de la République, les présidents et vice-présidents des corps constitué, les membres du Gouvernement et les membres de la Cour constitutionnelle sont pénalement responsables devant la Haute Cour de justice des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés de crimes ou délits au moment où ils ont été commis, ainsi que leurs complices et co-auteurs en cas d'atteinte à la sûreté de l'Etat ».

La Cour des comptes du Gabon apparaît alors comme un organe investi du pouvoir de sanctionner les fautes de gestion des ordonnateurs puisqu'elle est compétente à établir des

⁷⁰⁸ Jean-Claude Marin, « Gestion publique, droit public financier et droit pénal », *RFFP*, n°92, novembre 2005, p. 121-126.

⁷⁰⁹ Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel*, 20^{ème} édition, Armand Colin, 2003, p. 282-283 ; C. Bigaut, Bernard Chantebout, « De l'irresponsabilité prétendue des ministres sous la Vème République », *Pouvoir*, n°92, 2000, p. 77 et S.

⁷¹⁰ Jacques Magnet, *Elements de comptabilité publique*, LGDJ, 4^{ème} édition, 1995, p. 130-131.

⁷¹¹ Bertrand Mathieu, Thierry S. Renoux et André Roux, *La Cour de justice de la République*, PUF, 1995, n°2981, 127 p.

fautes de gestion commises par les ministres et dispose du droit de les juger. Et d'ailleurs, elle le fait à chaque fois qu'elle le peut. On peut simplement regretter qu'aucun ministre condamné par la Cour des comptes n'ait jamais fait l'objet de poursuite pénale. Le regret est d'autant plus réel qu'il existe une abondante jurisprudence sur les extractions irrégulières de fonds publics et de nombreux cas de gestion de fait⁷¹² et de fautes de gestion⁷¹³.

Peut-on en dire de même pour les élus locaux ?

D/ La responsabilité des élus locaux

Le champ de compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière a été défini par la loi du 25 septembre 1948. Ce champ a été renforcé et élargi par le texte de loi de 1971, avant d'être restreint par la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

La compétence de la CDBF s'étend aussi aux élus qui exercent une fonction à caractère professionnel, tels les Présidents du Conseil d'administration d'université, les Présidents des sociétés d'économie mixte, les Maires, les adjoints maires, les conseillers municipaux, les Présidents de groupements ou syndicats des collectivités territoriales pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions ou des fonctions qui, en raison de dispositions législatives ou réglementaires, sont l'accessoire obligé de leur fonction principale, ce qui autorise le juge à prononcer des sanctions à l'encontre des élus locaux pour des irrégularités commises dans les organismes au sein desquels ils exercent, en droit ou en fait, des fonctions qui ne sont pas l'accessoire obligé de leurs fonctions principales⁷¹⁴.

La loi du 13 juillet 1971 sur la responsabilité des élus locaux a été modifiée par la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publique. Cette dernière engage plus clairement la responsabilité des Présidents de conseil régional, Présidents de conseil général maires, Présidents élus de groupements de collectivités territoriales deviennent justiciables en matière d'exécution de décisions de justice. Leur responsabilité peut être engagée dans les cas d'infractions prévues aux articles L. 313-7 et L. 313-12 du Code des juridictions financières à l'occasion de

⁷¹² Entretien n°3 avec Mme Mpage, Procureur général de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 151.

⁷¹³ Entretien n°6 avec M. Mamfoumbi-Boussamba, Greffier en chef de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 166.

⁷¹⁴ Article 1 de la loi du 25 septembre 1948 modifiée. Article L. 312-1 du Code des juridictions financières.

l'exercice de leur pouvoir de réquisition sur le comptable public et lorsque la dépense aura procuré à autrui un avantage injustifiée au préjudice de la collectivité intéressée⁷¹⁵.

Mais depuis l'entrée en vigueur de la loi du 29 janvier 1993, on a enregistré très peu de cas de condamnation de responsables locaux. Nous avons relevé la condamnation prononcée à l'encontre de la Présidente du conseil régional de la Guadeloupe par la CDBF à une amende de 30.000 Francs pour refus de réintégration d'un agent qui avait entraîné la liquidation d'une astreinte à l'encontre de sa collectivité de 799.500 Francs⁷¹⁶.

La compétence de la CDBF est établie à l'égard des agents élus par un collège professionnel, tel les élus des organismes de protection sociale, les acteurs ou les agents des organisations de bienfaisance recevant des fonds publics que si ces derniers exercent les fonctions de Président ou s'ils sont rémunérés par cet organisme⁷¹⁷.

Quant aux fonctionnaires de l'Etat, ils peuvent échapper au contrôle de la Cour de discipline budgétaire et financière parce qu'ils prennent des décisions sous la surveillance des ministres jouissant de l'immunité politique, les élus locaux se trouvent en théorie directement exposés⁷¹⁸.

Le législateur gabonais n'a pas suivi l'exemple français sur ce plan puisque la Cour des comptes au Gabon peut condamner à l'amende les ordonnateurs principaux de l'Etat c'est-à-dire les ministres et les élus locaux qui s'immiscent dans les opérations comptables⁷¹⁹. Au Gabon, la loi est sans ambiguïté sur le contrôle que la Cour des comptes exerce sur les ordonnateurs et les élus locaux.

Au Gabon, les exécutifs locaux sont soumis à la compétence de la Cour des comptes. Les collectivités locales les plus contrôlées en raison de l'importance de leur budget sont celles de Libreville et Port-gentil. Elles sont respectivement capitales politique et économique du Gabon.

⁷¹⁵ Article L. 313-6 du Code des juridictions financières.

⁷¹⁶ CDBF, 20 décembre 2001, M. Janky c. Région Guadeloupe, *BJCL* Juillet/août 2002, p. 155 ; *Rev. Trésor* 2004, p. 41 ; *AJDA* 2003, p. 1223 ; *Rec. CE* p. 775 ; *Rec. p.* 125. Source : F.J Fabre, *Les Grands arrêts de la jurisprudence financière*, 5^{ème} édition, avec la collaboration d'A. Froment-Meurice/ J-Y Bertucci et N. Groper, Dalloz, 2007, p. 493-500.

⁷¹⁷ Jacques Magnet, Louis Valleraud, Thierry Vught, *La Cour des comptes. Les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, 6^{ème} édition, 2007, Berger-Levrault, p. 516.

⁷¹⁸ Bernard Poujade, « Etat des lieux de la responsabilité des ordonnateurs en droit public financier aujourd'hui », *RFFP*, n°92, Novembre 2005, p. 101-111.

⁷¹⁹ Entretien n°5 avec M. Maganga-Bakita, Président de la deuxième chambre de la Cour des comptes. Volume 2, Annexe VIII, p. 163.

La Cour des comptes prononce parfois des condamnations à l'encontre des élus déclarés fautifs⁷²⁰. La Cour des comptes du Gabon a, dans un arrêt, reconnu coupable de faute de gestion, un ancien maire de la commune de Franceville pour avoir procuré à Dlle X un avantage injustifié⁷²¹. Cet arrêt conforte les propos de M. Maganga-Bakita, Président de la deuxième chambre de la Cour des comptes du Gabon : « les ordonnateurs des collectivités locales sont souvent condamnés. Nous les sanctionnons absolument. La procédure part de l'arrêt provisoire de déclaration de gestion des faits... A la fin de la procédure, on rend un débet. Nous, les magistrats, on fait le contrôle, on sanctionne éventuellement, mais l'exécution de la décision ne nous incombe pas. On rend une décision qui est normalement exécutée par l'agent comptable de la Cour des comptes »⁷²². Si tel est le cas au Gabon, en France par contre les ministres⁷²³, les ordonnateurs de l'Etat ainsi que les maires échappent au pouvoir de sanction de la Cour des comptes. Toutefois, les ministres et les maires restent soumis au contrôle de l'Assemblée nationale⁷²⁴ et au Conseil Municipal⁷²⁵. Les ministres et les élus locaux au Gabon n'échappent pas en matière de contrôle de gestion financière et budgétaire à la compétence de la Cour des comptes.

Paragraphe III : Les sanctions du contrôle

La législation gabonaise n°11/ 94 du 17 septembre 1994 reconnaît à la Cour des comptes le droit de sanctionner les négligences et les fautes de gestion dont les agents de l'administration et les gestionnaires des entreprises qui reçoivent les fonds publics sont rendus coupables. Le contrôle actuellement en vigueur est un contrôle portant sur des irrégularités. Celles-ci sont naturellement sanctionnées par la Cour des comptes. Mais le contrôle qu'effectue la Cour des comptes du Gabon est un contrôle *a posteriori*. Ce contrôle vise à faire respecter les règles de droit budgétaire et de comptabilité publique par le contrôle sur la régularité des engagements des ordonnateurs.

⁷²⁰ Article 92 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 92.

⁷²¹ Cour des comptes du Gabon, 11 janvier 2008. Affaire commune de Franceville. Arrêt définitif pour avantage injustifié. Volume 2, Annexe II, p. 59-62.

⁷²² Entretien n°5 avec M. Maganga-Bakita, président de la deuxième chambre de la Cour des comptes. Volume 2, Annexe VIII, p. 163-164.

⁷²³ Maurice Kamto, « La responsabilité pénale des ministres », *Revue de Droit Public*, n°5-1991, p. 1239-1308.

⁷²⁴ Denis Baranger, « Le gouvernement par la législation. Responsabilité politique et transformation de la fonction législative dans le parlementarisme britannique des origines 1688-1932 », *RDP*, n° 6-1999, p. 1625-1643.

⁷²⁵ Jacqueline Morand-Deviller, *Cours de droit administratif*, 5^{ème} édition, Montchrestien, 1997, p. 148-152 ; Martine Lombard, *Droit administratif*, 3^{ème} édition, Dalloz, 1999, p. 131-133 ; Georges Dupuis, Marie-josé Guédon, Patrice Chrétien, *Droit administratif*, 10^{ème} édition, 2007, p. 266-267.

Ceci nous amène à aborder la question des irrégularités qui sont sanctionnées (A) tout en relevant successivement le caractère répressif de ce contrôle (B) et les motifs qui poussent l'agent à commettre les irrégularités (C).

A/ Les irrégularités sanctionnées

Les irrégularités peuvent être réparties en quatre catégories⁷²⁶. Pour reprendre la classification établie par Loïc Philip, il existe quatre types d'infraction :

- Les infractions relatives aux règles classiques de la comptabilité publique : il s'agit là de la légalité budgétaire formelle qui concerne particulièrement le non respect des règles de l'engagement des dépenses ;
- Les infractions aux règles relatives à l'engagement de dépenses par absence ou insuffisance de crédits prévus au budget ;
- Les infractions liées à l'engagement irrégulier d'une dépense telles l'absence de visa du contrôleur financier, l'absence de qualité pour engager valablement la collectivité publique ou l'imputation irrégulière, etc...
- Et, enfin, les infractions relatives à l'absence d'une irrégularité formelle, l'octroi à autrui d'un avantage pécuniaire ou en nature injustifié, entraînant un préjudice pour le Trésor ou la collectivité publique⁷²⁷.

La deuxième catégorie concerne les infractions aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat ou à la gestion des biens. La nature de ces infractions donne une compétence générale à la Cour.

B/ Les infractions relatives à l'engagement des dépenses publiques

L'article 2 de la loi française du 25 Septembre 1948 modifiée prévoit que « toute personne qui aura engagé une dépense sans respecter les règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses sera passible d'une amende dont le maximum ne pourra être inférieur à 100 francs et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date à laquelle le fait a été commis ».

⁷²⁶ Jacques Magnet, *Elements de comptabilité publique*, LGDJ, 4^{ème} édition, 1995, p. 155-156.

⁷²⁷ H. M Crucis, Gestion locale, exécutifs locaux, juridictions financières dans la loi du 29 janvier 1993 ; les contrôles financiers entre prévention et répression, RFDA, n° 6, décembre 1993 ; R. Ludwig, Chronique à la Revue du Trésor et Cahier de la Comptabilité publique : Les arrêts de la CDBF, 1992 ; Ph. Saunier, La faute de gestion dans la jurisprudence de la CDBF, RFDA, n° 6, 1992 ; Christian Descheemaeker, La CDBF face aux fautes de gestion, Revue du Trésor, n° 6, 1994. La Cour des comptes du Gabon a eu aussi à se prononcer sur des fautes de gestion ayant procuré à un tiers un avantage injustifié. Cour des Comptes du Gabon, 11 janvier 2008, Affaire commune de Franceville. Arrêt définitif pour avantage injustifié. Volume 2, Annexe II, p. 59-62.

Cet article a une portée générale. Il soumet au contrôle de la Cour de discipline budgétaire et financière tous les engagements effectués.

Au Gabon, le contrôle financier est centralisé par le Trésorier payeur général⁷²⁸. Mais celui-ci ne doit pas porter un jugement sur l'opportunité d'une dépense. Son rôle consiste à exercer un contrôle à l'occasion de la demande de visa. Il doit examiner l'engagement d'une dépense en vérifiant sa légalité du point de vue financier suivant certaines règles de nature législative ou réglementaire⁷²⁹.

Le Trésorier payeur général doit vérifier l'imputation de la dépense, la disponibilité des crédits et l'exactitude de l'évaluation qui ont réglé le budget et des décisions qui ont fixé les conditions d'ouverture des comptes et l'exécution des dépenses⁷³⁰.

Le Trésorier payeur général dispose d'un droit qui lui permet de vérifier la consommation effective des crédits alloués par le renouvellement du visa.

La Cour des comptes du Gabon a le droit de prononcer des condamnations à l'encontre des comptables qui effectuent irrégulièrement le paiement des dépenses ou des cas d'extraction irrégulière dont se serait rendu coupable un ordonnateur : « attendu qu'aux termes de l'arrêt attaqué, sieur X a été enjoint de produire, dans un délai d'un mois à compter de la date de notification de l'arrêt en cause, le compte d'emploi de la somme de X francs Cfa extraite irrégulièrement de la caisse de la société Z, appuyé des pièces justificatives adéquates ; au lieu de répondre à cette injonction, sieur X a, par requête susvisée, sollicité l'annulation de l'arrêt querellé. (...). Le recours en révision n'est ouvert qu'à l'encontre d'un arrêt définitif portant jugement d'un compte ; qu'en l'espèce, l'arrêt attaqué ne juge aucun compte mais déclare plutôt comptable de fait sieur X ; que dès lors, cet arrêt bien que définitif, ne saurait donner lieu au recours en révision prévu par l'article 155 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 ; qu'en conséquence, ledit recours doit être déclaré irrecevable »⁷³¹.

Sur ce point, le législateur gabonais a institué un contrôle intégré à l'égard des activités des deux agents, car l'irrégularité d'une dépense provoque celle du paiement.

Le recouvrement du produit des recettes fiscales ou parafiscales n'appelle pas de commentaire particulier, tant au Gabon qu'en France. En ce point précis, le législateur gabonais exige tout

⁷²⁸ Article 118 alinéa 2 de la loi n°5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat. Volume 2, Annexe VII, p. 119.

⁷²⁹ Article 12 de la loi n°5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat. Volume 2, Annexe VII, p. 114.

⁷³⁰ Ibid

⁷³¹ Cour des Comptes du Gabon, 5 novembre 2002. Recours en révision. Annexe, Volume 2, p. 39-41. Volume 2, Annexe II, p. 39-41.

simplement le respect du versement des recettes dans les délais et conditions fixées par la législation applicable en la matière⁷³² exactement comme en France⁷³³.

Le contrôle de la Cour des comptes gabonaise sur l'imputation irrégulière d'une dépense s'exerce de façon identique à la France.

Dans un arrêt du 4 mai 1973, la Cour de discipline budgétaire et financière française a condamné le Sieur Marchal parce « qu'il a sciemment méconnu un ensemble de règles fondamentales dont la finalité n'est pas l'observation de formes extérieures mais l'organisation des compétences et la détermination des modalités garantissant l'utilisation, dans l'intérêt général, des deniers de l'Etat... »⁷³⁴.

En sa qualité de garant du respect des règles protégeant les finances publiques⁷³⁵, la Cour de discipline et budgétaire et financière française condamne régulièrement les auteurs d'actes non respectueux des règles de contrôle financier⁷³⁶. Le législateur français sanctionne le fait générateur de l'imputation irrégulière de dépenses dans le but de dissimuler un dépassement de crédit⁷³⁷.

D'une manière générale, le champ d'intervention de la Cour peut s'étendre à toutes les autres irrégularités.

C/ Le contrôle de sanction et de répression

Parmi les différents motifs qui poussent l'agent public à commettre les irrégularités, l'on note : les négligences (a), les intérêts de personnes tierces au service (b), l'intérêt personnel de l'agent (c) et les exigences du fonctionnement du service (d). On doit aussi distinguer entre ces motifs et la faute précisant la position du législateur gabonais sur ces points (e).

a. Les négligences

Selon le texte gabonais n°11/94 du 17 septembre 1994 relatif à la Cour des comptes du Gabon, les négligences commises par les agents publics peuvent donner lieu à des poursuites devant

⁷³² Article 30 de la loi n°5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat. Volume 2, Annexe VII, p. 115.

⁷³³ J-C Martinez et P. Di Malta, *Droit budgétaire*, Litec, 3^{ème} édition, 1999, p. 754-756. Lire aussi Bernard Plagnet, *Droit public, droit financier, droit fiscal*, édition Sirey, Tome 2, 4^{ème} édition, 1997, p. 115-121.

⁷³⁴ CDBF, 14 mai 1973, Service de la navigation de Strasbourg. CCP n°2, p. 82; Rec. CE p. 856 ; GAJF, 5^{ème} édition, Dalloz, p. 489.

⁷³⁵ Articles L. 313-1 à L. 313-5 du Code des juridictions financières.

⁷³⁶ CDBF, 18 juin 1997, Musée Rodin ; CDBF, 16 décembre 2003, Institut national polytechnique de Grenoble et Université Joseph Fourier Grenoble I, Rec. p. 153 ; AJDA 2004, p. 1233 ; CDBF, 28 Octobre 2005, Ministère de la Défense, Direction des constructions navales, Contrat de vente de sous-marins Agosta 90 au Pakistan, Rec. CE p. 678 ; Rev. Trésor 2006 p. 902.

⁷³⁷ CDBF, 30 avril 1985, Ministère de l'agriculture, service des haras et de l'équitation, CCP n°3, p. 10 ; CDBF 23 décembre 2002, Mission de coopération et d'action culturelle (MCAC) de N'Djaména (Tchad), Rev. Trésor 2004, p. 51 ; Rec. p. 120.

la Cour, notamment lorsque les juges financiers considèrent ces négligences comme des irrégularités aux règles d'exécution des recettes et des dépenses⁷³⁸.

Les négligences des comptables publics ont été analysées par le juge financier comme des irrégularités aux règles d'exécution des recettes et des dépenses⁷³⁹.

Au Gabon, le législateur a mis en évidence que la Cour peut infliger des amendes à l'encontre des agents soumis à son contrôle lorsque, sans outrepasser les mesures légales ou réglementaires, le gestionnaire, a par des négligences graves, provoqué directement ou indirectement une perte ou un manque à gagner substantiel à l'organisme ou au service dont il a la charge⁷⁴⁰.

b. Les intérêts des personnes tierces au service

En France, le législateur considère comme une infraction budgétaires tout agent qui favorise des personnes tierces au service.

L'article 6 de la loi française du 25 septembre 1948 modifiée précise que « toute personne visée à l'article 1er ci-dessus qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, aura, en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé, sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 300 euros et dont le maximum pourra atteindre le double du montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date de l'infraction »⁷⁴¹.

L'article 6 pré-cité devenu article L. 313-6 du Code des juridictions financières autorise la Cour à condamner la vente d'un immeuble appartenant à une entreprise publique à un prix nettement inférieur à sa valeur réelle⁷⁴². Aussi, le juge financier a le droit de condamner un Président de caisse de sécurité sociale qui avait installé une société que ce dernier dirigeait dans les locaux de la caisse de sécurité sociale faisait ainsi bénéficier à sa société de nombreux avantages au détriment de la caisse (frais de téléphone, de chauffage, de nettoyage, d'électricité, etc...) ⁷⁴³. De même cet article a conduit la Cour à condamner d'autres types

⁷³⁸ Article 93 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 relative à la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 133.

⁷³⁹ Ibid

⁷⁴⁰ Les articles 103 et 141 tiré 11 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 134 et 135.

⁷⁴¹ Article L. 313-6 du Code des juridictions financières.

⁷⁴² CDB, 22 mai 1957, Société nationale de constructions aéronautiques du Nord (SNCAN) ; Rec. CE 1961, p. 890 ; CCP n°2, p. 13.

⁷⁴³ CDBF, 17 décembre 1976, Caisse interprofessionnelle, commerciale et industrielle d'allocations vieillesse (CICIAV) de Béthune ; CCP n°2, p. 121.

d'infraction budgétaire tels les frais de mission fictifs⁷⁴⁴ ; la conclusion de contrats déséquilibrés au profit d'autrui et au détriment d'une entreprise publique⁷⁴⁵.

Par ces arrêts, la Cour apporte une précision fondamentale : l'existence de « l'avantage injustifié » ne suffit pas pour parler de préjudice encore faudrait-il que ce préjudice se fasse au détriment d'une collectivité publique ou d'un organisme public⁷⁴⁶.

Il en va de même au Gabon où le législateur interdit l'octroi d'avantage injustifié au détriment de l'Etat, d'une collectivité publique ou d'un organisme public. Le législateur a prévu le débet contre le comptable⁷⁴⁷. Cette décision met à la charge dudit comptable ou de l'ordonnateur le montant du déficit objet du débet. Le comptable est tenu de se libérer de sa dette avec les intérêts de droit au taux légal du trésor ou à la caisse de la collectivité locale ou de l'organisme intéressé. Nous rappelons pour illustrer cela que la Cour des comptes du Gabon a condamné le maire d'une commune pour avantage injustifié au dépend de la collectivité que celui-ci présidait. La Cour des comptes a jugé qu'« attendu qu'il résulte de tout ce qui précède que la Cour est fondée à déclarer Sieur X coupable de la faute de gestion commise au préjudice de la Commune de Franceville dont il était le maire au moment des faits et à condamner l'intéressé à une peine d'amende en application des articles 92, 93, 103 et 141 de la loi organique »⁷⁴⁸.

c. L'intérêt personnel de l'agent

En France, la Cour de discipline et budgétaire financière a le pouvoir de sanctionner les irrégularités commises par les agents qui agissent dans le but de favoriser leurs intérêts personnels. Tel est le cas du dirigeant de la Caisse interprofessionnelle, commerciale et industrielle d'allocation vieillesse qui s'était octroyé un avantage injustifié au détriment de l'organisme public. En l'espèce le Président d'une Caisse de sécurité sociale avait installé une société dont il était le dirigeant des locaux de celle-ci ; cette société avait dès lors bénéficié de nombreux avantages en nature de la part de la caisse, sans contrepartie : prise en charge des

⁷⁴⁴ CDBF, 19 juin 2002, Délégation à l'espace aérien (DEA) ; Rev. Trésor 2004, p. 43 ; Rec. CE p. 553.

⁷⁴⁵ CDBF, 24 février 2006, *Société Altus Finances*, 2^{ème} arrêt, AJDA 2006, p. 1249 ; JCP G, n°38 II 10152 ; Rev. Trésor 2006, p. 910 ; RFDA 2006, p. 624.

⁷⁴⁶ CBDF, 14 et 16 janvier 1998, Ministère des Affaires étrangères, service des immeubles et affaires générales (SIAG) ; Rev. Trésor 1999, p. 200 ; Rec. CE p. 647 ; Rec. p. 129 ; CDBF 30 juin 2006, SIVOM de la région d'Étaples-sur-Mer ; préc.).

⁷⁴⁷ Article 141 tiré 10 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 135.

⁷⁴⁸ Cour des comptes du Gabon, 11 janvier 2008. Affaire commune de Franceville. Arrêt définitif pour avantage injustifié. Volume 2, Annexe II p. 59-62.

frais de téléphone, de chauffage, de nettoyage, d'électricité, recours par la société au personnel de la caisse⁷⁴⁹.

La Cour de discipline budgétaire et financière condamne également l'octroi de frais de mission fictifs au détriment d'un organisme public⁷⁵⁰. Elle considère par ailleurs la conclusion de contrats déséquilibrés au profit d'autrui comme constitutif de l'infraction au sens de l'article L. 313-6⁷⁵¹ du code des juridictions financières.

d. L'intérêt du service dicté par les exigences du fonctionnement du service

Les juges financiers ne sanctionnent pas les irrégularités financières commises par les agents lorsque celles-ci tendent à accroître les crédits, notamment lorsque ces crédits ont été justifiés pour des exigences du service. En effet, l'arrêt du 17 janvier 1959 a rigoureusement affirmé que « considérant que l'ingénieur p... lorsqu'il a décidé de recourir à ces marches de compensation irréguliers n'en a pas ignoré le caractère ; qu'il n'est néanmoins pas contesté que sa décision a été entièrement dictée par la prise en considération des exigences de son service, qu'il a pu, dans les circonstances de l'époque, tenir pour impérieuses »⁷⁵².

Mais la Cour des comptes effectue une analyse assez prudente de ces situations particulières afin de ne pas mettre en cause la responsabilité de l'agent. En fait, la Cour des comptes s'efforce d'en faire une juste appréciation.

Mais en ce qui concerne les fautes de gestion, la différenciation entre les deux pays s'avère plus importante.

e. La sanction des fautes de gestion

En France, les fautes de gestion continuent à échapper au contrôle de la Cour de discipline budgétaire et financière. Celle-ci a une compétence liée à l'égard des actes de gestion. En aucun cas, elle ne doit apprécier l'opportunité de ces actes afin de ne pas entraver la marche normale de l'administration et paralyser l'esprit d'initiation des gestionnaires.

Le juge a pour mission d'analyser les affaires dont les irrégularités apparaissent évidentes, c'est-à-dire des fautes caractérisées comme étant une infraction de la légalité budgétaire.

⁷⁴⁹ CDBF, 17 décembre 1976 la Caisse interprofessionnelle, commerciale et industrielle d'allocation vieillesse (Ciciav) de Bethune ; csp n°2, p. 121. Source : F.J Fabre, *Les Grands arrêts de la jurisprudence financière*, 5^{ème} édition, avec la collaboration d'A. Froment-Meurice/ J-Y Bertucci et N. Groper, Dalloz, 2007, p. 477.

⁷⁵⁰ CDBF, 19 juin 2002, *Délégation à l'espèce aérien (DEA)* ; *Rev. Trésor*, 2004, p. 43 ; *Rec. Ce* p. 553.

⁷⁵¹ CDBF, 24 février 2006 *Société Altus Finance*, 2^{ème} arrêt AJDA 2006, p. 1249 ; *JCP G*, n° 38 II 10152 ; *Rev. Trésor* 2006, p. 910 ; *RFDA* 2006, p. 624.

⁷⁵² Arrêt du 17 février 1959, *Rec. Lebon 1961*, p. 896.

Dans cette perspective, les Cours peuvent prononcer à l'encontre des gestionnaires des sanctions sévères pour motif de fautes de gestion, des erreurs de la mauvaise organisation des services, des négligences fautives commises.

Selon les faits de l'arrêt du 14 mai 1973, le chef de service de la navigation de Strasbourg avait obtenu l'autorisation ministérielle de signer les marchés de construction destinés à remplacer l'échelle d'écluses d'Arzwiller. Lors de l'exécution des travaux, la menace d'effondrement apparut. Sans autorisation de sa hiérarchie ministérielle, l'ingénieur en chef prit délibérément la responsabilité de délivrer à l'entreprise un ordre de services. Pour avoir agi ainsi, l'ingénieur fut condamné par la CDBF à une amende de 10.000 francs au motif qu'il « engageait de façon irréversible, en dehors de tout marché régulièrement approuvé des dépenses pour lesquelles il ne disposait ni de l'autorisation ministérielle, ni de crédits d'engagement nécessaire »⁷⁵³.

Cet arrêt conforte la compétence de la Cour de discipline et budgétaire française en tant qu'elle s'applique au domaine des actes de gestion qui constitue l'instrument privilégié du contrôle juridictionnel. Cet arrêt est un bel exemple des sanctions qui peuvent être infligées aux agents publics pour des manquements ou des infractions aux règles qui protègent les finances publiques conformément aux articles L. 313-1 à L. 313-5 du Code des juridictions financières.

Au Gabon, le législateur a réglementé les fautes de gestion dans la mesure où il a assimilé celles qui ont été commises par des ordonnateurs, des administrateurs de crédits, des comptables et d'autres organes de contrôle. A cet effet, l'article 92 de la loi du 17 septembre 1994 précise que « les ordonnateurs sont soumis, dans les conditions de la présente section, à la juridiction de la Cour, qui a tout pouvoir de sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes soumis au contrôle de la Cour ». Ainsi, il est possible de poursuivre pour des fautes de gestion devant la Cour des comptes du Gabon : tout fonctionnaire ou agent de l'Etat ou des organismes tout représentant, administrateur ou agent des organismes qui sont soumis au contrôle de la Cour des comptes et enfin tous ceux qui exercent en fait les fonctions des personnes désignées ci-dessus.

Nous observons que l'analyse faite sur les fautes de gestion donne le moyen à la Cour des comptes de relever d'une manière exemplaire, les fautes les plus caractérisées commises dans

⁷⁵³ CDBF, 14 mai 1973, Service de la navigation de Strasbourg, CCP n°2, p. 82, Rec. CE p. 856. Source : F.J Fabre, *Les Grands arrêts de la jurisprudence financière*, 5^{ème} édition, avec la collaboration d'A. Froment-Meurice/ J-Y Bertucci et N. Groper, Dalloz, 2007, p. 459.

les gestions publiques et parapubliques, au regard non seulement des règles de droit mais aussi des principes d'une saine gestion. C'est justement l'un des objectifs que lui assigne l'article 58-4 de la LOLF. Selon François Delafosse « la LOLF a assigné à la Cour une mission précise. Elle lui fait obligation de donner chaque année un avis sur les résultats de l'exécution budgétaire, analysé par mission et par programme »⁷⁵⁴, ce qui permet à la Cour des comptes d'apprécier « la bonne gestion financière »⁷⁵⁵ des deniers publics.

En France, deux organes de contrôle se trouvent compétents : la Cour des comptes pour ce qui est des comptables et la Cour de discipline budgétaire et financière en ce qui concerne les ordonnateurs. En pratique au Gabon, l'existence d'une Cour de discipline budgétaire et financière semblable à la législation française n'est pas nécessaire.

Le contrôle juridictionnel de l'activité des ordonnateurs révèle des particularismes entre les Cours des comptes française et gabonaise. Car l'étude de leur autorité respective montre que l'ordonnateur est soumis à la Cour des comptes du Gabon alors que cela n'est pas autorisé par la loi française.

En cumulant les fonctions de la Cour des comptes et de la Cour de discipline et budgétaire et financière française, la Cour des comptes gabonaise veille à l'unification du contentieux financier du fait justement de l'unité de juridiction. Sur ce point, on constate que la mise en oeuvre du contrôle en matière des comptes des comptables provoque le contrôle en matière de discipline budgétaire et financière. L'exercice de ce dernier contrôle dévolue à la Cour des comptes gabonaise a été également justifié par le souci du législateur de soumettre, les deux types d'agents à la même juridiction pour une sanction effective de responsabilité et pour mieux renforcer la gestion, des finances publiques.

La législation gabonaise permet à la Cour des comptes d'exercer un contrôle juridictionnel sur des personnes qui relèvent de son autorité d'une manière différente par rapport à la France. C'est là une spécificité du système gabonais par rapport au système français : le contrôle juridictionnel de l'activité des ordonnateurs relève de la Cour des comptes. Nous pouvons conclure que le contrôle juridictionnel de la Cour des comptes en matière de gestion des comptables publics en France et celle des comptables et des ordonnateurs au Gabon se met en oeuvre en tenant compte des particularités de chaque système.

⁷⁵⁴ François Delafosse, « Le rôle de la Cour des comptes », *RFFP*, n°92, 2005, p. 77.

⁷⁵⁵ *Ibid.* p. 79

Chapitre II : La mise en œuvre du contrôle des comptes publics

Les Cours des comptes française et gabonaise exercent des contrôles sur les comptes des comptables publics. Cette fonction consiste justement à examiner la régularité des comptes afin de déterminer la responsabilité des justiciables. Les juges des comptes peuvent eux-mêmes déclencher la procédure en vertu de leur droit de saisine d'office de toutes les affaires relevant de la compétence des Cours des comptes (Section I).

Les Cours des comptes du Gabon et française utilisent des procédures qui diffèrent en certains points. Nous cherchons à préciser ces différences et à analyser les particularismes que chacune d'entre elle revendique (Section II). Enfin, les arrêts rendus par les Cours des comptes française et gabonaise présentent des points de ressemblance (Section III).

Section I : Les caractères généraux de la procédure

Les procédures suivies devant les Cours des comptes française et gabonaise ont des caractères communs : ces procédures ont un caractère inquisitoire, écrit, secret et contradictoire⁷⁵⁶.

On va examiner successivement le déclenchement de la procédure (Paragraphe I) et l'apurement administratif des comptes (Paragraphe II).

Paragraphe I : Le déclenchement de la procédure

Nous étudierons respectivement l'intervention d'office (A) et l'intervention sur saisine (B).

A/ L'intervention d'office

En matière de procédure inquisitoire, les Cours des comptes française et gabonaise sont maîtres de leurs actions dans la mesure où elles peuvent d'office ordonner de procéder à une enquête.

Dès que le dépôt des comptes a eu lieu, les Cours des comptes du Gabon et de France peuvent, s'il y a lieu, constater des irrégularités. Cette intervention n'exige pas la demande des parties parce qu'il n'y a pas de litige. Elle est de plein droit⁷⁵⁷. Cette procédure diffère de celle qui

⁷⁵⁶ Article 45 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes gabonaise. Volume 2, Annexe VII, p. 131.

⁷⁵⁷ Luc Saïdj, Jean-Luc Albert, *Finances publiques*, 5^{ème} édition, Dalloz, 2007, p. 141.

prévaut dans les tribunaux judiciaires puisqu'à l'initiative des plaignants, les juridictions judiciaires se saisissent pour trancher un litige entre des parties.

Il convient de souligner que la procédure judiciaire est de type accusatoire⁷⁵⁸ alors que la procédure financière est plutôt inquisitoire⁷⁵⁹ et contradictoire⁷⁶⁰.

La Cour des comptes française se saisit d'office uniquement en matière des comptes des comptables publics car dans le domaine des jugements relatifs aux comptes des ordonnateurs, seule la Cour de discipline budgétaire et financière est compétente. Celle-ci peut être saisie par un certain nombre de personnalités importantes de l'Etat : le Président de l'Assemblée nationale ; le Président du sénat ; le Premier ministre, le ministre chargé des finances ; les ministres pour les faits relevés à la charge des fonctionnaires et agents placés sous leur autorité et le Cour des comptes, la Cour des comptes et dans certains cas le Procureur général près la Cour des comptes. Le Procureur général près la Cour de discipline budgétaire et financière peut aussi saisir celle-ci de sa propre initiative.

Il faut y ajouter que le Procureur général près la Cour des comptes française qui exerce la même fonction au niveau de la Cour de discipline budgétaire et financière dispose du droit de saisir les deux Cours de son propre chef⁷⁶¹. Toutefois, ses conclusions n'ont d'autre valeur que celle d'un avis. Il est le représentant de la loi. Mais cela ne saurait signifier que le Procureur général est le représentant des personnes publiques. La jurisprudence considère que le Procureur général de la Cour des comptes ne peut être considéré comme le défenseur des intérêts patrimoniaux contre les comptables⁷⁶².

⁷⁵⁸ Le modèle accusatoire privilégie le rôle des parties. Le procès y est conçu comme un affrontement contradictoire, public et largement oral entre l'accusation et la défense. Si chacune des parties se trouve à égalité avec son adversaire, chacune doit également prouver les faits au soutien de sa cause. Le pouvoir du juge consiste en conséquence à arbitrer, davantage qu'à instruire : il s'agit d'une part de veiller à la loyauté du procès, et d'autre part de départager les plaideurs en fonction de leurs prétentions, arguments et preuves. Au sein du système accusatoire, il existe une faible différence procédurale et institutionnelle entre la justice civile et la justice pénale : dans les deux cas, il s'agit pour le juge – dont le rôle peut d'ailleurs sans mal être occupé par un jury – d'arbitrer entre des intérêts contradictoires.

⁷⁵⁹ Le modèle inquisitoire accentue au contraire la différence entre justice pénale et justice civile. Il privilégie pour la première la position de surplomb d'un juge représentant l'intérêt général et chargé de diriger l'enquête afin de faire triompher la vérité. Dans ce système, le juge est un magistrat professionnel doté de pouvoirs importants destinés à lui permettre de diligenter lui-même les investigations à charge et à décharge. Les parties ne sont donc pas directement obligées d'assurer l'enquête au soutien de leurs prétentions. Ce modèle appuie sa légitimité sur l'idée que la justice répressive ne se limite pas à arbitrer un litige entre des plaideurs mais qu'elle intéresse la société même. En conséquence, la procédure inquisitoire est généralement écrite, souvent secrète et plutôt non contradictoire : le juge étant lui-même chargé de produire une vérité judiciaire, la place laissée aux parties y est naturellement réduite.

⁷⁶⁰ Roger Perrot, *Institution judiciaire*, 13^{ème} édition, Montchrestien, 2008, p. 455.

⁷⁶¹ Article 16 de la loi du 25 Septembre 1948 modifiée ; Loïc Philip, *Finances publiques*, Tome 1, Cujas, 2000, p. 378.

⁷⁶² CC, 12 novembre 1872, *Dasque, ancien maire de Montoussé*, *Rec. CE* p. 1159. Source : F.J Fabre, *Les Grands arrêts de la jurisprudence financière*, 5^{ème} édition, avec la collaboration d'A. Froment-Meurice/ J-Y Bertucci et N. Groper, Dalloz, 2007, p. 112.

B/ L'intervention sur saisine

Au Gabon, la Cour des comptes se saisit elle-même en matière des comptes des comptables publics et des ordonnateurs. Cette aptitude mérite d'être nuancée en ce qui concerne la Cour des comptes française, notamment en matière des comptes des ordonnateurs. Sur cette catégorie de justiciable, ainsi que nous l'avons déjà relevé antérieurement, c'est la Cour de discipline budgétaire et financière qui est compétente.

Le législateur gabonais a adopté l'unicité de procédure en matière de contrôle juridictionnel et administratif⁷⁶³ alors qu'en France la procédure visant le contrôle juridictionnel demeure distincte selon qu'il s'agit d'un comptable public ou d'un ordonnateur.

Notons que l'apurement administratif des comptes de certains organismes relève des organes de contrôle qui ne prennent pas de décisions à caractère juridictionnel. Il appartient à la Cour de statuer définitivement sur le débet constaté⁷⁶⁴.

C/ L'apurement administratif des comptes

En France, les comptes de l'Etat et les établissements publics nationaux relèvent de la compétence de la Cour des comptes. Toutefois, la loi du 10 juillet 1982 a prévu deux exceptions à cette règle.

Les Trésoriers-payeurs généraux organisent l'apurement administratif des comptes de gestion de certaines catégories de collectivités et d'établissements des territoires d'Outre-Mer. Mais cette opération d'apurement a lieu sous le contrôle des chambres des comptes régionales. Quant aux collectivités territoriales et établissements publics nationaux, ils relèvent depuis la réforme initiée en 1982 de la compétence juridictionnelle des chambres régionales ou territoriales⁷⁶⁵.

En France, le Trésorier-payeur général est compétent à faire l'apurement administratif des comptes. Il en est de même au Gabon. Celui-ci a pour mission d'examiner les comptes des comptables publics puis de les transmettre à la Cour des comptes⁷⁶⁶.

Au Gabon, l'apurement administratif concerne les organismes suivants :

- Toutes les administrations publiques ;

⁷⁶³ Article 40 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 131.

⁷⁶⁴ Article 106 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 134.

⁷⁶⁵ Luc Saïdj, Jean-Luc Albert, *Finances publiques*, 5^{ème} édition, Dalloz, 2007, p. 148.

⁷⁶⁶ Article 41 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 131.

- Les établissements publics à caractère administratif ou services publics dont les trésoriers ne sont pas eux-mêmes comptables ;
- Les entreprises sous tutelles des collectivités locales ;
- Les entreprises qui reçoivent les fonds publics.

Les arrêtés conservatoires de débet pris par les organes chargés de l'apurement administratif des comptes n'ont pas un caractère juridictionnel, mais l'agent chargé de cet apurement peut décider que le comptable est quitte, en avance ou en débet. L'arrêt de débet emporte les mêmes conséquences que l'arrêt de la Cour : il doit être remis à la juridiction financière qui seule peut statuer par un arrêt définitif sur le débet du justiciable. Ce dernier a le droit de contester la décision de débet dans un délai d'un mois devant la Cour des comptes⁷⁶⁷.

Au Gabon, les arrêtés de débet des comptes des comptables publics peuvent faire l'objet de réformation par la Cour des comptes⁷⁶⁸. En France, la réformation n'est admise que contre les décisions d'apurement administratif⁷⁶⁹. En fait, la réformation est une voie de recours qui permet à un certain nombre de justiciables dont les ministres intéressés, les comptables, les représentants légaux des collectivités ou établissements public de demander à la Cour, la réformation des décisions d'apurement prises par les comptables supérieurs, et ce, dans un délai de quatre mois à dater de la notification de la décision⁷⁷⁰.

En France ou au Gabon, les pouvoirs accordés aux Cours des comptes permettent à ces dernières de prononcer des décisions à caractère juridictionnel et de soumettre les opérations comptables à un contrôle rigoureux suivant une procédure écrite et secrète.

Paragraphe II : La prise en compte des droits du justiciable

La procédure est écrite et secrète (A) et garantit les droits de défense (B).

A/ La procédure écrite et secrète

⁷⁶⁷ Articles 117 et 120 alinéa 3 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 135.

⁷⁶⁸ Article 120 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 135.

⁷⁶⁹ CC, 4^{ème} Ch., 25 mars 2004, Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) de Nouvelle-Calédonie. *Rec.* p. 20 ; *Revue du Trésor* 2005, p. 46.

⁷⁷⁰ Article D 131-26 et D. 131-35, alinéa 1^{er} du Code des juridictions financières.

Les Cours des comptes française et du Gabon statuent uniquement sur des documents écrits⁷⁷¹. L'exigence de documents écrits permet d'éviter l'imprécision qui pourrait naître de l'oralité des comptes rendus surtout en matière de contrôle des finances publiques. C'est donc au nom de la précision que le magistrat rapporteur est tenu de présenter à la chambre compétente un rapport écrit contenant, s'il y a lieu, des irrégularités constatées à l'occasion de l'instruction menée par lui. Ces rapports écrits doivent être accompagnés de pièces justificatives⁷⁷².

Les documents concernent aussi le parquet. En effet, la loi oblige le ministère public à présenter ses conclusions par écrit⁷⁷³. La procédure est secrète pour des raisons de droit et de fait parce que le dossier peut contenir des éléments ayant trait à la responsabilité disciplinaire et pénale des justiciables de la Cour et particulièrement au Gabon où la Cour des comptes peut mettre en cause la responsabilité des fonctionnaires de l'Etat⁷⁷⁴.

Le caractère secret de la procédure de la Cour des comptes française a suscité des interrogations en ce qu'il semble s'opposer au principe de publicité fixé par l'article 6 paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'avis rendu par la Commission européenne des droits de l'homme⁷⁷⁵ considère le caractère secret comme contraire au principe de publicité des audiences. Nonobstant cet avis, la Cour des comptes française continue à refuser l'applicabilité des dispositions de l'article 6 paragraphe 1 arguant qu'elle ne statue pas en matière pénale. Elle fait par ailleurs remarquer que le contentieux dont elle est saisie porte sur des droits et obligations de caractère civil⁷⁷⁶. Le Conseil d'Etat réaffirme la même position que la Cour des comptes⁷⁷⁷.

La procédure devant les Cours des comptes française et gabonaise prévoit le respect des droits de la défense.

B/ La garantie des droits de la défense

⁷⁷¹ Jacques Magnet, *Eléments de comptabilité publique*, 4^{ème} édition, 1998, p. 140. Lire aussi article L 111-3 du code des juridictions financières.

⁷⁷² Article 24 du décret français du 20 septembre 1968 remplacé par l'article 31 du décret français du 11 février 1985 ; décret français n° 69-366 du 11 avril 1969 fixant diverses mesures de procédure relatives à l'apurement des comptes publics, JORF du 11 avril 1969, p. 4126.

⁷⁷³ Article 31 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁷⁷⁴ Article 48 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 131.

⁷⁷⁵ *Muyldermaus c/ Belgique*. Req. 12217/836, rapport du 2 octobre 1990.

⁷⁷⁶ C.C 11 mars et 29 avril 1993, 4^{ème} Chambre. Commune de Grenoble. Dalloz 1993-J-534, Obs. J. Magnet.

⁷⁷⁷ C.E 19 juin 1999, Ville d'Annecy. Rec. 242. C. comptes, 4 mai 1993, Perrimond, Esquier et association œil émergence, Rec. J. Fin., p. 62, *Rev. Du Trésor* 1993, p. 696, concl. Proc. Gal. ; CE, Sect., 6 janvier 1995, Nucci ; Rec. p. 6 *RFFP* 1995, n°52, p. 207, concl. B. du Marais, JCP-G 1996, II, 22592, p. 96, note M. Degoffe, *Rev. Adm.* 1995, p. 258, note F.J Fabre, *AJDA* 1995, p. 116, chron. L. Touvet et J-H Stahl. ; CE 3 avril 1998, dame Barthélemy, *RFFP*, n°67 Septembre 1999, p. 257.

En France, les textes législatifs et réglementaires ont prévu une assistance d'avocat à cause de la responsabilité des comptables. Tel est aussi le cas au Gabon où le justiciable peut se faire assister d'un avocat⁷⁷⁸. Les textes prévoient le ministère d'avocat parce que la Cour des comptes du Gabon peut engager la responsabilité des ordonnateurs et des comptables⁷⁷⁹⁷⁸⁰.

Comme la Cour des comptes française, celle du Gabon est une juridiction objective dans la mesure où elle juge les comptes et non les comptables. A ce titre, elle ne vise pas les personnes physiques⁷⁸¹. Elle contrôle plutôt les comptes des comptables publics qui lui sont soumis par voie de juridiction. Et comme en France, au Gabon, cette procédure se fait en dehors de toute contestation contentieuse⁷⁸².

Au Gabon comme en France, le justiciable peut être accompagné de son défenseur, ainsi que le confirme M. Maganga-Bakita : « nous avons un aspect où le justiciable peut se faire représenter par un mandataire ou un avocat : c'est le cas des fautes de gestions. Dans ce cas là, il s'agit des ordonnateurs. En effet, un administrateur peut se voir condamner pour une faute de gestion, notamment s'il a octroyé des avantages injustifiés entre autre ou s'il a exécuté des dépenses en dehors du cadre fixé par la réglementation. Voilà un peu des situations où on peut retenir des fautes de gestion et la procédure aboutit à une amende. Le dossier passe à l'audience. Le justiciable est présent ou se fait représenter. Mais pour le cas des jugements des comptes, le comptable n'est pas tenu de se présenter puisque la Cour juge les comptes et non les comptables publics. ce sont les comptes que nous regardons. S'il y a des éléments qui manquent dans ces comptes, il est adressé un arrêts qui contient une injonction de produire les pièces qui manquent et c'est ainsi que nous communiquons avec le justiciable.... »⁷⁸³.

Au Gabon comme en France, la Cour des comptes est à la fois une juridiction objective et subjective. Son contrôle vise la régularité des comptes des comptables tout en appréciant la responsabilité personnelle de ces derniers. Elle intervient également pour apprécier les négligences et les fautes de gestion des ordonnateurs. Elle peut prononcer des amendes à l'égard des agents fautifs. Ce n'est que dans ce cas de figure que sa décision tend à se

⁷⁷⁸ Entretien n°2 avec M. Mengué Me Djoung, « Oui, à certains moments [le ministère d'avocat peut être requis dans notre juridiction] mais pas toujours. Par exemple en ce qui concerne les fautes de gestion, on peut faire intervenir un avocat. Mais en ce qui concerne les gestions de fait, on peut se faire accompagner ou faire intervenir un avocat mais il n'assiste pas aux audiences parce que c'est secret ». Volume 2, Annexe VIII, p. 149.

⁷⁷⁹ Cour des comptes du Gabon, 5 novembre 2002. Recours en révision. Volume 2, Annexe II, p. 39 – 41.

⁷⁸⁰

⁷⁸¹ Article L. 111-1 du Code des juridictions financières.

⁷⁸² Jacques Ghestin et Gilles Goubeaux, *Traité de droit civil, introduction générale*, LGDJ, 1983, Tome I, p. 118 et S. Note F.B, sur le caractère de la procédure administrative contentieuse, Dalloz, 1960.

⁷⁸³ Entretien n°5 avec M. Maganga-Bakita, Président de la deuxième chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 161.

rapprocher de la juridiction subjective. Depuis 2006, la Cour des comptes française ne prend plus seulement en compte les éléments objectifs, elle fait désormais une appréciation subjective comme le ministre des finances⁷⁸⁴.

Nous pouvons affirmer que les Cours des comptes du Gabon et de France procèdent par écrit et de manière contradictoire. Ce qui oblige à soumettre toutes les pièces du dossier avant l'adoption du rapport définitif. Leurs décisions sont prises de manière collégiale. Le secret professionnel ne leur est pas opposable et les agents qui entravent l'action des Cours s'exposent à des amendes et à des sanctions disciplinaires⁷⁸⁵. Sur les méthodes de contrôle, la législation gabonaise apparaît comme une transposition du modèle français.

Après avoir déterminé les caractères généraux de la procédure, il convient maintenant de décrire les principales étapes du déroulement de la procédure.

Section I : Le déroulement de la procédure

La procédure non contentieuse est la phase la plus importante de l'élaboration du contenu du jugement. Pour toute procédure d'instruction, le déroulement de la procédure s'ouvre par la saisine de la Cour des comptes. L'instruction s'achève par une audience dans laquelle la Cour prononce provisoirement ou définitivement son verdict.

Le déroulement de la procédure devant les Cours des comptes gabonaise et française peut être abordé autour de trois séquences : la saisine de la Cour (Paragraphe I), l'instruction (Paragraphe II) et, enfin, la règle du double arrêt (Paragraphe III). Nous aborderons également la question de la remise en cause des procédures en vigueur dans les juridictions financières française et gabonaise au regard de la Convention européenne des droits de l'homme et de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Paragraphe IV).

Paragraphe I : La saisine de la Cour

Les juges financiers gabonais, tout comme les magistrats de la Cour des comptes française, dirigent eux-mêmes la procédure : ils ordonnent le dépôt des comptes (A) et procèdent à un apurement préalable (B)⁷⁸⁶.

A/ Le dépôt des comptes

⁷⁸⁴ Raymond Muzellec, *Finances publiques*, 14^{ème} édition, Sirey, 2006, p. 37.

⁷⁸⁵ Article 47 alinéa 1 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 relative à la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 131.

⁷⁸⁶ Article 40 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 131.

En France, la présentation des comptes est soumise à des règles rigoureuses dont l'application est d'ordre public. Les comptables publics, autres que ceux qui relèvent de la juridiction des Chambres régionales des comptes sont tenus de produire dans les délais réglementaires leurs comptes à la Cour des comptes⁷⁸⁷.

Conformément au statut de la Cour des comptes française, les comptables sont tenus de présenter à la Cour les comptes les pièces justificatives en forme régulière et en état d'examen. En ce sens, Jean Raynaud souligne que « les comptes doivent comporter une situation d'entrée, la totalité des recettes et des dépenses et une situation de sortie. Ils sont généralement présentes conformément au plan comptable »⁷⁸⁸. Cette position est partagée par d'autres auteurs tels Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier. Ces derniers affirment que « les comptes sont accompagnés des liasses de pièces générales et justificatives. Les comptables principaux envoient annuellement leurs comptes signés et affirmés sincères complet et formellement exact, après avoir demandé le cas échéant des explications aux comptables. Le ministre en saisit alors la Cour par voie administrative »⁷⁸⁹.

Ce sont les mêmes règles de présentation des comptes qui existent aussi bien à la Cour des comptes française qu'à la Cour des comptes du Gabon : les ordonnateurs et les comptables sont tenus de déposer au greffe de la chambre, les comptes, les bilans et les comptes administratifs dans les délais prévus par les textes réglementaires et légaux.

L'article 42 de la loi relative à la Cour des comptes du Gabon fixe le délai de dépôt des comptes qui correspond au dernier jour de l'année civile. Selon cet article, « il est établi un compte unique des opérations de l'exercice. Le compte est préparé et mis en état d'examen par le comptable en fonction au 31 décembre de l'exercice quand il s'agit des organismes dotés d'un comptable public, ou par la personne habilitée quand il s'agit des autres organismes ». Pour que le compte soit en état d'examen, il faut qu'il soit accompagné des pièces générales et des pièces justificatives : pièces budgétaires, pièces patrimoniales et pièces de caisse.

B/ L'apurement préalable

En France et au Gabon, la mise en état d'apurement préalable des comptes est une condition nécessaire pour la saisine de la Cour. Le rapporteur procède d'abord à la vérification de la bonne présentation des comptes. Il s'assure que les comptes sont sincères, signés et visés par

⁷⁸⁷ Article 13 de la loi n°82-594 du 10 juillet 1982.

⁷⁸⁸ Jean Raynaud, *La Cour des comptes*, Paris, PUF, 1980, Que sais-je ?, n°1876, p. 73.

⁷⁸⁹ Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Finances publiques*, Tome 2 Budget/ Trésor, 7^{ème} édition, Montchrestien, 1996, p. 442.

le comptable ou ses représentants. Ainsi par exemple, l'article 41 alinéa 2 de la loi instituant la Cour des comptes au Gabon précise que les comptes sont « affirmés sincères et véritables, sous peine de droit, datés et signés par les comptables et revêtus du visa de contrôle de leur supérieur hiérarchique, les comptes sont présentés à la Cour des comptes dans les formes et délais prescrits par les règlements ».

La signature et la capacité du comptables constituent une formalité de fond à la validité des comptes puisque l'acte de nomination du comptable, le certificat du cautionnement et le procès verbal de la prestation du serment doivent être joints au document de présentation des comptes.

Les pièces justificatives des différentes opérations décrites au compte doivent être envoyées à la Direction générale de la comptabilité publique qui s'occupe de les classer trimestriellement et de les envoyer à la Cour des comptes pour faire l'objet de contrôles de comptabilité administrative. Le comptable doit établir son compte et l'envoyer à l'administration centrale des finances. Celle-ci est chargée de vérifier sa présentation matérielle, l'exactitude des chiffres et leurs concordances avec les écritures centrales⁷⁹⁰.

Au Gabon, les pièces justificatives sont soumises à des règles de présentation stricte. Elles doivent être classées selon deux critères : l'origine du département ministériel et selon l'administrateur de crédits pour un meilleur contrôle du budget de fonctionnement et du budget d'investissement. Le compte général administratif de l'Etat et le compte général des comptables de l'Etat sont établis respectivement par le Directeur général du budget et par le Trésorier payeur général, l'agent comptable centralisateur du Trésor, par intégration des écritures des comptables principaux. Chacun transmet au ministre « son » compte puis le ministre chargé des finances les transmet à son tour au juge des comptes théoriquement avant le 30 septembre de l'année suivant celle au titre de laquelle ils sont établis⁷⁹¹.

L'originalité de la procédure devant les Cours des comptes française et gabonaise réside dans le fait que la production des comptes est obligatoire même en l'absence de griefs contre la gestion du justiciable⁷⁹². La présentation des comptes n'implique pas des soupçons vis-à-vis

⁷⁹⁰ Article 143 du décret français du 29 décembre 1962.

⁷⁹¹ Article 119 de la loi n°5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat au Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 119.

⁷⁹² Selon l'article 1^{er} alinéa 7 de la loi du 22 juin 1967, la compétence de la Cour est d'ordre public. La Cour est saisie d'office, de plein droit, par le dépôt obligatoire du compte de gestion.

des justiciables de la Cour des comptes. C'est ce qui a fait dire à Jacques Magnet que « le jugement des comptes présente cette singularité d'être une instance sans demandeur »⁷⁹³.

L'absence de litige entraîne une absence de saisine de la juridiction financière parce qu'il n'y a pas de contestation à la suite de laquelle la Cour des comptes est saisie pour trancher entre les parties un litige, contrairement aux litiges dans les tribunaux civils où chaque partie joue un rôle actif dans le déroulement de la procédure et le juge n'intervient que pour juger entre les parties en instance quand l'affaire est en état⁷⁹⁴.

Paragraphe II : L'instruction

Pendant l'instruction, le magistrat dépouille les comptes (A), les rapports et les contre-rapports (B), les enquêtes (C), les communique au Ministère Public (D) et prévoit l'audience (E).

A/ Le dépouillement des comptes

Le premier Président de la Cour répartit les comptes entre les chambres. Chaque compte est distribué à un magistrat rapporteur.

Le magistrat rapporteur commence sa mission par le retrait des pièces justificatives au greffe. C'est alors que peut commencer l'instruction.

La mission essentielle du magistrat rapporteur est de s'assurer que le comptable a rempli toutes ses obligations professionnelles et surtout son contrôle sur l'ordonnateur. Le comptable doit s'assurer que l'ordonnateur est compétent, les crédits sont disponibles, la dépense est correcte et imputée au chapitre correspondant à sa nature et à son objet, et que la créance présentée est valable⁷⁹⁵.

Toutes les observations relevées par le magistrat rapporteur sont consignées dans un rapport qu'il adresse au président de chambre à laquelle il appartient. Le rapporteur fixe la ligne des comptes et peut transmettre le rapport accompagné du compte et pièces justificatives à un contre-rapporteur. Et enfin, dans son rapport, le magistrat rapporteur propose les décisions à prendre.

B/ Les rapports et contre-rapports

⁷⁹³ Jacques Magnet, Louis Valleraud, Thierry Vught, *La Cour des comptes. Les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, 6^{ème} édition, 2007, Berger-Levrault, p. 294.

⁷⁹⁴ Jacques Magnet, Louis Valleraud, Thierry Vught, *La Cour des comptes. Les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, 6^{ème} édition, 2007, Berger-Levrault, p. 140.

⁷⁹⁵ Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Finances publiques, Budget/ Trésor, Tome 1*, 7^{ème} édition, Montchrestien, 1996, p. 443.

La procédure contradictoire est un élément essentiel de la procédure en vigueur dans les Cours des comptes française et gabonaise durant l'instruction.

Le magistrat rapporteur rédige un rapport dans lequel il porte des observations et fait des propositions sur les comptes vérifiés. Puis, il les transmet avec pièces à l'appui à un conseiller contre-rapporteur. Celui-ci doit « s'assurer que les observations et propositions du rapporteur sont fondées »⁷⁹⁶. Comme en France, le contre-rapporteur assiste le magistrat rapporteur. Il doit mentionner ses contre-observations et contre-propositions dans un rapport écrit. Comme le rapporteur, le contre-rapporteur participe aux délibérations. Il prend la parole pour exprimer ses considérations d'ensemble sur l'affaire et pour communiquer ses contre-propositions⁷⁹⁷.

Il prend la parole à la suite de celle du rapporteur pour y présenter ses contre-observations⁷⁹⁸. Tous deux ont voix consultative.

En France, à la suite, de la prise de parole des magistrats rapporteurs et contre-rapporteurs, la formation délibère. Elle rend une décision sur chaque proposition. Il en est de même au Gabon où « la délibération est arrêtée à la majorité des voix et, en cas de partage, celle du président est prépondérante »⁷⁹⁹. Comme en France, le justiciable au Gabon⁸⁰⁰ dispose d'un délai de deux mois pour répondre aux questions posées. Au Gabon, ce délai est ramené à trois mois⁸⁰¹ pour les gestions de fait et à quinze jours pour les contrôles de l'exécution des lois de finances et les fautes de gestion⁸⁰².

C/ Les enquêtes

Pour obtenir des preuves nécessaires à l'avènement de la vérité, le rapporteur peut réclamer la communication des pièces manquantes des organismes concernés. La loi l'autorise même à se rendre sur place pour procéder à toutes investigations après notification.

L'article 50 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon prévoit à cet effet que « les magistrats peuvent se rendre dans les services

⁷⁹⁶ Article 62 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 132.

⁷⁹⁷ Loïc Philip, Finances publiques. Les dépenses publiques le droit budgétaire et financier, Tome 1, édition Cujas, 2000, p. 354.

⁷⁹⁸ Article 60 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 132.

⁷⁹⁹ Article 60 alinéa 3 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 132.

⁸⁰⁰ Article 110 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 134.

⁸⁰¹ Pour les gestions de fait. Article 87 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 133.

⁸⁰² Pour les contrôles de l'exécution des lois de finances et les fautes de gestion Articles 82 et 98 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 133.

ordonnateurs et comptables. Ceux-ci doivent prendre toutes dispositions pour leur permettre de prendre connaissance des écritures tenues et des documents, en particulier des pièces préparant et justifiant des recettes, d'une part, l'engagement, la liquidation et le paiement des dépenses, d'autre part ».

Le déplacement au lieu de l'enquête peut avoir pour objet de vérifier les écritures, le matériel et de procéder à la comptabilité de toutes les matières. Il peut aussi donner lieu à la délivrance de copies des pièces nécessaires à leur contrôle.

En cas de déplacement, l'administration ou les services enquêtés ne peuvent opposer le secret professionnel au magistrat enquêteur. Il en sont déliés. La contre partie de ce pouvoir d'investigation est que la Cour est astreinte à prendre toutes les dispositions nécessaires afin de garantir strictement le caractère secret attaché à ces documents ou informations ainsi qu'aux résultats des enquêtes ou vérifications qu'elle effectue⁸⁰³.

Concernant l'instruction, le législateur gabonais s'est inspiré du modèle d'instruction qui existe en France. La seule différence que nous pouvons relever en cette matière est qu'au Gabon la procédure d'instruction vise aussi bien les comptes des comptables publics que les comptes des administrateurs de crédits ou des gestionnaires. La Cour s'estime compétente à juger ces derniers. Ceci n'est pas le cas de la Cour des comptes français ainsi que nous l'avons déjà relevé.

Pendant l'instruction, les magistrats financiers gabonais jouissent des mêmes prérogatives que les magistrats financiers français. Ils peuvent, entre autre, en tant que de besoin, exiger toutes demandes d'information, mener des enquêtes, faire des expertises sur place et auditions. Les magistrats jouissent de tous pouvoirs d'investissement pour l'instruction des comptes ou affaires qui leur sont confiés⁸⁰⁴.

Au Gabon comme en France, la phase d'instruction est clôturée par l'adoption d'un rapport définitif à la lumière des réponses du justiciable. Le magistrat rapporteur communique le dossier au Ministère public qui met fin à la procédure d'instruction.

D/ La communication du dossier au Ministre public

L'instance prend fin par la communication de l'ensemble du dossier au parquet qui présente ses conclusions écrites. Il faut signaler que cette communication est obligatoire si le rapporteur propose une amende, un quitus, un débet ou une déclaration de gestion de fait.

⁸⁰³ Article 47 alinéa 2 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 131.

⁸⁰⁴ Article 47 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 131.

Le Procureur général de la Cour des comptes en France et au Gabon assiste à l'audience lorsque l'affaire est examinée. Il présente oralement ses observations en vue de développer les conclusions écrites.

E/ L'audience

La délibération a lieu lorsque l'affaire est en état d'être jugée. Elle est transmise à l'audience. Le magistrat contre-rapporteur expose ses observations les plus importantes. Le Président suit les débats sur le rapport. La chambre compétente examine les observations. Le Président doit prononcer la décision. Le rapporteur se charge alors de rédiger les projets d'arrêts et des autres décisions⁸⁰⁵.

Il y a lieu de remarquer à ce sujet qu'au Gabon comme en France la délibération de la Cour est secrète et le prononcé de l'arrêt est public⁸⁰⁶.

Il convient de souligner que la décision de la Cour des comptes a une particularité par rapport à celle des autres juridictions : la Cour statue à titre provisoire ou à titre définitif⁸⁰⁷.

Paragraphe III : La règle du double arrêt

Comme la Cour des comptes française, celle du Gabon a aussi le droit de prononcer deux types d'arrêts⁸⁰⁸ : l'arrêt provisoire (A) et l'arrêt définitif (B).

A/ L'arrêt provisoire

L'arrêt provisoire est une décision à caractère juridictionnel. Il est pris par la formation compétente sous la forme « d'injonction » notifiée au justiciable en lui imposant de fournir des explications complémentaires sur les sommes indûment payées ou insuffisamment recouvrées⁸⁰⁹. Au Gabon par exemple, lorsque la Cour des comptes constate des irrégularités mettant en cause la personnalité du comptable, elle enjoint à ce dernier d'apporter la preuve de ses rectifications ou de produire des justifications complémentaires⁸¹⁰.

⁸⁰⁵ Article 61 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 132.

⁸⁰⁶ Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, *Finances publiques*, 7^{ème} édition,, LGDJ, 2004, p. 447 et l'article 45 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 131.

⁸⁰⁷ Luc Saïdj, Jean-Luc Albert, *Finances publiques*, 5^{ème} édition, Dalloz, 2007, p. 156. Lire aussi articles 108 alinéa 2 ; 114 et 115 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 134.

⁸⁰⁸ Loïc Philip, *Finances publiques*, Tome I, Cujas, 2000, p. 354

⁸⁰⁹ Jacques Magnet, *Eléments de comptabilité publique*, 4^{ème} édition, LGDJ, 1998, p. 140

⁸¹⁰ Article 108 alinéa 2 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 134.

Au Gabon, les charges à l'encontre du comptable ou du gestionnaire sont adressées à ces derniers comme l'indique la loi du 17 septembre 1994 en son article 98. Celui-ci indique que « l'instruction terminée, l'intéressé est avisé en vue de prendre connaissance du dossier de l'affaire au greffe de la Cour soit par lui-même, soit par son mandataire, dans le délai maximum de quinze jours à compter de la date de notification ». L'intéressé dispose d'un délai de trente jours pour produire à la Cour un mémoire écrit. En l'absence de réponse au terme de ce délai, la procédure de faute de gestion suit son cours.

Selon la loi gabonaise sur la Cour des comptes, le comptable a un délai de deux mois pour présenter ses observations par écrit appuyées des pièces justificatives⁸¹¹. Ce délai court à compter de la notification de l'arrêt provisoire qui commence à courir à compter de la notification de la décision.

Le respect de ce délai de deux mois est d'ordre public. A l'expiration de ce délai, s'il ne satisfait pas aux injonctions, le justiciable sera exposé à une peine d'amende. La Cour des comptes a eu à prononcer une amende à l'encontre d'un comptable qui avait tardé plusieurs mois à répondre à ses injonctions⁸¹². Mais dans le cas où il satisfait à cette injonction, la Cour lève les charges qu'elle a prononcées contre lui.

B/ L'arrêt définitif

L'arrêt définitif peut prendre trois qualités : on parle d'arrêt de quitus ou de décharge (a), en avance (b) et en débet (c).

a. Le quitus ou la décharge

L'arrêt de quitus prononce la décharge définitive du comptable⁸¹³.

Quand le justiciable a répondu et que la Cour se juge suffisamment éclairée, elle se prononce à titre définitif soit en levant l'injonction en déchargeant le comptable⁸¹⁴ soit en le constituant en débet⁸¹⁵.

Les charges qui justifient l'instruction sont notifiées aux justiciables de manière à respecter le principe du contradictoire. Car comme le soulignent les professeurs Cornu et Foyer, « il n'est

⁸¹¹ Article 110 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 134.

⁸¹² CC 5 octobre 1998, 3^{ème} Ch. Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Nice. Source : Jacques Magnet et Jérôme Felippini, Chronique de comptabilité publiques, *RFFP*, n°67, septembre 1999, p. 269.

⁸¹³ Christian Descheemaeker, *La Cour des comptes*, Paris, La documentation française, 2^{ème} édition, 2005, p. 160

⁸¹⁴ Article 141 tiré 12 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes. Volume 2, Annexe VII, p. 135.

⁸¹⁵ Article 141 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 135.

de défense que dans la contradiction. Le principe du contradictoire a pour corollaire la liberté de la défense »⁸¹⁶. Si le justiciable ne répond pas aux injonctions dans le délai réglementaire, la Cour peut statuer par un arrêt définitif. Celui-ci devient alors exécutoire et susceptible de recours⁸¹⁷.

Les comptables sortant en situation régulière peuvent réclamer le remboursement de leurs cautionnements et la radiation des inscriptions prises sur leurs biens.

Nous remarquons également qu'au Gabon, le législateur a repris la même solution qu'en France. Les comptables publics peuvent obtenir le quitus de la Cour des comptes à l'occasion de la cessation de fonctions⁸¹⁸. Le décès des comptables publics avant le déclenchement de la procédure entraîne l'extinction de l'action. En effet, attendu que le décès du mis en cause est intervenu avant même qu'il ne soit informé, conformément aux règles de procédure observées dans cette matière, des charges contre lui, qu'il est de principe que la peine est personnelle ; qu'en raison du décès de l'intéressé et en application dudit principe, il échet de dire qu'il n'y a pas lieu à poursuivre l'instruction de la faute de gestion retenue contre Sieur »⁸¹⁹.

Au Gabon, le délai maximum avant que la Cour ne statue est de deux mois. Ce délai court à partir du premier jour de la date de dépôt des comptes des comptables au greffe. Dans le cas où le délai est expiré, le comptable est quitte de plein droit. La Cour peut accorder une décharge définitive rattachée à la gestion annuelle du comptable⁸²⁰. De même dans le cadre d'un ordre de mission, si celui-ci n'a pas été suivi d'exécution après un délai de six mois, l'ordre de mission devient caduc⁸²¹.

Le législateur gabonais s'est largement inspiré de l'exemple français. La loi organique portant sur la Cour des comptes précise en son article 141 tiré 13 qu'une fois que lorsque « toutes les gestions du comptable ont été reconnues irréprochables et les omissions, irrégularités ou déficits ont été réparés, les débits apurés et, le cas échéant, l'amende ou les amendes payées. La décision constate que le comptable est sorti de fonctions, définitivement quitte et libéré de

⁸¹⁶ Bertrand Huby, *La contradiction devant les juridictions des comptes*, Presse universitaire d'Aix-Marseille, 2001, p. 19.

⁸¹⁷ Luc Saïdj, Jean-Luc Albert, *Finances publiques*, 5^{ème} édition, Dalloz, p. 157.

⁸¹⁸ Article 141 tiré 13 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 135.

⁸¹⁹ Cour des comptes du Gabon, 20 avril 2004. Arrêt définitif. Fin de l'instruction pour cause de Décès. Volume 2, Annexe II, p. 45-47.

⁸²⁰ Article 141 tiré 12 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 135-136.

⁸²¹ Article 46 alinéa 3 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 131.

ses obligations. Elle ordonne que radiation soit faite des inscriptions hypothécaires qui auraient été prises sur les biens du comptables et que son cautionnement lui soit restitué ».

La Cour peut en effet prononcer des injonctions nouvelles dès lors que le justiciable n'a pas obtenu sa décharge par une décision définitive. Elle peut, toutefois, avant de se prononcer à titre définitif, rendre sur un même compte plusieurs arrêts provisoires⁸²².

b. L'avance

En France comme au Gabon, la Cour des comptes se borne uniquement à déclarer que le compte est en avance, du fait que le règlement de remboursement relève de l'autorité administrative ou judiciaire compétente parce que les Cours des comptes ne détiennent aucun pouvoir de contrainte sur l'administration⁸²³.

On peut ici s'interroger sur la position du droit gabonais. Si la Cour est compétente pour contrôler la gestion du comptable, il lui appartient également de vérifier le compte administratif afin de déceler les irrégularités commises dans l'exécution des dépenses et des recettes de l'Etat. Mais la loi gabonaise n°5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat précise en son article 75 que « les dépenses payées par le régisseur donnent lieu à ordonnancement de régularité. Elles sont justifiées auprès du contrôleur financier et du comptable de rattachement dans des conditions fixées par le ministre chargé des finances ».

Au Gabon, la Cour peut prononcer un arrêt d'avance définitif revêtant la formule exécutoire. En conséquence, le comptable peut obtenir le remboursement des dépenses effectuées en excédent au vu de cette décision.

c. Le débet

A l'image de la Cour des comptes française, celle du Gabon prononce, d'une manière identique, le débet contre le comptable condamné débiteur avec les intérêts de droit au taux légal du trésor ou à la caisse de la collectivité locale ou de l'organisme concerné⁸²⁴.

En vertu de l'article 18 alinéa 2 du décret du 20 septembre 1968 remplacé par l'article 27 alinéa 2 du décret du 11 Février 1985 « lorsqu'un comptable dont la responsabilité a été

⁸²² Article 114 alinéa 2 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 134.

⁸²³ F.J Fabre, *Les Grands arrêts de la jurisprudence financière*, 5^{ème} édition, avec la collaboration d'A. Froment-Meurice/ J-Y Bertucci et N. Groper, Dalloz, 2007, p. 65-66 ; Article 117 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 134. Lire aussi la Loi du 24 janvier 1984 et l'arrêté du ministre des finances daté du 2 février 2001.

⁸²⁴ Luc Saïdj, Jean-Luc Albert, *Finances publiques*, 5^{ème} édition, Dalloz, p. 156. Loi du 23 février 1963, article 60 VIII.

engagée n'a pas satisfait aux dispositions d'un arrêt provisoire lui enjoignant de rétablir sa situation ou ne justifie pas d'avoir obtenu dans les conditions fixées par les lois et règlements, une décharge de responsabilité, la Cour le constitue en débet par arrêt définitif ». Cette disposition permet d'affirmer que le débet résulte soit d'un déficit de caisse prônant la forme d'une obligation de rembourser la différence du reliquat de la ligne des comptes aux organismes ayant subi le préjudice sur les deniers propres du comptable, soit il provient des omissions ou des irrégularités, c'est-à-dire des recettes légalement omises ou des dépenses indûment payées⁸²⁵.

Au Gabon, la Cour des comptes condamne le comptable ou l'ordonnateur à solder leur débet, en y ajoutant les intérêts de droit, à verser au trésor ou à la caisse de la collectivité locale ou de l'établissement public concerné faute de quoi il ne pourra obtenir décharge de responsabilité, ni quitus de gestion⁸²⁶.

Nous constatons que comme la Cour des comptes française celle du Gabon statue aussi à titre provisoire⁸²⁷ et à titre définitif⁸²⁸.

Le second arrêt est dit définitif⁸²⁹. La formation prend la décision définitive après avoir écouté le rapporteur et le contre-rapporteur⁸³⁰. En fait, c'est le même rapporteur qui procède à une instruction définitive, à moins que les injonctions ou autres charges prononcées par le premier arrêt n'aient pas été maintenues ou converties, auquel cas la décision définitive est reportée à un arrêt ultérieur.

Toutefois, si de nouvelles omissions ou irrégularités sont révélées entre temps, il faudrait y statuer par un nouvel arrêt⁸³¹. La reprise de l'instruction suit la même règle de la procédure contradictoire. Ainsi, il est tout à fait permis de demander des nouvelles explications aux justiciables.

⁸²⁵ Jacques Magnet, *Eléments de comptabilité publique*, 4^{ème} édition, LGDJ, 1998, p. 167.

⁸²⁶ Article 141 tiré 10 de la loi du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 135-136.

⁸²⁷ Article 108 alinéa 2 de la loi du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 134.

⁸²⁸ Article 114 de la loi du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 134.

⁸²⁹ Jacques Magnet, *Eléments de comptabilité publique*, 4^{ème} édition, LGDJ, 1998, p. 140-141.

⁸³⁰ Raymond Muzelle, *Finances publiques*, 12^{ème} édition, 2002, Sirey, p. 343.

⁸³¹ Article 157 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 137.

Section III : La portée de l'arrêt

S'agissant de la portée des arrêts et de leur sanction, la législation gabonaise présente certaines particularités par rapport au droit français. Les arrêts de la Cour des comptes du Gabon et de France se déclinent sous forme d'arrêt de décharge, de débet d'avance (Paragraphe I) et de condamnation pécuniaire (paragraphe II), mais les voies de recours restent ouvertes aux justiciables (Paragraphe III).

Paragraphe I : Les arrêts de débet

La Cour procède à l'apurement juridictionnel de débet (A) et fixe les sommes dues à reverser au Trésor public. Il s'agit en l'espèce de sommes dues à recouvrer résultant du reliquat passif du compte du comptable. Elle exige également dans l'arrêt le paiement des intérêts dus sur le montant de débet (B). Ce dernier revêt la formule exécutoire (C).

A/ L'apurement juridictionnel de débet

Au Gabon, la Cour des comptes est confrontée à une pratique récurrente et préjudiciable au Trésor public : celle de l'extraction irrégulière des fonds publics⁸³², ce qui induit des gestions de fait. En fait, cette forme d'irrégularité financière cache fréquemment les détournements de fonds publics ou les cas d'enrichissements personnels⁸³³.

La Cour des comptes du Gabon condamne régulièrement et sévèrement ce genre d'agissement préjudiciable au Trésor public⁸³⁴.

La procédure de gestion de fait a pour seul objet de fixer la ligne des comptes en condamnant les comptables de fait à reverser les reliquats en leurs possession au Trésor public. Nous soulignons ici que la procédure ainsi définie précédemment est différente de celle qui peut être intentée contre les escrocs. En effet, les escrocs qui ont provoqué des paiements par des manœuvres frauduleuses ou les voleurs qui se sont emparés des fonds ou des valeurs dans la caisse publique ne peuvent être qualifiés de comptables de fait parce qu'ils ont détenu des deniers publics avec une mauvaise foi, non pas pour autrui, mais pour leur propre nom.

Sur les cas de cet espèce, les Cours des comptes aussi bien française que gabonaise se trouvent incompétentes. La compétence est dévolue aux juridictions judiciaires, soit par une

⁸³² Entretien n°3 avec Mme Mpaga, Procureur général de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 151.

⁸³³ Entretien n°5 avec M. Maganga-Bakita, Président de la deuxième chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 164.

⁸³⁴ Cour des Comptes du Gabon, 13 juin 2002. Affaire Conseil Gabonais des Chargeurs. Volume 2, Annexe II p. 34-38.

action publique, soit par une action civile contre le justiciable inculpé. L'action judiciaire ainsi engagée ayant pour objet de réprimer les actes de détournements des fonds publics. Dans ce cas, les intérêts dus sur le montant de débet s'ajoutent à la charge du comptable débiteur envers la collectivité publique.

Le comptable est tenu de refuser le paiement d'une dépense dès lors que le défaut d'une pièce rend celui-ci irrégulier. Cela signifie que les paiements effectués d'une manière irrégulière notamment pour insuffisance des pièces justificatives illégales engagent la responsabilité pécuniaire du comptable⁸³⁵.

La mise du comptable en état de débet est garantie par une procédure d'apurement suivie par les Cours des comptes des deux pays⁸³⁶.

La règle de l'unicité du compte signifie que le compte de gestion de fait doit être unique ; contenir l'ensemble des recettes et des dépenses effectuées et se présenter en forme régulière. Le comptable public doit indiquer la fixation d'une ligne de compte faisant apparaître le montant des recettes admises, celui des dépenses allouées et, s'il y a lieu, l'excédent des recettes sur les dépenses⁸³⁷ afin que la Cour puisse déterminer la fixation du reliquat⁸³⁸.

Aussi, le jugement du compte d'une gestion de fait obéit aux mêmes règles que le jugement du compte d'une gestion patent. Toutefois, la Cour réclame dans un arrêt provisoire de déclaration de gestion de fait, les explications et justificatives présentées par son justiciable en état d'examen⁸³⁹.

Les arrêts de débet concernent aussi bien le comptable patent que le comptable de fait. La responsabilité pécuniaire de ces deux catégories de comptable est mise en cause lorsque les comptes qu'ils gèrent se trouvent en état de déficit.

Les arrêts de débet ne peuvent être prononcés qu'en présence de deux situations :

- D'abord de façon objective, lorsque la juridiction financière ou une autorité administrative tel le Trésorier-payeur général constate un manque dans les disponibilités

⁸³⁵ Arrêt du 11 janvier 1981, centre universitaire de Guyane, *Rev. Adm.*, 1982 n° 206, p. 165 (note Fabre J.F).

⁸³⁶ Article 141 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon (Volume 2, Annexe II, p. 135) et la loi du 23 février 1963, article 60-VIII.

⁸³⁷ CC 6 et 19 mai 1910, Desserteau, fabrique de Bois-le-Roi, *Rec.* p. 43 ; 16 mars 1911, Coussinet, fabrique de Montereau-Fault-Yonne, *Rec.* p. 14. Source : F.J Fabre, *Les Grands arrêts de la jurisprudence financière*, 5^{ème} édition, avec la collaboration d'A. Froment-Meurice/ J-Y Bertucci et N. Groper, Dalloz, 2007, p. 412.

⁸³⁸ CC 1^{er} Mars 1910, Vincent, ancien maire de la commune de Pratz, *Rec.* p. 28. Source : F.J Fabre, *Les Grands arrêts de la jurisprudence financière*, 5^{ème} édition, avec la collaboration d'A. Froment-Meurice/ J-Y Bertucci et N. Groper, Dalloz, 2007, p. 396.

⁸³⁹ Jacques magnet, *Les gestions de fait*, LGDJ, 1998, p. 93.

publiques, c'est-à-dire lorsqu'il y a un déficit de caisse. Par déficit de caisse, il faut entendre qu'une somme d'argent en espèce n'existe pas dans la caisse.

- Ensuite, de façon subjective lorsque la Cour constate un dol au préjudice d'une collectivité publique, c'est-à-dire lorsque le comptable cherche à dissimuler l'irrégularité qui, en apparence, prend la forme régulière. Dans ce cas, la juridiction financière prononce un débet à la charge du responsable de la gestion de ces deniers publics⁸⁴⁰.

B/ Le paiement des intérêts du débet

En France, le point de départ des intérêts dus sur le montant de débet court, soit à compter de la date du fait générateur, soit à compter de celle de leur découverte⁸⁴¹.

Les intérêts commencent à courir à partir du jour du fait générateur, c'est-à-dire à partir du paiement irrégulier dans lequel a été constaté le déficit par un arrêt de débet définitif opposable au justiciable⁸⁴².

Par contre, s'il y a une confusion quant à la détermination de la date du fait générateur, et ce, peu importe les raisons de cette même détermination, les intérêts ne commencent à courir qu'à partir du jour de la découverte du déficit ou de l'irrégularité constatée par l'injonction du juge. Jusqu'au 1^{er} juillet 2007, le point de départ du cours des intérêts a longtemps été fixé par référence à l'article 1996 du Code civil, déclaré applicable aux comptables publics par un avis du Conseil d'Etat des 8 et 20 juillet 1808 dont les termes avaient été repris par l'article 368 du décret du 31 mai 1862⁸⁴³. Mais depuis l'entrée en vigueur de la loi du 20 décembre 2006 les intérêts sont portés dans tous les cas à compter du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire personnelle des comptables. Désormais, les intérêts ne courent plus dès la notification de l'arrêt ou du jugement constituant le comptable en débet mais plutôt dès la notification de l'arrêt ou du jugement contenant le premier acte de la mise en jeu de la responsabilité du comptable que les intérêts courent.

L'évolution de la position française en cette matière n'a pas eu une incidence sur la législation en vigueur au Gabon puisque le juge financier gabonais considère que les intérêts courent dès la notification de l'arrêt ou du jugement constituant le comptable en débet⁸⁴⁴.

⁸⁴⁰ André Paysans, *Finances publiques*, Dalloz, Armand Colin, 5^{ème} édition, 1999, p. 356.

⁸⁴¹ Jacques Magnet, *Les comptables publics*, LGDJ, 1995, p. 141. Lire aussi la loi du 23 février 1963 article 60-VIII.

⁸⁴² Christian Descheemaeker, *La Cour des comptes*, La documentation française, 2^{ème} édition, Paris, 2005, p. 164. Voir aussi Loi du 23 février 1963 article 60-VII.

⁸⁴³ Jacques Magnet, *Les comptables publics*, LGDJ, 1995, p. 141.

⁸⁴⁴ Article 141 tiré 10 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 135-136.

C/ La force exécutoire

Pour le législateur gabonais, les décisions rendues par la Cour des comptes doivent être notifiées aux intéressés. Il en a prévu neuf articles. Il s'agit des articles 143 à 151 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon.

Le Greffe de la Cour des comptes du Gabon a la charge de procéder à la notification des arrêts rendus par la Cour⁸⁴⁵.

Les arrêts provisoires qui sont rendus sur les comptes des comptables publics sont notifiés à ces derniers. Lorsque ces arrêts ont un caractère définitif, ils peuvent être adressés au ministre chargé des finances en ce qui concerne le comptable supérieur du trésor ; au comptable supérieur du trésor compétent en ce qui concerne les autres comptables, à l'autorité de tutelle et au comptable intéressé.

Quant aux arrêts rendus pour faute de gestion, ils sont notifiés au justiciable lui-même ou au ministre dont il dépend ou dépendait et, le cas échéant, à l'autorité qui a saisi la Cour.

Il convient de signifier que la « notification des arrêts de la Cour des comptes aux personnes déclarées comptables de fait est adressées par la Cour au dernier domicile connu »⁸⁴⁶.

Il faut qu'on évite la querelle doctrinale relative à l'autorité de chose jugée et la force exécutoire⁸⁴⁷.

La première exprime la matérialisation de l'attribution d'un droit particulier reconnu et protégé par la loi, alors que la deuxième confère à l'arrêt la force de vérité légale⁸⁴⁸. Mais, il paraît difficile de dissocier l'autorité de la chose jugée d'un arrêt et sa force exécutoire, car leur effet est identique.

L'exécution et l'autorité ne sont plus qu'une seule et même chose⁸⁴⁹. Le juge des comptes donne la force juridique aux décisions définitives grâce à la force exécutoire de l'arrêt. C'est ce qui explique que la Cour des comptes attache à ses arrêts définitifs de débits les mêmes effets que ceux relatifs à l'autorité de chose jugée en matière civile⁸⁵⁰. Ce qui revient à dire que les arrêts définitifs sont exécutoires entre le justiciable et la collectivité publique.

⁸⁴⁵ Entretien n°6 avec M. Manfoumbi-Boussamba, Greffier en chef de la Cour des comptes. Volume 2, Annexe VIII, p. 166.

⁸⁴⁶ Article 150 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 136.

⁸⁴⁷ Sous la direction de Maryse Deguerge, Justice et responsabilité de l'Etat, Didier Sabourault, « La fonction juridictionnelle entre autorité indépendance et responsabilité », PUF, 1^{ère} édition, 1993, p. 194-197.

⁸⁴⁸ Daniel Tomasin, « Essai sur l'autorité de chose jugée en matière civile » in Jacques Hénon, *Droit judiciaire privé*, 3^{ème} édition par Thierry Le Bars, Montchrestien, 2006, p. 265.

⁸⁴⁹ Roger Perrot, *Institutions judiciaires*, 12^{ème} édition, Montchrestien, 2006, p. 490 et S.

⁸⁵⁰ Article 1351 du Code civil français.

Les arrêts définitifs ont l'autorité de la chose jugée et dessaisissent le juge financier, qui ne pourrait y revenir que par la voie extraordinaire de la révision. Quant aux arrêts provisoires, ils ne revêtent aucune force exécutoire. Par conséquent, les arrêts provisoires ne sont susceptibles de pourvois en révision et en cassation, qui ne sont ouverts que contre les arrêts définitifs.

Il faut appeler ici que l'arrêt de décharge ne nécessite pas une procédure d'exécution. En revanche, la force exécutoire vise essentiellement les arrêts de débet⁸⁵¹.

Notons finalement que le débet peut s'éteindre, soit par la remise gracieuse⁸⁵², soit par une disposition d'ordre public, c'est-à-dire la prescription. Avant 2001, le paiement du débet devait être réclamé dans un délai de 30 ans en France, sinon il était prescrit et éteint au profit du comptable. Il courait à compter de la date de leur fixation⁸⁵³. Après avoir maintenu la prescription à trente ans, les lois de finances rectificatives du 28 décembre 2001 et du 30 décembre 2004 l'ont ramenée successivement à dix puis à six ans⁸⁵⁴.

Au Gabon, la prescription n'a pas varié. Elle est toujours trentenaire.

Enfin, les deux sortes de comptables constitués en débet peuvent être sanctionnés par la Cour, c'est-à-dire qu'ils sont passibles d'amendes d'un type particulier.

Les arrêts définitifs de débet rendus par les Cours des comptes gabonaise et française ont la même force exécutoire. Ils ont par conséquent « la force de vérité légale »⁸⁵⁵. Cela signifie que personne ne peut plus contester ce qui a été jugé et que le juge lui-même ne peut même pas revenir sur sa décision.

Paragraphe II : La condamnation pécuniaire

Nous avons déjà vu qu'en principe seuls les comptables publics peuvent manier des deniers publics. Ce qui ne se conçoit pas pour le comptable de fait. Mais les deux catégories de comptables constitués en débet peuvent être sanctionnés par la Cour des comptes.

Deux situations justifient la condamnation à payer des amendes : lorsque le juge constate le retard dans la production des comptes (A). La Cour peut aussi prononcer des amendes pour non réponses aux injonctions (B) voire même pour ingérence dans les opérations comptables

⁸⁵¹ Article 86 du décret français du 29 décembre 1962

⁸⁵² Luc Saïdj, Jean-Luc Albert, *Finances publiques*, 5^{ème} édition, Dalloz, 2007, p. 158.

⁸⁵³ L'Article 2262 du Code civil français et l'article 308 du Code civil gabonais.

⁸⁵⁴ L'article 86 de la loi de finances rectificatives du 28 décembre 2001 et l'article 125 de la loi de finances rectificatives du 30 décembre 2004.

⁸⁵⁵ Roger Perrot, *Institutions judiciaires*, 12^{ème} édition, Montchrestien, 2006, p. 245.

(C) Précisons à nouveau qu'au Gabon, la Cour des comptes a de larges attributions en matière répressive puisque la condamnation s'étend à la faute de gestion des ordonnateurs.

A/ Le retard dans la production des comptes

Les textes français et gabonais prévoient de façon identique des amendes pour retard. Les comptables sont tenus de produire leurs comptes dans le délai réglementaire. Le manquement à cette obligation donne lieu à l'application d'une amende par le Ministère public vis-à-vis des justiciables fautifs. Il en va de même pour les justiciables qui répondent tardivement aux injonctions de la Cour.

La Cour des comptes française peut condamner les comptables à l'amende pour retard dans la production de leurs comptes⁸⁵⁶. Cette amende était d'abord régie par la loi du 31 décembre 1954⁸⁵⁷ qui précisait en son article 4 que « tout comptable de deniers publics justiciable de la Cour des comptes qui n'a pas présenté son compte dans les délais prescrits par les règlements, peut être condamné par l'autorité chargée de juger ledit compte, à une amende dont le montant est fixé à 100 F au maximum par mois de retard pour ceux qui sont justiciables de la Cour des comptes ».

L'article 4 de la loi du 31 décembre 1954 a été modifié par la loi n° 94-1040 du 2 décembre 1994 qui dispose désormais que « le taux maximum de l'amende pouvant être infligée à un comptable qui n'a pas produit ses comptes dans le délai réglementaire ainsi que le taux maximum de l'amende pouvant être infligée à un comptable pour retard dans les réponses aux injonctions formulées lors d'un jugement sur ses comptes sont fixés par voie réglementaire dans la limite, pour les comptes d'un même exercice, du montant mensuel du traitement brut afférent à l'indice nouveau majoré 250 de la fonction publique ».

La Cour peut appeler un comptable à régulariser son compte en cas d'irrégularités constatées. Le comptable doit produire à la juridiction les pièces justificatives manquantes dans le délai fixé par l'arrêt provisoire de débet. La Cour apprécie, avant de statuer définitivement, le bien fondé des explications présentées par le comptable condamné à l'amende.

Il y a une jurisprudence relativement abondante sur le retard des amendes. Le juge des comptes a eu à prononcer des amendes contre les comptables lorsque ceux-ci ne présentent pas les comptes dans les délais impartis par les textes⁸⁵⁸. En revanche dans l'hypothèse d'un retard justifié par des raisons liées au dysfonctionnement informatique du service nécessaire à

⁸⁵⁶ Gil Desmoulin, *Finances publiques de l'Etat*, collection public/droit, 2008, p. 84.

⁸⁵⁷ Loi n°54-1306 du 6 décembre 1954 JORF du 1^{er} janvier 1955, p. 3.

⁸⁵⁸ CC, 2 Mai 2002, 7^{ème} Ch., Laboratoire central des Ponts et Chaussées., par Alain Chabrol et Nathalie Casas, *RFFP*, n°84, décembre 2003, Jurisprudence (2002) p. 235.

la tenue de la comptabilité, la Cour a renoncé à prononcer une amende pour retard⁸⁵⁹. La responsabilité du comptable peut aussi être engagée en cas de non recouvrement des recettes⁸⁶⁰ et l'exécution des dépenses conformément au règlement général sur la comptabilité publique.

L'absence de présentation des comptes dans les délais imparties conduit le juge financier à prononcer des amendes⁸⁶¹. Mais dans le cas d'un retard imputable à des dysfonctionnements ayant affecté l'application informatique utilisée pour assurer la tenue de la comptabilité, la Cour a renoncé à prononcer une amende⁸⁶².

Les dispositions des articles de la loi gabonaise sont très proches de ceux de la législation française. A l'époque où la chambre des comptes du Gabon était encore en action, elle disposait de pouvoirs répressifs. Elle pouvait exiger l'obtention des divers comptes soumis à son contrôle dans les délais et en état d'examen. Les sanctions que cette juridiction était autorisée à prononcer portaient sur le défaut ou le retard dans la production de certaines pièces. Il pouvait s'agir en l'espèce du défaut ou du retard de la production du compte, ou d'une réponse aux observations adressées entre l'arrêt provisoire et l'arrêt définitif ou d'un refus de satisfaire aux injonctions adressées par l'institution de contrôle.

La Cour des comptes du Gabon peut aussi infliger des amendes pour retard de production des comptes ; pour non réponse dans les délais requis par les textes, pour gestion de fait, pour faute de gestion ; pour outrage à l'audience et pour entrave à l'action de la Cour. Ces différents types d'amende ont déjà été prévus par le législateur français⁸⁶³. Au Gabon, il semblerait que la Cour des comptes prononce souvent beaucoup d'arrêts d'amende pour retard dans la production des comptes⁸⁶⁴.

Selon l'article 141 de la loi gabonaise portant statut de la Cour des comptes, l'amende pour retard dans la production des comptes peut aller de 50.000 à 500.000 francs Cfa par mois de

⁸⁵⁹ CC, 13 juin 2002, 4^{ème} Ch., centre national de la fonction publique territoriale. Source : Alain Chabrol et Nathalie Casas, *RFFP*, n°84, décembre 2003, Jurisprudence (2002) p. 235.

⁸⁶⁰ *RFFP*, n°92, novembre 2005, Jurisprudence (2004), par Alain Chabrol et Nathalie Casas, p. 270-276 ; *RFFP*, n°104, Novembre 2008, Chronique de jurisprudence financière 2006-2007, Gérard Moreau et Stéphane Bredin, p. 165-168.

⁸⁶¹ CC 2 mai 2002, 7^{ème} Ch., Laboratoire central des Ponts et chaussées. Source : *RFFP*, n°84, décembre 2003, Jurisprudence (2002) Alain Chabrol et Nathalie Casas, p. 235.

⁸⁶² CC 13 juin 2002, 4^{ème} Ch., Centre national de la fonction publique territoriale. Source : *RFFP*, n°84, décembre 2003, Jurisprudence (2002) Alain Chabrol et Nathalie Casas, p. 235.

⁸⁶³ Article 141 tiré 11 de la loi n°11/94 de la loi du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 136.

⁸⁶⁴ Cour des comptes du Gabon. Répertoire n°9806/CC/PC. Affaire Assemblée nationale. Arrêt d'amende. Condamnation pour retard dans la production de son comptes de gestion de l'exercice 1995. Lire aussi Cour des comptes du Gabon. Répertoire n°99-07/CC/PC. Affaire Assemblée nationale. Arrêt d'amende. Volume 2, Annexe II, p. 16-19 ; 20-23.

retard. Ainsi dans un arrêt, la Cour des comptes du Gabon a condamné l'Agent comptable de l'Assemblée nationale à « une amende pour retard dans la production de son compte de gestion de l'exercice 1995, d'un montant de deux cent mille (200.000) F CFA par mois de retard. Celle-ci court du 1^{er} mai 1997 jusqu'au 30 juillet 1998 », ce qui donne un montant total de trois millions (3.000.000) de F. CFA⁸⁶⁵.

Il convient de préciser que les amendes que la Cour des comptes du Gabon prononce à l'encontre des comptables n'exemptent pas ces derniers des poursuites pénales.

Le refus de présentation des comptes des pièces justificatives ou documents requis, le refus de répondre à la convocation des magistrats de la Cour des comptes ou l'entrave de leurs opérations de vérification sur place expose l'agent public ou le justiciable à une amende pouvant aller de 500.000 à 2.500.000 francs Cfa⁸⁶⁶. Ainsi la Cour des comptes du Gabon a eu à condamner M. X, directeur général de la Société SO GA TRA pour entrave : « attendu qu'il résulte (...) que la mention « exercice 1996-1997 » est substituée par celle exacte de « exercices 1997-1998 » dans l'arrêt n° 01/03-04/CC/TC/GC du 23 mai 2003. Le dispositif de l'arrêt n° 01/03-04/CC/TC/GC déclarant Sieur X coupable d'entrave à l'action de la Cour des comptes et le condamnant à une amende d'un million cinq cent mille (1.500.000) francs Cfa est confirmé... »⁸⁶⁷.

B/ Retard dans la réponse aux injonctions

S'agissant des retards dans la réponse aux injonctions, le législateur gabonais retient la solution adoptée en France.

Contrairement à la Cour des comptes française, celle du Gabon adresse des injonctions aussi bien aux comptables qu'aux ordonnateurs parce qu'elle exerce des attributions juridictionnelles sur ces deux catégories de justiciables. En cas de non-réponse valable dans les délais aux injonctions de la Cour, l'amende fixée par la loi est de 20.000 francs Cfa par mois de retard⁸⁶⁸. Dans cette hypothèse, la responsabilité du justiciable se trouve engagée.

⁸⁶⁵ Cour des comptes du Gabon. Répertoire n°99-07/CC/PC. Affaire Assemblée nationale. Arrêt d'amende. Volume 2, Annexe II, p. 20-23.

⁸⁶⁶ Article 141 tiré 11 de la loi n°11/94 de la loi du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 136.

⁸⁶⁷ Cour des comptes du Gabon, 12 avril 2006. Arrêt définitif d'entrave à l'action de la Cour. Affaire SOGATRA. Volume 2, Annexe II, p. 51-58.

⁸⁶⁸ Article 141 tiré 11 de la loi n°11/94 de la loi du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 136.

L'originalité particulière de la Cour des comptes gabonaise provient de la règle traditionnelle du double arrêt. Elle peut utiliser son pouvoir d'injonction à l'égard des comptables publics, des gestionnaires et des ordonnateurs⁸⁶⁹.

C/ Les amendes pour ingérence dans les opérations comptables

Il convient de noter que les amendes pour gestion de fait sont prévues par la législation française et gabonaise. Les Cours des comptes sont compétentes pour les gestions de fait (a). Toutefois celle du Gabon a la particularité de prononcer de nombreux amendes (b).

a. La compétence des Cours pour gestion de fait

Au Gabon, l'article 91 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 prévoit « qu'aux termes de l'apurement de la gestion de fait, le comptable de fait peut être condamné par la Cour des comptes à une amende calculée suivant l'importance et la durée de la détention ou du maniement des fonds et valeurs sans pouvoir toutefois excéder le total des sommes indûment détenues ou maniées ». Cet article précise explicitement que l'immixtion sans titre légal dans les fonctions publiques peut être punie. La Cour des comptes du Gabon a eu à condamner M. X pour gestion de fait. En effet, « attendu qu'à l'issue du contrôle des comptes et de la gestion de la Caisse Autonome d'Amortissement effectué par la Cour, il a été relevé des errements imputables à Sieur X en sa qualité de Directeur général de la Caisse Autonome d'Amortissement à l'époque des faits ; attendu que ces errements se caractérisent par le versement au profit de Sieur X des frais de mission d'une valeur globale de douze millions sept cent soixante mille deux cent quatre (12.764.204) francs Cfa et des gratifications pour le montant total de trente six millions huit cent dix neuf mille neuf deux cent quatre (36.819.204) francs Cfa qui n'était appuyé d'aucune pièce justificative ; que le versement des frais de mission aurait dû être appuyé d'un ordre de mission et d'un texte réglementaire fixant le barème des frais à percevoir par les différentes catégories de personnel ; que s'agissant des gratifications leur paiement aurait dû être appuyé d'un texte réglementaire les prévoyant et fixant les montants à percevoir par les différentes catégories de personnel ; qu'en l'absence de ces pièces justificatives, tous les errements effectués sont considérés comme irréguliers ; que dès lors leur bénéficiaire doit en répondre conformément aux dispositions des articles 84, 85 et 87 de la loi n° 11/94 du 17 septembre 1994. Le Sieur X est déclaré comptable de fait de la

⁸⁶⁹ Article 143 et 144 de la loi n°11/94 de la loi du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 136.

Caisse Autonome d'Amortissement de la somme de cinquante millions cinq cent mille six cent cinquante six (50.556.656) francs Cfa »⁸⁷⁰.

En France, la Cour des comptes a eu à condamner un ministre pour opération constitutive de gestion de fait, car « attendu qu'il ressort du contrôle effectué sur la gestion des droits de trafic spécifiques aux hydrocarbures et minerais que sieur X...avait ordonné au directeur général de la société C... que les sommes acquittées par les redevables desdits droits soient virées sur le compte n°...domiciliée à Paris en France (...) »⁸⁷¹. La Cour a déclaré ce ministre comptable de fait pour s'être immiscé dans la gestion et le maniement des ressources de la société C..

La Cour des comptes française considère comme opération constitutive de gestion de fait l'ingérence dans le recouvrement de recettes procurées par le fonctionnement d'un service public soumis aux règles de la comptabilité publique⁸⁷². Elle a eu également à juger comme opération constitutive de gestion de fait, l'ingérence dans le recouvrement de fonds de concours destinés à des services publics « considérant qu'en vertu de l'article 19, deuxième alinéa, de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les concours utilisés à ces fins, destinés à un service de l'Etat, auraient dû être versés au trésor pour être rattachés au budget général par voie de fonds de concours ; qu'ainsi, ceux qui, sans être comptables du trésor, s'en sont ingérés dans le maniement de ces fonds, s'en sont constitués comptables de fait des deniers de l'Etat »⁸⁷³.

Au Gabon, les gestions de fait imputables aux ordonnateurs semblent monnaie courante. Il appartient à la Cour d'apprécier souverainement l'application de l'amende. La Cour sanctionne sévèrement les auteurs de ces actes, quels que soient les motifs invoqués par eux.

b. La particularité de l'amende au Gabon

Nous rappelons que contrairement à la France, au Gabon, les fautes de gestion commises par les comptables et/ou les ordonnateurs sont sanctionnées par la Cour des comptes.

⁸⁷⁰ Cour des comptes du Gabon, 3 avril 1998. Arrêt provisoire de déclaration de gestion de fait. Organisme contrôlé : la Caisse Autonome d'Amortissement. Volume 2, Annexe II, p. 24-26.

⁸⁷¹ Cour des Comptes du Gabon, 4^{ème} ch., 18 septembre 2001. Arrêt provisoire de déclaration de gestion de fait. Affaire Conseil Gabonais des Chargeurs. (Déclaration de comptable de fait) ; Cour des Comptes du Gabon, 4^{ème} ch., 13 juin 2002. Arrêt définitif de déclaration de gestion de fait. Affaire Conseil Gabonais des Chargeurs. (Déclaration de comptable de fait). Volume 2, Annexe II, p. 30-33 et 34-38

⁸⁷² CC, ch., réunies, 19 mai 2004, Mme Michaux-Chevry et M. Madinecoutey, comptable de fait de la commune de Gourbeyre. Rec. p. 37.

⁸⁷³ CC, 4^{ème} ch., 22 janvier 1998, Association amicale des magistrats et anciens magistrats du tribunal de commerce de Paris (AMAM). Source : F.J Fabre, *Les Grands arrêts de la jurisprudence financière*, 5^{ème} édition, avec la collaboration d'A. Froment-Meurice/ J-Y Bertucci et N. Groper, Dalloz, 2007, p. 343.

Selon le Procureur général de la Cour des comptes du Gabon les cas de gestion de fait sont nombreux : « à l'endroit des comptables surtout patents, nous n'avons pas une jurisprudence abondante. Par contre, en matière de gestion de fait, les extractions irrégulières sont les infractions qui reviennent régulièrement, c'est-à-dire le mandat par le règlement fictif. Ce mandat est régulier dans sa forme mais compte tenu du fait qu'il n'y a pas eu la contre partie du règlement effectué en faveur de l'entreprise, il y a gestion de fait donc extraction irrégulière de fond »⁸⁷⁴. Cet avis est partagé par d'autres hauts magistrats avec lesquels nous avons eu des entretiens⁸⁷⁵.

Il résulte des entretiens que nous avons eus avec certains magistrats⁸⁷⁶ de la Cour des comptes du Gabon que les fautes les plus récurrentes sont les extractions irrégulières des deniers publics. Elles sont commises par les ordonnateurs. Ces fautes sont rigoureusement sanctionnées par la Cour des comptes.

Il est alors permis de dire que le contrôle juridictionnel de la Cour n'est pas seulement un contrôle de la régularité des comptes des comptables, contrôle d'ailleurs classique, mais également un contrôle d'efficacité de gestion dont les fautifs peuvent être jugés devant la Cour elle-même. Il résulte aux termes de l'article 141 alinéa 12 tiré 4 de la loi du 17 septembre 1994 que les auteurs des fautes de gestion sont passibles d'une amende dont le minimum ne peut être inférieur à 250.000 francs Cfa et dont le maximum de l'amende peut atteindre le montant du traitement annuel brut attribué aux fonctionnaires titulaires de l'indice d'un agent de l'Etat à l'échelon le plus élevé de la catégorie A.

Les poursuites devant la Cour des comptes du Gabon ne font pas obstacle à des poursuites à caractère pénal ou disciplinaire. Le Procureur général a reçu du législateur gabonais le droit de déférer aux juridictions civiles ou pénales les agissements constitutifs de crimes ou de délits des comptables publics ou de fait et des ordonnateurs⁸⁷⁷.

Pour ce qui est de la France, la loi de 1948 modifiée relative à la Cour de discipline budgétaire et financière⁸⁷⁸ prévoit en son article 6 que « toute personne mentionnée à l'article 1er ci-dessus, dont les agissements auront entraîné la condamnation d'une personne morale de droit

⁸⁷⁴ Entretien n°3 avec Mme Mpage, Procureur général de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 151.

⁸⁷⁵ Entretien n°5 avec M. Maganga-Bakita, Président de la deuxième chambre de la Cour des comptes. Volume 2, Annexe VIII, p. 162.

⁸⁷⁶ Voir entretiens n°3 et n°5 avec respectivement Mme Mpage et M. Maganga-Bakita. Volume 2, Annexe VIII, pages préc cités.

⁸⁷⁷ Article 31 tiré 5 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 relative à la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁸⁷⁸ Loi n°48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire et financière.

public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice, sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 500 francs et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date où la décision de justice aurait dû recevoir exécution ».

Sur les amendes qui peuvent être infligées pour des fautes de gestion, le législateur gabonais s'est inspiré du législateur français puisque les termes de cette disposition sont quasiment les mêmes.

Il est important de souligner qu'en France, cette amende s'applique à des infractions relatives à la légalité budgétaire, par opposition au Gabon où la sanction des fautes de gestion met en cause l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur ou le gestionnaire.

Nous avons relevé le constat selon lequel en France, la Cour des comptes est une simple juridiction à l'égard des comptes des comptables, alors qu'au Gabon, la Cour des comptes a de larges pouvoirs qui lui permet d'apprécier la responsabilité objective et subjective des comptables ainsi que des ordonnateurs. Au delà de ses attributions d'ordre administratif, la Cour des comptes du Gabon joue aussi le rôle de juridiction à caractère répressif en matière d'infractions budgétaires et économiques.

Au Gabon comme en France, les comptables et les ordonnateurs qui contestent le bien fondé des décisions de la Cour peuvent intenter un recours juridictionnel.

Paragraphe III : Les voies de recours

Certaines voies de recours sont communes aux Cours des comptes du Gabon et de France : il s'agit du recours en révision (A), et en cassation (B). En revanche, le recours en rétractation (C) est une spécificité gabonaise puisqu'elle n'a pas été prévue par le législateur français.

A/ Le recours en révision

Au Gabon comme en France, le recours en révision a pour objet de rectifier l'un des arrêts de la Cour. Les cas de révision sont possibles dans des situations expressément définies par la loi : pour cause d'erreur, pour cause d'omission, et, enfin, pour faux ou double emploi.

La Cour des comptes française peut se saisir d'office ou sur réquisition du Procureur général prise de sa propre initiative. Certaines autorités administratives peuvent aussi la saisir. Il s'agit du ministre en charge des finances, des ministres intéressés, ainsi que des représentants des collectivités et établissements publics concernés. Contrairement à la France, le législateur

gabonais a restreint les institutions qui peuvent saisir la Cour pour révision d'un arrêt définitif. En sont donc exclus par rapport à l'exemple français : les ministres ainsi que les collectivités et établissements publics. Seuls sont habilités à demander la révision d'un arrêt : le comptable appuyé de pièces justificatives recouvrées depuis l'arrêt et la Cour elle-même.

En fait la voie de révision n'est recevable aux comptables que contre les arrêts ou jugements qui ont statué sur leurs comptes⁸⁷⁹. Ainsi donc un comptable de fait est irrecevable à demander la révision de l'arrêt qu'il l'a déclaré tel à moins que les pièces prétendues nouvelles qu'il présente étaient déjà connues du juge⁸⁸⁰.

La Cour des comptes a jugé la révision d'un arrêt définitif de déclaration de gestion de fait à la demande du ministre de l'intérieur qui avait fait état d'une erreur matérielle portant sur une différence d'un franc entre le total des sommes figurant sur les pièces justificatives produites à l'appui du compte et les dépenses pouvant faire l'objet d'une reconnaissance d'utilité publique⁸⁸¹.

La demande en révision d'un arrêt peut résulter d'une erreur de chiffre, anodine soit-elle. En effet, le juge des comptes française a jugé recevable la révision d'un arrêt définitif de déclaration de gestion de fait à la demande du ministre de l'intérieur qui avait fait état d'une erreur matérielle portant sur une différence d'un Franc français entre le total des sommes figurant sur les pièces justificatives produites à l'appui du compte et les dépenses pouvant faire l'objet d'une reconnaissance d'utilité publique⁸⁸².

Au Gabon, les arrêts définitifs de la Cour sont susceptibles de révision⁸⁸³. Les demandes en révision sont adressées au premier Président de la Cour.

Au regard des dispositions de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994, le Procureur général près la Cour des comptes du Gabon ne peut demander la révision d'un arrêt puisqu'il n'est pas cité expressément parmi les personnes qui ont ce droit. Et pourtant il semble difficile d'admettre que le Procureur général ne puisse demander le recours en révision en cas de violation de la loi par la formation compétente parce que son rôle est de surveiller l'application des lois et de règlements au sein de la Cour des comptes. On pourrait donc

⁸⁷⁹ Décret du 11 février 1985, article 32 premier alinéa ; décret du 23 août 1995, article 76, premier alinéa.

⁸⁸⁰ CC 14 janvier 1998, 4^{ème} Ch., commune de Nice. Source : Jacques Magnet et Jérôme Filippini, *Chronique comptabilité publique, RFFP*, n°67, septembre 1999.

⁸⁸¹ CC 14 septembre 2000, 1^{er} février, 20 décembre 2001, 4^{ème} ch., fondation Louis Lépine. *Chronique RFFP*, n°79, septembre 2002, p. 330.

⁸⁸² CC 14 septembre 2000 ; 1^{er} février ; 20 décembre 2001, 4^{ème} fonction Louis Lépine. *Chronique, RFFP*, n°79, Septembre 2002, p. 330.

⁸⁸³ Article 155 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 136.

penser que le Procureur général a le droit d'introduire un recours en révision de son propre chef.

La recevabilité du recours en révision est subordonnée à la réunion des conditions de fond et de forme aussi bien en France qu'au Gabon. Ces conditions sont identiques.

Selon l'article 155 alinéa 2 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994, le justiciable doit adresser sa demande de révision au premier Président de la Cour. Elle doit contenir l'exposé des faits, des moyens et des conclusions ainsi que les pièces justifiées régulières. Dans l'hypothèse où la Cour admet la demande, elle peut prendre une décision préparatoire de mise en état de révision des comptes. Elle fixe alors un délai de deux mois au justiciable afin que celui-ci lui procure des pièces justificatives supplémentaires pour une éventuelle révision de l'arrêt. A l'expiration du délai, la Cour procède s'il y a lieu à la révision de l'arrêt et des comptes concernés.

En ce point, la procédure à la Cour des comptes du Gabon est exactement la même que celle qui est prévue devant la Cour des comptes française.

Le Président adresse cette demande à la formation compétente pour statuer par un arrêt et, s'il y a lieu, elle peut décharger le justiciable en rétractant la condamnation précédente prononcée contre lui.

Dans les deux pays, la procédure contradictoire est observée en matière de demande de révision. Le juge financier statue en deux temps : d'abord, par un arrêt provisoire à raison de la notification préalable aux intéressés qui leur permet de faire part de leurs observations, puis par un arrêt définitif dans lequel la Cour peut confirmer ou rejeter l'arrêt, objet du recours en cassation⁸⁸⁴.

En France, c'est la formation de jugement qui a rendu l'arrêt attaqué qui statue par un arrêt unique sur la recevabilité du recours et, s'il y a lieu, sur le fond de l'affaire⁸⁸⁵ alors qu'au Gabon c'est la Cour des comptes toutes chambres réunies qui est seule compétente pour connaître des demandes en révision⁸⁸⁶.

On distingue deux types de recours en révision à la Cour des comptes française. Celle qui est introduite par les comptables à la suite des arrêts définitifs rendus sur leurs comptes à leurs détriment faute par eux d'avoir pu produire des pièces justificatives qu'ils ont depuis lors

⁸⁸⁴ Article 33 du décret n°85-199 du 11 février 1985 relatif à la Cour des comptes française et l'article 156 de la loi du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 137.

⁸⁸⁵ Décret du 11 février 1985 article 32 in fine.

⁸⁸⁶ Article 27 alinéa 2 de la loi n°11/94 du 27 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

recouvrées⁸⁸⁷ ; et celle qui est effectuée par le Procureur général, soit sur ordre du ministre des Finances ou des autres ministres intéressés, soit sur la demande des représentants légaux des organismes publics⁸⁸⁸, etc..

En France comme au Gabon, en cas de rejet de la demande de révision, une autre voie peut être ouverte : le recours en cassation

B/ Le recours en cassation

Au Gabon, à l'époque où la chambre des comptes n'était qu'une composante de la Cour suprême, la procédure retenue pourrait être qualifiée d'assez originale : c'était une formation spéciale qui se prononçait sur les cassations. Elle était composée du Président de la Cour suprême et de trois membres issus chacune des trois chambres composant la Cour suprême (judiciaire, administrative, des comptes). C'est cette formation qui était appelée à connaître des recours en cassation. Si le pourvoi est accueilli favorablement, le litige est renvoyé pour décision devant la chambre des comptes statuant en chambre du conseil.

Au Gabon, l'arrêt, objet de pourvoi en cassation est déféré à la Cour des comptes constituée dans sa formation Toutes chambres réunies⁸⁸⁹ ainsi que nous le confirme M. Maganga-Bakita : « c'est la Cour toutes chambres réunies qui est habilitée à se prononcer sur les pourvois. Lorsqu'une décision rendue par une chambre est attaquée, c'est cette Cour toutes chambres réunies qui est saisie du pourvoi. En fait, le pourvoi est adressé au premier Président. Celui désigne un rapporteur. Il rapporte devant cette formation de jugement qui regroupe en fait les conseillers maîtres, le Premier président, les présidents de chambre et le procureur général ».

En France, le recours en cassation est porté devant le Conseil d'Etat pour rectifier la conformité au droit d'un arrêt définitif de la Cour, voire arrêt de débet, de gestion de fait, d'amende et de révision⁸⁹⁰. Il n'en est pas de même au Gabon⁸⁹¹.

La compétence du Conseil d'Etat pour les pourvois en cassation des arrêts rendus par la Cour des comptes française s'explique par le fait que le Conseil d'Etat joue le rôle de la juridiction qui assure la légitimité de la légalité administrative. La compétence du Conseil d'Etat se

⁸⁸⁷ Article R. 143-1, 1^{er} alinéa du Code des juridictions financières.

⁸⁸⁸ Article R. 143-2, 1^{er} alinéa du Code des juridictions financières.

⁸⁸⁹ Article 27 alinéa 2 de la loi du 27 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

⁸⁹⁰ Article 22 du décret du 20 septembre 1968 remplacé par l'article 34 du décret du 11 février 1985.

⁸⁹¹ La loi du 17 septembre 1994 prévoit en son article 27 alinéa 2 les pourvois en cassation contre les arrêts de la Cour des comptes. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

fonde sur le principe du non empiétement de la Cour des comptes sur l'administration⁸⁹². C'est en raison de cela qu'une partie de la doctrine considère que c'est une juridiction de l'ordre administratif : « c'est par ce recours en cassation que la Cour des comptes est rattachée à l'ordre des juridictions administratives »⁸⁹³. C'est tout le contraire au Gabon où le législateur accorde à la Cour des comptes des pouvoirs spécifiques parce qu'elle exerce un contrôle d'opportunité sur les actes de gestion en refusant de rattacher celle-ci au Conseil d'Etat par voie de cassation⁸⁹⁴.

Nous observons sur ce point précis que la formation habilitée à se prononcer en cassation au Gabon est éloigné du modèle français. L'explication de cette différence réside dans la volonté du législateur gabonais de s'adapter à l'organisation judiciaire, ce qui n'est pas tout à fait la même en France. Précisons qu'en dehors de cette particularité, les organes chargés de statuer sur les arrêts attaqués, les conditions et les règles de procédure reprennent à l'identique celles du droit français.

Au Gabon comme en France, les arrêts rendus par les Cours des comptes sont susceptibles d'être annulés par voie de cassation. En France en 2001, la Cour des comptes a « statué sur 7 pourvois en cassation contre des arrêts de la Cour des comptes [et a affirmé que] que 4 d'entre ont été rejetés et 2 ont abouti à une cassation et à une annulation partielle »⁸⁹⁵. Mais, il y a lieu de préciser dans ce contexte qu'en raison de la différence des systèmes juridictionnels adoptés par chacun des deux pays, le pourvoi en cassation est admis devant deux juridictions distinctes.

Au-delà de cette nuance sur la juridiction compétente à se prononcer en cassation, le Gabon suit l'exemple français en matière des cas d'ouverture du recours en cassation. L'article 34 du décret français du 11 février 1985 prévoit que la demande en cassation peut être introduite pour vice de forme, incompétence ou violation de la loi des arrêts définitifs rendus par la Cour des comptes.

La loi gabonaise portant création de la Cour des comptes ne précise pas expressément les conditions d'ouverture du pourvoi en cassation. Mais nous pouvons penser que le juge financier gabonais ne reçoit les pourvois en cassation que lorsqu'ils remplissent les conditions

⁸⁹² Gilbert Orsoni, « Le conseil d'Etat, juge de cassation des décisions de la Cour des comptes », *RFFP*, n°39, 1992, p. 122-164.

⁸⁹³ J-C Martinez et P. Di Malta, *Droit budgétaire*, Litec, 3^{ème} édition, 1999, p. 860.

⁸⁹⁴ La formation toutes chambres réunies assure la cassation à la Cour des comptes du Gabon.

⁸⁹⁵ *RFFP*, n°79, Septembre 2002, Chronique, p. 331.

prévues par le décret français du 11 février 1985⁸⁹⁶, c'est-à-dire lorsqu'il y a incompétence, violation de la loi et enfin non respect des règles de procédure devant la Cour des comptes.

En France, il y a incompétence lorsque la Cour des comptes empiète sur les compétences respectives du Ministre des finances et des tribunaux de droit commun⁸⁹⁷. Ceci implique l'intervention de la juridiction de cassation pour annuler les arrêts rendus par la Cour en toute méconnaissance de sa propre compétence⁸⁹⁸.

Le Conseil d'Etat veille à ce que la Cour des comptes n'empiète pas sur la compétence du Ministre des finances⁸⁹⁹. La jurisprudence admet qu'un comptable qui a été déchargé de sa gestion par un arrêt définitif de la Cour des comptes ne peut ultérieurement à cette décision être mis en débet « administratif ». En d'autres termes, le ministre ne pourrait engager la responsabilité pécuniaire de ce comptable sans porter atteinte à l'autorité de la chose jugée⁹⁰⁰.

Dans l'expression de violation de la loi, le terme « loi » doit être entendu dans un sens large, c'est-à-dire dans le sens de la méconnaissance ou de la mauvaise interprétation d'une disposition législative, réglementaire ou d'un principe général de droit. Dans certaines situations, le Conseil d'Etat peut annuler un arrêt, évoquer l'affaire et la juger au fond au lieu de la renvoyer « si l'intérêt d'une administration de la justice la justifie »⁹⁰¹. Il peut aussi rejeter des pourvois présentés comme non fondés⁹⁰² comme il l'a fait concernant les arrêts du 11 et 15 Novembre 1984.

La Cour des comptes veille aussi au respect des règles procédurales. Ainsi, elle peut prendre une décision d'irrecevabilité en raison d'un vice de forme constaté tels les arrêts non motivés ou l'absence de conclusions du Ministère public⁹⁰³, etc,....

Enfin, notons que la voie de recours en cassation doit être faite par une personne qui est habilitée par la loi. Il peut s'agir des ministres ou des représentants légaux de ces personnes

⁸⁹⁶ Nous devons préciser que le texte de loi instituant la Cour des comptes gabonais n'a pas été suivi de décret d'application jusqu'à ce jour.

⁸⁹⁷ C.E 29 novembre 1999, Mme Wach, héritière de M. Wach, comptable de fait des deniers de la communes d'Illkirch-Graffenstaden (Rec. p. 124).

⁸⁹⁸ C.C 18 février 1935, Chopin, directeur de l'association syndicale de la rue de lily à Clamart. Rec. p. 5. Grands arrêts de la jurisprudence financière, 5^{ème} édition, p. 64 et S.

⁸⁹⁹ F.J Fabre, *Les Grands arrêts de la jurisprudence financière*, 5^{ème} édition, avec la collaboration d'A. Froment-Meurice/ J-Y Bertucci et N. Groper, Dalloz, 2007, p. 55-66.

⁹⁰⁰ CE 7 juillet 1853, Guibert, Rec. CE p. 680 ; CE, 3 juillet 1885, *De Bonardi et autres*, Dalloz 1887, III-3. Source : Francis-J Fabre *Les Grands arrêts de la jurisprudence financière*, 4^{ème} édition, avec la collaboration d'Anne Froment-Meurice, 1996, Dalloz, p. 52.

⁹⁰¹ Article L. 821-2 du Code de la justice administrative.

⁹⁰² CE 8 juillet 2005, *Basserie et Caffart*, Rec. CE, p. 327 ; Rec. 2005.

⁹⁰³ CC 5 novembre 1992, Herz, maire d'Ecquevilly, Rec. p. 116 ; CC, 29 juin 1995, Rolland, comptable de la Commune de Fenouillet, Rec. p. 63 ; CC 6 novembre 2003, Pelassy, maire de la Commune de Mons, Rev. Trésor, 2004, p. 709.

publiques⁹⁰⁴ ouverte contre les arrêts de la Cour des comptes dans un délai de deux mois à compter de la notification de l'arrêt dit définitif ou contre les dispositions définitives d'un jugement lui faisant grief et dans les formes requises⁹⁰⁵.

D'autres recours constituent une différence fondamentale entre les deux juridictions.

C/ La remise gracieuse et les autres recours

En France, la remise gracieuse constitue une voie de recours ouverte uniquement devant le ministère des finances. Ce recours ne peut être intenté qu'en cas de décharge de la responsabilité du comptable. Ainsi, il appartient au comptable constitué débiteur des sommes dont le régisseur a obtenu la décharge ou la remise gracieuse de demander à son tour la décharge ou la remise gracieuse au ministre qui est seul compétent pour octroyer l'une ou l'autre⁹⁰⁶. Le ministre ne peut prendre une telle mesure qu'à la condition que le débet ait été prononcé⁹⁰⁷ à moins qu'il soit à apurer⁹⁰⁸.

En France, la remise gracieuse⁹⁰⁹ est réglementée par les articles 7 à 9 du décret du 29 Septembre 1964. Les articles 7 et 8 retiennent particulièrement notre attention parce qu'ils précisent les conditions de la remise gracieuse dont peuvent bénéficier les comptables.

Selon l'article 7 « le comptable public qui n'a pas présenté une demande en décharge de responsabilité ou dont la demande a été rejetée en totalité ou en partie, peut demander au Ministre des finances, la remise gracieuse des sommes laissées à sa charge, intérêts compris ». L'article 7 est complété par l'article 8 qui prévoit que « le ministre des finances statue sur la demande en remise gracieuse, après avis du supérieur hiérarchique et, le cas échéant, de l'organisme public et du ministre intéressé. Toute remise gracieuse dont le montant excède une limite fixée par arrêté du ministre des finances est soumise à l'avis préalable du Conseil d'État »⁹¹⁰.

⁹⁰⁴ CE 5 mai 1882, *Chasteau*, Rec. CE. p. 419.

⁹⁰⁵ CE 24 octobre 2001, *Chavanat et autres, association ADEEC*, Rec. p. 144. Cette solution jurisprudentielle a été consacrée par le décret du 20 septembre 1968. désormais tous les ministres excepté celui en charge du budget sont habilités à former un recours en cassation au nom du département dont ils ont la responsabilité.

⁹⁰⁶ CC 21 janvier 2002, 3^{ème} Ch., Ecole d'architecture de Lyon ; 8 avril 2002, 3^{ème} Ch., théâtre national de l'Odéon ; 25 novembre 2002, 3^{ème} ch., Centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Rennes. Source : *RFFP*, n°84, décembre 2003, Jurisprudence (2002), Alain Cgabrol et Nathalie Casas, p. 229.

⁹⁰⁷ CC 26 juin 2003, Union des groupements d'achats publics, p. 34 ; 11 septembre 2003, trésorier-payeur général de l'Ardèche, p. 67, *Revue du Trésor*, 2006.

⁹⁰⁸ CC 4 mai 1995, office public d'aménagement et de construction de la Seine-Maritime, p. 16 ; 26 avril 2001, Lycée professionnel Placide-Courtoy à Hautmont (Nord), p. 20, avec les conclusions du procureur général. *Revue du Trésor*, 2006.

⁹⁰⁹ Xavier Prétot, « Le Pouvoir de faire grâce », *RDP*, n°6-1983, p. 1525-1569.

⁹¹⁰ Décret n°64-1022 du 29 septembre 1964 modifié relatif à la constatation et apurement des débet des comptables publics et assimilés. (Décret n°64-1022 du 29 septembre 1965, débet des comptables publics et assimilés, constatation et apurement », *JORF* du 30 Octobre 1964, p. 8917).

La réforme du 1^{er} septembre 2003 interdit au ministre des finances de prononcer des remises gracieuses au profit des comptables qui ont été condamnés par le juge financier à des débits consécutifs à des détournements de fonds publics et les débits prononcés par le juge des comptes. En revanche, le ministre des finances peut prononcer les demandes de remise gracieuse pour d'autres types de condamnations, mais pourvu qu'elles soient présentées par les comptables directs du Trésor. Mais depuis le 1^{er} septembre 2005, le ministre des finances peut déléguer ce pouvoir de grâce au Trésorier payeur général pour les demandes formulées par certains agents comptables.

En France la remise gracieuse relève du pouvoir exclusif du ministre des finances. La remise gracieuse ne peut être accordée au comptable que pour des motifs d'opportunité, de la totalité ou une partie de débit. Par conséquent, elle ne peut être discutée que par la voie extra juridictionnelle⁹¹¹. Toutefois l'exécution de cette mesure nécessite un avis consultatif de la Cour des comptes française notamment pour des débits administratifs et des débits juridictionnels dont le seuil s'élève respectivement à 200.000 euros et à 10.000 euros⁹¹².

Un dispositif légal⁹¹³ et réglementaire⁹¹⁴ encadre le niveau des montants pouvant donner lieu à une remise gracieuse. Selon ce dispositif, un avis du Conseil d'Etat est nécessairement requis pour les débits à caractère juridictionnel émanant de la Cour ou des chambres régionales et territoriales des comptes. Il s'agit plus précisément des débits qui se situent au delà de 100.000 euros et à 300.000 euros pour les débits prononcés par le ministre dont relève le comptable mise en cause.

Il est important de souligner que depuis le 1^{er} juillet 2007, les comptables ne sont plus tenus de présenter au ministre des finances une demande de remise gracieuse pour empêchement à leurs obligations pour cause de force majeure⁹¹⁵. Désormais, après avoir constaté l'existence d'une situation de force majeure ayant empêché le comptable d'accomplir normalement ses fonctions, le ministre dont relève le comptable ou le ministre des finances doivent s'abstenir de mettre en jeu la responsabilité pécuniaire de celui-ci⁹¹⁶. Avec cette nouvelle disposition, le comptable n'est plus préalablement constitué en débit.

⁹¹¹ CC 23 juillet 1886, bureau de bienfaisance de Lyon (Rhône), p. 11 ; 3 mai 1988, centre hospitalier de Melun (Seine-et-Marne), p. 59. *Revue du Trésor*, 2006.

⁹¹² F.J Fabre, *Les Grands arrêts de la jurisprudence financière*, 5^{ème} édition, avec la collaboration d'A. Froment-Meurice/ J-Y Bertucci et N. Groper, Dalloz, 2007, p. 87.

⁹¹³ La loi du 23 février 1963, article 60-IX.

⁹¹⁴ Décret du 29 septembre 1964, article 8, troisième alinéa ; arrêté du 18 décembre 2001.

⁹¹⁵ CE 7 Mars 1968 affaire Frioux Rec. p. 144.

⁹¹⁶ Loi du 23 février 1963, article 60-V, premier alinéa.

En droit français, le partage des compétences entre le juge des comptes et le ministre des finances a longtemps posé des questions délicates, avant finalement de recevoir une précision par le Conseil d'Etat. Celui-ci affirme dans un arrêt que « la Cour des comptes, qui est compétente pour juger les comptes des comptables publics, ne peut légalement fonder les décisions qu'elle rend dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle que sur les éléments matériels des comptes soumis à son contrôle, à l'exclusion notamment de toute appréciation du comportement personnel des comptables intéressés »⁹¹⁷. Le débet juridictionnel peut être déclaré par la Cour des comptes à l'encontre d'un débiteur envers l'Etat. Ce débet revêt la forme exécutoire. L'arrêt du débet ne vise que la fixation de la ligne des comptes.

Le ministre des finances intervient différemment du juge des comptes. Il a le pouvoir d'apprécier la responsabilité personnelle des comptables. Il lui appartient d'exercer le contrôle des motifs, de l'opportunité de l'utilité. Par exemple, en cas de force majeure, le ministre des finances peut examiner ce fait extérieur au compte. Le débet administratif, sauf en cas de décharge de responsabilité, force le comptable à verser dans la caisse les sommes manquantes⁹¹⁸. Toutefois, la jurisprudence admet qu'un comptable qui a été déchargé de sa gestion par un arrêt définitif ne peut voir sa responsabilité pécuniaire engagée ultérieurement sans porter atteinte à l'autorité de la chose jugée⁹¹⁹.

En fait, on reconnaît une certaine supériorité des décisions de la Cour des comptes sur celle du ministre⁹²⁰. En l'espèce, la règle applicable est celle de la primauté de l'autorité de la chose jugée par le juge des comptes sur l'autorité de la chose décidée par le ministre⁹²¹. En effet, lorsque le juge des comptes a rendu un arrêt de décharge, le ministre ne peut plus mettre le comptable en débet, car ce serait porter atteinte à l'autorité de la chose jugée⁹²². A l'inverse, l'arrêté de débet prononcé par le ministre à l'encontre d'un comptable n'empêche pas le juge des comptes de se prononcer sur le bien-fondé de cette décision⁹²³.

⁹¹⁷ CE ass. Du 20 Novembre 1981- *Raspail, Mocel et Maréchal*- *Rev. Adm.* n°208, 1982 ; *Rec. CC*, p. 397 et *CC ass.* 23 juin 1989 *Vèque et autres receveurs de la commune de Romainville*, *RFDA* 1990, pp. 101 et s. *Conclu. P. Frydman*.

⁹¹⁸ F.J Fabre, *Les Grands arrêts de la jurisprudence financière*, 5^{ème} édition, avec la collaboration d'A. Froment-Meurice/ J-Y Bertucci et N. Groper, Dalloz, 2007, p. 75.

⁹¹⁹ CE 7 juillet 1853, *Guibert*, *Rec. CE* p. 680 ; CE 3 juillet 1885, *De Bonardi et autres*, *D.* 1887, III-3. Source : F.J Fabre, *Les Grands arrêts de la jurisprudence financière*, 5^{ème} édition, avec la collaboration d'A. Froment-Meurice/ J-Y Bertucci et N. Groper, Dalloz, 2007, p. 76.

⁹²⁰ S. Damarey, *Le juge administratif, juge financier*, Paris, Dalloz, 2001, p. 83

⁹²¹ CE, 17 juillet 1816, *Laurence*, *Rec. CE* p. 87 ; CE, 27 octobre 1944, *Veuve Artaud*, *Rec. CE* p. 272, S.1945.III.38 ; CE 13 mars 1957, *Mathieux-Barbier*, *Rec. CE* p. 166, *AJDA* 1957, p. 176, note R. Drago.

⁹²² CE, 19 mars 1823, *Delamarre*, *Rec.* p. 174 ; 7 juillet 1853, CE, 7 juillet 1853, *Guibert*, *Rec.* p. 780 ; CE, 3 juillet 1885, *De Bonardi et autres*, *Rec.* p. 634.

⁹²³ CE, 17 juillet 1816, *Laurence*, *Rec.* ; CE, 27 octobre 1944, *Veuve Artaud* S.1945.III.38 ; CE 13 mars 1957, *Mathieux-Barbier*, *Rec. CE* p. 166, *AJDA* 1957, p. 176, note R. Drago.

Au Gabon, il revient à la Cour des comptes et non au ministre des finances de se prononcer sur la situation de la responsabilité personnelle des compatibles publics avec toutes les garanties d'une juridiction. L'arrêt de débet peut être attaqué soit par la rétractation⁹²⁴ soit voie de révision⁹²⁵.

La loi gabonaise instituant la Cour des comptes ne prévoit pas de mesure de grâce. Les arrêts de la Cour des comptes ne peuvent donc faire l'objet du recours en grâce qu'auprès du président de la République⁹²⁶ puisque la Constitution gabonaise du 11 octobre 2000 confère au Chef de l'Etat le droit de grâce⁹²⁷.

Les justiciables ainsi condamnées peuvent, en cas de rejet de cassation, adresser un recours en grâce auprès du Chef de l'Etat. Le président de la République décide, suivant sa conscience et son pouvoir de Chef de l'Etat garant des intérêts supérieurs du pays, sur l'affaire qui lui est soumise.

Nous n'avons recueilli aucun document officiel sur le nombre de recours en grâce qui aboutisse au Gabon. Nous imaginons mal comment un ministre, un directeur général d'un organisme recevant des fonds publics, les dirigeants d'une entreprise publique ou les administrateurs de crédits peuvent se voir refuser le bénéfice de la grâce présidentielle, même si ces derniers ont été condamnés pour gestion de fait ou pour extraction irrégulière des fonds publics. Notre avis est d'autant plus légitime et logique qu'en France, pays modèle pour le Gabon, la doctrine relève un usage abusif de la remise gracieuse⁹²⁸.

La Cour des comptes du Gabon est compétente à se prononcer sur toutes les voies de recours : révision, rétractation et cassation à l'exception du recours en grâce qui ne peut être intenté que devant le président de la République.

En France, la Cour se prononce sur le recours en révision alors que le recours en cassation est de la compétence du Conseil d'Etat⁹²⁹. Ce dernier a été conduit à se prononcer sur les questions de comptabilité publique tant « à l'occasion de ses attributions juridictionnelles qu'à

⁹²⁴ Article 152 à 154 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 136.

⁹²⁵ Article 155 à 158 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 136-137.

⁹²⁶ La Constitution de la République gabonaise. Loi n°3/91 du 26 mars 1991 modifiée par la loi n°1/94 du 18 mars 1994, la loi n°18/95 du 29 septembre 1995, la loi n°1/97 du 22 avril 1997 et la loi n°14/2000 du 11 octobre 2000.

⁹²⁷ Article 23 de la Constitution gabonaise du 11 octobre 2000.

⁹²⁸ Jacques Magnet, Louis Valleraud, Thierry Vught, *La Cour des comptes. Les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, 6^{ème} édition, 2007, Berger-Levrault, p. 336.

⁹²⁹ Yves Robineau, Didier Truchet, *Le Conseil d'Etat*, PUF, 1995, Que sais-je ? n°2855, p. 84-85.

l'occasion de ses attributions consultatives⁹³⁰ ». On peut remarquer, toujours par rapport aux voies de recours, qu'en France, le Ministre des finances se prononce sur la situation personnelle des comptables par voie de la remise gracieuse⁹³¹.

Au Gabon, un comptable condamné peut certes demander la remise gracieuse au président de la République, mais il dispose aussi du droit d'exercer des recours par la voie de la rétractation ou par la révision du jugement.

Nous terminons cette section en abordant la question des procédures en vigueur dans les juridictions financières française et gabonaise au regard de la Convention européenne des droits de l'homme et de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Paragraphe IV).

Paragraphe IV/ La nécessaire réforme procédurale dans les Cours des comptes

Cette réforme est recommandée par la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (A). Si cette réforme tend à prendre pied dans le dispositif procédural de la Cour des comptes française, au Gabon par contre, les règles de procédure n'ont guère évolué dans le sens d'un procès équitable (B).

A/ Une réforme procédurale inspirée par la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

La Convention européenne des droits de l'homme (a) et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (b) énoncent des principes visant à garantir un procès équitable aux justiciables.

a. Les principes énoncés par la CEDH⁹³²

La convention européenne des droits de l'homme ratifiée par la France en 1974 pose en son article 6-1 le principe du droit à un procès équitable dans la mesure où il dispose que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ».

⁹³⁰ Luc Saïdj, « Conseil d'Etat et comptabilité publique », *RFFP*, n°70, juin 2000, p. 37.

⁹³¹ CE ass. 27 octobre 2000, Mme Desvignes : Dr. Adm. 2001, comm. N°66 note H-M. Crucis. ; Jacques Magnet, *Elements de comptabilité publique*, LGDJ, 4^{ème} édition, 1998, p. 168.

⁹³² Abréviation de la Cour la Convention européenne des droits de l'homme.

L'article 6-1 de la convention européenne des droits de l'homme pose clairement quatre principes : le droit d'être entendu ; le droit à la publicité de l'audience ; le droit d'être jugé dans un délai raisonnable et, enfin, le droit à être jugé par un tribunal indépendant et impartial. Tous ces principes sont en opposition frontale avec les principes qui caractérisent la procédure devant la Cour des comptes.

Sur le premier principe de l'article 6-1 de la convention européenne des droits de l'homme à savoir celui d'être entendu équitablement. Ce principe induit le respect des droits de la défense, l'égalité des armes entre parties, la confidentialité du rapport du rapporteur et des conclusions du parquet et le respect de la présomption d'innocence. A l'évidence, ce principe s'oppose à la publication des décisions auxquelles la Cour des comptes est soumise. La mise en œuvre de ce principe pourrait par exemple porter atteinte à la présomption d'innocence de l'agent public dans le cas où une décision ultérieure à celle de la Cour des comptes devrait être prise devant les juridictions civiles ou répressives.

Le deuxième principe résultant de l'article 6-1 de la convention européenne des droits de l'homme concerne le principe de la publicité de l'audience. Ce principe remet en cause le principe du secret des procédures devant la Cour des comptes.

Quant au troisième principe, il touche au délai raisonnable de jugement. Ce principe peut sérieusement mettre en difficulté la validité de la procédure contradictoire devant la Cour des comptes puisque concrètement le principe du délai raisonnable de jugement porterait atteinte au rallongement du délai de traitement des dossiers devant la Cour des comptes. Or, le rallongement du délai de traitement apparaît comme la garantie du principe du contradictoire devant les juridictions financières.

Le quatrième principe, celui d'être jugé par un tribunal indépendant et impartial implique la séparation au sein du tribunal des fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement. Or, la Cour des comptes a le droit de se saisir d'une affaire et de la juger. Mais, l'exercice de ces différentes fonctions par un même tribunal pose en toile de fond la question de la validité des procédures et du risque de confusion entre les fonctions de poursuite et de jugement. La confusion de ces fonctions est d'autant plus manifeste que le rapporteur participe au délibéré de la formation devant laquelle il a présenté son rapport. Ce qui en l'espèce se traduit par une confusion des fonctions d'instruction et de jugement.

b. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples

A l'image de l'article 6-1 de la convention européenne des droits de l'homme, l'article 7 de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples pose les mêmes principes pour qu'un procès soit qualifié d'équitable⁹³³.

L'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme⁹³⁴ stipule que : « 1. toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend : a) le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur ; b) le droit à la présomption d'innocence, jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie par une juridiction compétente ; c) le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix ; d) le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale. 2. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui ne constituait pas, au moment où elle a lieu, une infraction légalement punissable. Aucune peine ne peut être infligée si elle n'a pas été prévue au moment où l'infraction a été commise. La peine est personnelle et ne peut frapper que le délinquant »⁹³⁵.

Le Gabon a ratifié la charte africaine des droits de l'homme le 20 février 1986. Et pourtant les règles de procédure prévues par la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994⁹³⁶, et pourtant adoptée huit ans après la ratification de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples, sont en opposition complète avec les dispositions de l'article 7 de cette charte.

Les principes de l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples s'inscrivent dans la même logique et revendiquent donc le même esprit que les principes de l'article 6-1 de la convention européenne des droits de l'homme.

Les procédures en vigueur dans les Cours des comptes française et gabonaise devraient s'y conformer puisque la France comme le Gabon ont ratifié ces conventions respectivement en 1974 pour ce qui est de la France et en 1986 en ce qui concerne le Gabon.

B/ De la politique française d'aménagements procéduraux à la politique gabonaise de non application de la charte africaine

La position française est différente de celle du Gabon. En France, il y a une volonté contrôlée d'organiser certains aménagements procéduraux devant les juridictions financières (a) contrairement au Gabon où les autorités ne tiennent pas compte des exigences des principes

⁹³³ La charte africaine des droits de l'homme et des peuples a été adoptée le 27 juin 1981 à Nairobi au Kenya lors de la 18^{ème} conférence du sommet de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA). Entrée en vigueur le 21 octobre 1986 après ratification de la charte par 25 pays. A ce jour 49 des 52 Etats de l'Union africaine l'ont ratifiée.

⁹³⁴ <http://www.aidh.org>

⁹³⁵ Cette charte a déjà été signée par 49 Etats sur 52 qui comptent l'Union africaine.

⁹³⁶ Loi créant la Cour des comptes au Gabon.

de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples dans le cadre des procédures devant la Cour des comptes (b).

a. La politique française d'aménagements procéduraux devant la Cour des comptes

Face aux exigences de la convention européenne des droits de l'homme, le Conseil d'Etat se prononce régulièrement en faveur de l'applicabilité des dispositions de la CEDH de sorte que le juge financier français finit par en tenir compte dans le cadre des procédures qu'il déclenche, poursuit et des jugements qu'il rend même si certains aspects restent à achever.

Le Conseil d'Etat a admis l'applicabilité des dispositions de l'article 6-1 de la CEDH, dans leur volet pénal, à la fixation de l'amende pour gestion de fait⁹³⁷. Le Conseil d'Etat a aussi reconnu que le principe d'impartialité et celui des droits de la défense font obstacle à ce qu'une décision juridictionnelle de déclaration de gestion de fait puisse être rendue par la Cour des comptes alors que celle-ci a précédemment évoqué l'affaire dans un rapport public en relevant l'irrégularité des faits⁹³⁸. Il en est de même des affaires rendues par une chambre régionale des comptes et pour lesquelles la Cour des comptes a eu à prendre position de manière précise dans un rapport public⁹³⁹.

Le Conseil d'Etat a eu à juger que le principe d'impartialité interdit la participation au délibéré de la formation de jugement chargée de se prononcer sur une déclaration de gestion de fait, du rapporteur auquel a été confiée la vérification de la gestion de l'organisme dont les deniers ont été irrégulièrement maniés et qui, à l'occasion de ce contrôle, a découvert la gestion de fait⁹⁴⁰. La Cour des comptes a estimé que comme pour le rapporteur d'une formation du siège, le rapporteur chargé, à la suite d'un réquisitoire du ministère public, d'instruire un dossier de gestion de fait ne peut participer au délibéré de la formation de jugement chargée de se prononcer sur la déclaration de gestion de fait⁹⁴¹.

Concrètement, à la Cour des comptes française, les exigences de la convention européenne des droits de l'homme ont donné lieu à de nombreux réaménagements procéduraux : les rapporteurs, de même que les représentants du ministère public sont désormais exclus du délibéré ; le rapport du rapporteur ainsi que les conclusions du procureur général peuvent être

⁹³⁷ CE 16 nov. 1998, SARL, Deltana et M. Perrin, Rec. p. 415.

⁹³⁸ CE 23 février 2000, *société Labor Métal et autres*, Rec. p. 83 ; CE 13 février 2002, *Abran*.

⁹³⁹ CE 10 mai 2004, *Chavanat et autres*.

⁹⁴⁰ CE 6 avril 2001, *SA Entreprise Razel Frères et M. Le Leuch*, Rec. p. 176 ; CE 17 octobre 2003, *Dugoin*, Rec., p. 408 ; CE 14 déc. 2005, *Mermez*, *Revue du trésor*, 2007, p. 728.

⁹⁴¹ C. des comptes, ch. Réunies, 19 déc. 2001, commune de Gourbeyre (Guadeloupe), p. 109, avec les conclusions du procureur général.

communiqués aux parties, et enfin, une audience publique est maintenant organisée avant toute constitution en débet d'un comptable patent. Mais ces mesures visant à rendre compatible la procédure devant la Cour des comptes française à la convention européenne des droits de l'homme ne résolvent pas tous les problèmes résultant des exigences du procès équitable⁹⁴².

Nous constatons que la séparation des fonctions d'instruire et de juger reste à parfaire au sein de la Cour des comptes française, car s'il est désormais admis que le rapporteur ne peut plus juger, il demeure néanmoins vrai que les mêmes magistrats peuvent toujours, pour une même affaire, par un arrêt provisoire, lancer les poursuites en vue de la constitution en débet du comptable patent puis, par un arrêt définitif, statuer au fond. Aussi, le maintien du double arrêt continue à poser problème en ce sens que les mêmes magistrats d'une même formation peuvent prononcer à l'encontre d'un comptable public une injonction puis un débet, ce qui présente un risque de pré-jugement. Enfin, les aménagements accordés aux justiciables n'ont pas pour effet de réduire les délais dans lesquels les juges rendent leurs décisions. A l'évidence, les aménagements ainsi adoptés renforcent certes la garantie d'un procès équitable, mais ils ont pour effets néfastes d'augmenter le délai raisonnable des décisions⁹⁴³.

b. La politique gabonaise de non application de la charte africaine
L'analyse de l'article 7 de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples permet de relever le constat suivant :

La charte africaine exige le respect du principe d'innocence jusqu'à ce que la culpabilité du justiciable soit établie par une juridiction compétente. Cette disposition s'oppose actuellement au droit dont dispose la Cour des comptes du Gabon de saisir ultérieurement, pour les mêmes affaires, d'autres juridictions⁹⁴⁴. Il y a donc risque de pré-jugement.

Le droit d'être jugé dans un délai raisonnable tel qu'il est recommandé par la charte africaine des droits de l'homme et des peuples. A la Cour des comptes du Gabon, le principe du contradictoire est un élément essentiel de la procédure en vigueur dans cette juridiction. Or, le respect du délai raisonnable pourrait avoir pour incidence directe de rallonger plutôt les délais de traitement des affaires ;

Le droit d'être jugé par une juridiction impartiale est également une exigence de l'article 7.1.d) de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Ce droit ne semble non plus être

⁹⁴² Articles 435, 438, 439 et 441 du nouveau Code de procédure civile. Lire également Article R. 112-8, septième alinéa du Code des juridictions financières.

⁹⁴³ Décret du 27 septembre 2002.

⁹⁴⁴ Article 31 tiré 5 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 relative à la Cour des comptes du Gabon.

respecté puisqu'il n'y a pas de distinction entre les fonctions de poursuite et les fonctions de jugement au sein de la Cour des comptes du Gabon.

Sur ces différents aspects procéduraux, les évolutions restent à parfaire au niveau de la Cour des comptes du Gabon. Certaines règles de procédure en vigueur à la Cour des comptes sont en contradiction totale avec l'article 7 de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Deux dispositions de l'article 58 retiennent particulièrement notre attention : « la procédure contradictoire est garantie par la règle du double arrêt ... »⁹⁴⁵, mais aussi que « le magistrat rapporteur participe aux délibérations »⁹⁴⁶. Ces dispositions, toujours en vigueur, s'opposent à l'article 7 de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

L'analyse centrée sur l'applicabilité des principes du procès équitable dans les Cours des comptes française et gabonaise à partir de la convention européenne des droits de l'homme et la charte africaine des droits de l'homme et des peuples conduit à constater que la Cour des comptes française fournit des efforts plus significatifs⁹⁴⁷ vers une prise en compte des conditions d'un procès équitable par rapport à la Cour des comptes du Gabon⁹⁴⁸ même si sur le fond les deux juridictions partagent encore une même « communauté » d'anomalies ou d'errements du fait de la non séparation des fonctions de poursuivre, d'instruire et de juger qui reste à parfaire dans les deux Cours, et plus particulière au Gabon ; aussi la structuration des jugements autour du double arrêt pose la question du risque de pré-jugement tant en France qu'au Gabon.

Soulignons que la Cour des comptes française n'a pas spontanément fait application de l'article 6-1 de la CEDH dans ses procédures. Elle y a été contrainte par son juge de cassation : le Conseil d'Etat. Celui-ci a rendu de nombreux arrêts dans lesquels il oblige les juridictions financières à respecter les principes énoncés par la CEDH. Cette situation n'est pas envisageable au Gabon puisque la Cour des comptes est juge de cassation de ses propres décisions. Pour palier à cette situation, les modifications de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 fixant l'organisation, la composition, les compétences, le fonctionnement et les règles de procédure de la Cour des comptes du Gabon sont plus que nécessaires. Il serait

⁹⁴⁵ Article 58 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 132.

⁹⁴⁶ Article 58 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 132.

⁹⁴⁷ Au niveau de la Cour des comptes française, le rapporteur ainsi que le représentant du ministère public ne participent plus au délibéré. Cette mesure n'est pas encore appliquée au Gabon où le rapporteur et le représentant du ministère public continuent à participer au délibéré.

⁹⁴⁸ A ce jour, la Cour des comptes du Gabon continue à fonctionner selon les dispositions de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 actuellement en vigueur. Or, certaines dispositions de cette loi s'opposent aux conditions d'un procès équitable tel que l'exige l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

souhaitable que le législateur adoptent les règles de procédure qui soient conformes aux exigences d'un procès équitable telle qu'énoncée par la charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Conclusion du Titre I

En France comme au Gabon, la Cour des comptes a une double compétence : juridictionnelle et administrative.

La nature et l'étendue de leurs attributions diffèrent d'un pays à un autre. Les attributions de la Cour des comptes du Gabon sont plus étendues que celles de la Cour des comptes française. En effet, la Cour des comptes française ne juge que les comptes. Elle ne juge ni les comptables publics ni les ordonnateurs.

Au Gabon, le champ de compétence de la Cour des comptes est plus étendu que celui de la Cour des comptes française dans la mesure où celle-ci dispose du droit de procéder au contrôle juridictionnel des comptables et des ordonnateurs. Nous constatons par ailleurs que la Cour des comptes du Gabon est en mesure d'apprécier non seulement la responsabilité pécuniaire des comptables, mais également leur responsabilité personnelle.

S'agissant des attributions liées au contrôle juridictionnel, les Cours des comptes gabonaise et française contrôlent la régularité des comptes des comptables publics et vérifient le respect des règles traditionnelles et formelles de la comptabilité publique et le dispositif répressif relatif aux fautes de gestion des comptables publics des organismes publics et des entreprises publiques ou para-étatiques.

En France comme au Gabon, la Cour des comptes se donne pour mission également de contrôler la gestion des entreprises qui reçoivent des fonds publics.

En termes d'attributions d'ordre administratif, les deux Cours des comptes procèdent à la vérification des comptes administratifs. Toutefois, la Cour des comptes française présente par rapport à la Cour des comptes du Gabon une originalité : elle est rattachée à une mission baptisée « Conseil et contrôle de l'Etat ». Avant la réforme initiée par la loi d'orientation sur les lois de finances du 1^{er} août 2006, la Cour des comptes française et les autres juridictions financières relevaient du ministère chargé des relations avec le Parlement après avoir été pendant longtemps rattachée au ministère de l'Economie, des finances et de l'industrie. Au Gabon, un tel rapprochement n'a jamais existé entre la Chambre des comptes de la Cour

suprême puis la Cour des comptes et les ministères en charge des relations avec le parlement ou avec le ministère des finances.

En droit français et gabonais, les erreurs de l'administrateur ou du gestionnaire causant un préjudice au Trésor public engagent en droit gabonais la responsabilité pécuniaire et personnelle de ces agents.

S'agissant de la procédure inquisitoire, écrite et secrète, le législateur gabonais s'est inspiré du droit français en matière de procédure. Dans certaines situations, le justiciable peut être assisté d'un défenseur au cours de l'audience en raison de la mise en jeu de sa responsabilité subjective.

Par ailleurs, l'originalité de la Cour des comptes du Gabon réside principalement dans les larges pouvoirs que la loi lui a reconnus en matière du jugement des comptes et des fautes de gestion. Elle peut, en outre, se saisir d'elle-même sur toutes les affaires. De même qu'elle dispose de larges pouvoirs répressifs qui lui permettent de condamner les comptables et les ordonnateurs à de lourdes amendes dans le cas du manquement à des devoirs professionnels, de l'ingérence dans les opérations comptables et de la faute de gestion.

Un autre trait distinctif qui fait aussi une différence fondamentale, c'est qu'au Gabon, toutes les voies de recours, à l'exception du recours en grâce, ne peuvent être intentées que devant la Cour des comptes elle-même.

En France, le recours en cassation contre les arrêts de la Cour des comptes s'exerce devant le conseil d'Etat.

On peut se permettre d'affirmer que le législateur gabonais a su tenir compte de l'héritage légué par la Cour des comptes française, en même temps qu'il a su juger nécessaire d'accorder à la chambre des comptes de la Cour suprême puis à la Cour des comptes, le rôle de superviseur des activités étatiques au moyen d'attributions non juridictionnelles.

Titre II : Le contrôle administratif

Comme la Cour des comptes française, celle du Gabon exerce aussi des contrôles administratifs *a posteriori*. Ces contrôles de portée générale n'ont pas un caractère juridictionnel. Elles ne donnent lieu à aucune sanction de nature juridictionnelle.

En fait, le contrôle administratif *a posteriori* s'applique aux ordonnateurs et gestionnaires des organismes soumis à l'autorité de la Cour par la mise en oeuvre d'une méthode d'investigation sur place et sur pièces.

L'étendue du contrôle administratif de la Cour des comptes du Gabon est très vaste par rapport à celui de la Cour des comptes française.

Le contrôle de la Cour des comptes gabonaise englobe les services de l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics administratifs, les entreprises publiques et les organisations à participation financière publique.

Dans les deux pays, les ordonnateurs et les administrateurs de crédits que l'on trouve aussi bien dans les administrations de l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics et les organismes qui reçoivent une subvention publique disposent du pouvoir d'appréciation quant à l'opportunité d'une dépense.

La Cour peut rédiger des rapports à propos des questions abordées au cours de l'apurement des comptes administratifs ainsi que sur des documents annexés. Il nous paraît utile de traiter en premier lieu de l'étendue du contrôle (Chapitre I) et en second lieu de sa mise en oeuvre (Chapitre II).

Chapitre I : L'étendue du contrôle

L'étendue du domaine de contrôle des Cours des comptes de France et de du Gabon se détermine par référence aux critères organique et matériel. L'universalité du contrôle des deux Cours des comptes est liée à la conception du service public. Ainsi, pour connaître des affaires de tel ou tel organisme, le législateur exige de celui-ci la mise en oeuvre de prérogatives de puissance publique (exorbitantes de droit commun).

Concrètement en France comme au Gabon, le contrôle de la Cour s'exerce sur les personnes morales (Etat, collectivités et établissements publics, organismes à participation financière publique) qui sont assujetties aux règles de la comptabilité publique.

L'évolution de l'intervention de l'Etat dans le domaine économique et social a permis à la Cour d'exercer son contrôle d'une manière extensive notamment au Gabon. Et depuis le début des années 2000 avec la privatisation de nombreuses entreprises publiques, para-publiques, le nombre d'entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes a largement diminué.

Les organismes privés détenteurs des deniers publics se trouvent soumis au contrôle de la Cour. Il convient également de remarquer que la notion des deniers publics ne détermine pas

le domaine sur lequel s'exerce le contrôle administratif de la Cour, car il existe des deniers privés destinés à être maniés par des personnes morales de droit public.

Le critère retenu est celui de l'emploi des deniers publics, ce qui laisse la porte ouverte à l'initiative de la Cour afin d'intervenir pour contrôler tous les organismes.

L'hétérogénéité des organismes soumis au contrôle des Cour des comptes implique nécessairement d'étudier l'étendue du contrôle de ces organismes respectivement en France (Section I) et au Gabon (Section II).

Section I : Le champ d'application des compétences de la Cour des comptes française

La Cour des comptes française s'assure de la bonne gestion des crédits, fonds et valeurs gérés par l'Etat et d'autres personnes morales de droit public.

La loi française du 22 juin 1967 modifiée lui confère d'assumer sous réserve de la compétence des chambres régionales des comptes, le contrôle des entreprises publiques, des institutions de Sécurité sociale et les organismes bénéficiaires du concours financier de l'Etat et d'autres personnes morales⁹⁴⁹.

Au Gabon, le législateur confère au juge financier les mêmes compétences de contrôle à l'égard des catégories de personnes morales identiques à celles retenues par le législateur français⁹⁵⁰.

Les Cours des comptes en France et au Gabon réalisent des contrôles de gestion parce qu'elles contrôlent la régularité des dépenses et des recettes décrites dans les comptabilités publiques.

Notre analyse consistera à étudier d'abord les ordonnateurs (A), puis les organismes soumis au contrôle de la Cour (B).

A/ Les ordonnateurs

Le régime juridique des ordonnateurs est différent de celui des comptables publics notamment en termes d'organismes chargés de les contrôler. Le principe de la séparation des ordonnateurs

⁹⁴⁹ Article 1^{er} de la loi du 22 juin 1967.

⁹⁵⁰ L'article 38 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

des comptables public est un élément fondamental du droit de la comptabilité publique française⁹⁵¹.

Les ordonnateurs sont des justiciables devant la Cour de discipline budgétaire et financière. Mais, leur gestion reste tout de même soumise au contrôle de la Cour des comptes.

La compétence administrative de la Cour s'étend aux administrateurs et aux ordonnateurs à l'exception de ceux qui relèvent de la compétence des chambres régionales des comptes et de ceux qui sont reconnus de gestion de fait⁹⁵². Cette compétence administrative ne donne pas droit à la Cour des comptes d'exercer un contrôle juridictionnel sur les ordonnateurs. Mais, bien que non autorisée à prononcer des arrêts sur les ordonnateurs, la Cour des comptes dispose néanmoins du droit de porter un jugement de valeur sur l'action de l'administration⁹⁵³. En vertu de l'article L. 111-3 du Code des juridictions financières, la Cour des comptes a progressivement développé la contrôle de la gestion portant d'abord sur la conformité des actes d'administrateurs à l'ensemble des règles régissant l'exécution des recettes et des dépenses publiques, ensuite sur leur conformité aux principes généraux d'une saine gestion⁹⁵⁴.

La Cour des comptes est compétente pour apprécier l'action des ordonnateurs sans mettre en cause leur responsabilité du fait qu'ils sont soumis à un régime de compétence relevant de la Cour de discipline budgétaire et financière sauf pour les ordonnateurs reconnus de gestion de fait.

Les ordonnateurs sont tenus de produire les comptes administratifs des services de l'Etat et tout organisme soumis à leur contrôle. Le compte administratif fait ressortir les provisions de recettes et les crédits définitifs établis par la loi de finances de l'année. Il fait ressortir également les propositions d'engagement et les engagements pris⁹⁵⁵. Les ordonnateurs sont enfin tenus de produire les résumés de leur comptabilité.

L'examen de ces pièces permet à la Cour de porter une appréciation sur la gestion des ordonnateurs et de donner une vue d'ensemble des activités des organismes soumis à son contrôle. Les investigations de la Cour s'orientent par conséquent vers l'appréciation critique de la gestion des ordonnateurs. La Cour des comptes peut dénoncer les irrégularités et les

⁹⁵¹ Loïc Philip, *Finances publiques*. Les dépenses publiques le droit budgétaire et financier, Tome 1, édition Cujas, 2000, p. 354.

⁹⁵² Article L. 131-2 et L. 231-5 du Code des juridictions financières.

⁹⁵³ M. Bernard, « Le progrès de l'analyse économique des dépenses publiques », *Revue éco. Pol.*, 1983, p. 509 et S.

⁹⁵⁴ F.J Fabre, *Les Grands arrêts de la jurisprudence financière*, 5^{ème} édition, avec la collaboration d'A. Froment-Meurice/ J-Y Bertucci et N. Groper, Dalloz, 2007, p. 68.

⁹⁵⁵ Pierre Conso, *théorie et pratique comptable*, PUF, Paris, 1983, p. 22 et suivantes ; Racope Pierre, *Initiation comptable, inventaire, bilan*, Sirey, Paris, 1975, p. 37 et S.

fautes de gestion imputables aux ordonnateurs⁹⁵⁶. Il dispose du droit de saisir les Commissions parlementaires des finances et d'en faire mention dans le rapport sur le projet de loi de règlement ou même dans le rapport public annuel et les rapports thématiques⁹⁵⁷.

B/ Les organismes soumis au contrôle de gestion de la Cour

Le contrôle de gestion de la Cour s'exerce sur les administrations de l'Etat (a), les entreprises publiques (b), les organismes de sécurité sociale (c) et les organismes bénéficiaires des subventions et taxes parafiscales (d).

a. Les administrations de l'Etat

Généralement, la Cour des comptes exerce un contrôle administratif sur les administrations centrales ainsi que leurs services extérieurs. Dans le cadre de ces attributions, la Cour réalise des contrôles budgétaires et de gestion et exprime des observations relatives à la gestion des crédits des différents secteurs : défense, travail, agriculture, transport, tourisme, PTT, éducation, etc...⁹⁵⁸.

La Cour a la possibilité de contrôler plus efficacement le bon emploi des crédits inscrits aux différents chapitres du budget de l'Etat.

Il est important de signaler ici qu'il existe en France un Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics. Créé par le décret du 6 août 1946, ce comité est chargé d'étudier de façon plus technique les moyens et les méthodes de travail de l'administration, la révision des structures, le fonctionnement des services et l'action administrative dans les domaines économique, culturel et social⁹⁵⁹. Selon Florence Descamps, « le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics apparaît comme le produit de la réforme administrative des années trente et comme le dernier-né d'une longue lignée des Commissions d'économies budgétaires, inaugurée aux lendemains du premier conflit mondial (...). Par la rénovation de l'enquête sur place, par l'adoption du calcul du prix de revient des services et par la multiplication des études d'organisation dans les administrations, il a contribué à l'émergence d'une culture et d'une expertise gestionnaire au sein de

⁹⁵⁶ Article L. 135-1 et R. 135-1 du Code des juridictions financières pour ce qui est de la Cour des comptes et l'article R. 241-12 à R. 241-24 pour les Chambres régionales des comptes.

⁹⁵⁷ Articles L. 135-5 ; L. 132-1 ; L. 136-1 à L. 136-3 du Code des juridictions financières.

⁹⁵⁸ J-C Martinez et P. Di Malta, *Droit budgétaire*, Litec, 3^{ème} édition, 1999, p. 863.

⁹⁵⁹ Florence Descamps, « La création du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics : 1946-1950 », *RFAP*, 2007, page 27 à 43

l'administration, à la constitution d'une science administrative empirique au sein de l'État et a tenu lieu d'organe permanent de la réforme administrative à une époque où il n'en existait pas »⁹⁶⁰.

b. Les entreprises publiques

L'un des attributs des Cours des comptes française et gabonaise est de pouvoir exercer un contrôle de gestion sur les entreprises publiques⁹⁶¹. Selon les articles 1 et 12 de la loi du 22 juin 1967 modifiée, la Cour des comptes française est chargée d'assurer la régularité et la sincérité des comptes ainsi que la qualité de gestion⁹⁶².

La Cour n'a aucun pouvoir de sanction à l'égard des irrégularités ou des fautes de gestion, mais à partir des comptes et des bilans des entreprises publiques et à travers eux, celle-ci dispose d'un pouvoir d'appréciation en vue d'améliorer sans cesse la qualité et l'efficacité de la gestion des entreprises publiques.

L'article L. 211-8 alinéa 2 du Code des juridictions financières met l'accent sur le contrôle de régularité et du bon emploi des fonds publics mais aussi sur l'efficacité de la gestion de l'organisme et l'efficacité des résultats obtenus par rapport aux objectifs poursuivis dans la mesure où il prévoit que « l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observation ».

Les réformes intervenues en 1982 ont sensiblement modifié l'étendue du contrôle de la Cour des comptes française. La loi sur la décentralisation a permis le transfert des attributions de la Cour vers les chambres régionales des comptes⁹⁶³.

c. Les organismes de Sécurité sociale

La Cour des comptes du Gabon est compétente à contrôler la gestion des finances des organismes de sécurité sociale⁹⁶⁴. Ne disposant juridiquement pas de comptable, la Cour des comptes est tenue de ne procéder à l'égard des organismes de prévoyance sociale qu'un

⁹⁶⁰ Ibid

⁹⁶¹ Raymond Muzellec, *Finances publiques*, 13^{ème} édition, 2004, p. 396 et l'article 122 à 129 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 135.

⁹⁶² Article L. 111-4 du Code des juridictions financières.

⁹⁶³ A la faveur de la loi de 1982, la Cour a reçu compétence de contrôler désormais les établissements locaux, le secteur nationalisé ainsi que les entreprises nationalisées avec de nouveaux objectifs et de nouvelles méthodes. Lire Boex M. Guyon, « L'extension du secteur public 1981-1982 » ; Semaine Juridique Edition générale française, 1983 n°46 à 50. H.C Amile « Le secteur public après la loi du 26 juillet 1983 », *Actualité juridique* – Dalloz, 1983 n°21 p. 143-149.

⁹⁶⁴ Les articles 130 à 133 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 135.

contrôle extra-juridictionnel : « les organismes de prévoyance social ne disposent pas de comptes publics. Il s'agit des comptes d'un organisme que nous contrôlons. Nous regardons le bilan et l'état financier. Nous apprécions les écritures comptables tout simplement sans pour autant rendre une décision de débet forcément »⁹⁶⁵.

En France, les organismes de sécurité sociale sont soumis à un régime juridique spécifique⁹⁶⁶. Lorsqu'ils ont le statut d'établissements publics nationaux, ils sont soumis à deux types de contrôle : juridictionnel et extra-juridictionnel. C'est là une différence fondamentale avec les organismes de prévoyance sociale gabonaise de même statut puisque ces dernières ne sont soumises qu'au contrôle extra-juridictionnel. Les organismes français de sécurité sociale se caractérisent par une situation financière qui soulève régulièrement de débats doctrinaux et font souvent l'objet de critiques de la part de la Cour des comptes⁹⁶⁷.

D'après l'article 7 de la loi du 22 juin 1967, « sont soumis au contrôle de la Cour des comptes tous les organismes de droit privé jouissant de la personnalité civile ou de l'autonomie financière qui assurent en tout ou en partie la gestion d'un régime légalement obligatoire : d'assurance couvrant la maladie, la maternité, la vieillesse, l'invalidité, le décès, les accidents du travail et les maladies professionnelles ; des prestations familiales, les unions et fédérations desdits organismes sont soumises au même contrôle ».

En France, d'après les dispositions légales et réglementaires les organismes de prévoyance sociale de statut d'établissements privés ne sont pas assujettis aux règles de la comptabilité publique dans la mesure où ils n'ont pas de comptable public. En revanche, ils sont soumis au contrôle administratif. La Cour des comptes ne peut exercer le contrôle juridictionnel que sur les organismes de sécurité sociale érigés en établissements publics dans la mesure où ils appartiennent à la catégorie des personnes morales de droit public⁹⁶⁸.

d. Les organismes bénéficiaires des subventions et des taxes parafiscales

En France, la subvention ou la taxe parafiscale est perçue par des organismes publics ou privés et notamment certains établissements publics, industriels et commerciaux chargés d'une mission d'intérêt général⁹⁶⁹.

⁹⁶⁵ Entretien n°4 avec M. Maganga-Bakita, président de la deuxième chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 161.

⁹⁶⁶ Article L. 111-5 du Code des juridictions financières.

⁹⁶⁷ Christian Deschemaeker, *La Cour des comptes*, 3^{ème} édition, La documentation française, 2005, p. 20-21.

⁹⁶⁸ Article L. 111-3 et L. 134-1 du Code des juridictions financières.

⁹⁶⁹ Christian Deschemaeker, *La Cour des comptes*, 2^{ème} édition, La documentation française, 1998, p. 18.

L'article 38 alinéa 1 du décret du 11 février 1985 précise les organismes dont la gestion n'est pas assujettie aux règles de la comptabilité publique et qui bénéficient d'un concours financier qu'elle qu'en soit la forme, de la part de l'Etat, (sous réserve de la compétence attribuée aux chambres régionales des comptes) d'une collectivité publique locale, d'un établissement public ou d'autre personne publique peuvent faire l'objet d'un contrôle de la Cour des comptes.

La Cour effectue son contrôle sur ces organismes à partir des budgets, bilans et comptes ou à partir du compte d'emploi de ces organismes.

Enfin, la Cour des comptes reçoit dans les mêmes conditions que son contrôle de gestion sur les autres organismes, la compétence de contrôler les opérations de la caisse de dépôts et consignations.

Section II : Le champ d'application des compétences de la Cour des comptes gabonaise

Selon l'article 38 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994, la Cour des comptes du Gabon est chargée « du contrôle des finances publiques ». Conformément aux attributions à caractère administratif conférées à la Cour, il est convenable d'exposer sommairement d'une part les ordonnateurs ou les gestionnaires (A) et d'autre part d'analyser les organismes qui font l'objet de contrôle de gestion de la Cour (B).

A/ La nature du contrôle de gestion

Le contrôle de la régularité des opérations comptables et financières, tâche essentiellement classique, se transforme en contrôle administratif économique (a) et en conseil (b).

a. Le contrôle administratif économique

Les Cours des comptes du Gabon et de France sont compétentes pour apprécier le rendement des services publics, elle mène des enquêtes approfondies sur les méthodes utilisées par l'administration pour aboutir à une réduction du coût et à une amélioration de l'efficacité des services de l'Etat.

La fonction de contrôle administratif repose sur des méthodes d'investigation modernes. La Cour porte un jugement sur la productivité et la rentabilité économique des entreprises qui reçoivent des fonds de l'Etat. Ces avis avaient pour objet de permettre aux décideurs politiques de faire de meilleurs choix économiques afin de permettre aux sociétés d'être plus

efficace en termes d'efficacité et de productivité. Depuis le début des années 2000, on peut s'interroger sur l'impact de ces rapports au regard de la privatisation des entreprises publiques gabonaises⁹⁷⁰.

L'article 38 de la loi de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 précise que la Cour des comptes « vérifie la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure, à partir de ces dernières, du bon emploi des crédits, des fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat ou par les autres personnes morales de droit public ». L'intervention de la Cour se manifeste alors par la précision du contenu de contrôle de gestion. Cette mission consiste à examiner l'ensemble des actes en évaluant les choix des moyens par rapport aux objectifs assignés. En France, la loi du 22 juin 1967 autorise la Cour à « vérifier la régularité des recettes et dépenses » et à « s'assurer du bon emploi des crédits fonds et valeurs ».

Les Cours des comptes française et gabonaise combinent deux contrôles différents dans les méthodes d'investigations utilisées : celui de l'efficacité et celui de l'efficience. Le contrôle de l'efficacité vise à apprécier les résultats obtenus par rapport aux objectifs visés, c'est l'économie des moyens.

Le contrôle de l'efficience vise à apprécier les résultats obtenus en fonction des moyens mis en place et des résultats enregistrés. Et comme le souligne si bien André Barilari, « la cour vérifie la régularité des comptes et leur sincérité (...). la cour apprécie également la bonne organisation de l'entreprise et l'efficacité dont elle fait preuve dans la mise en œuvre des objectifs fixés par le gouvernement. Elle s'intéresse aussi à la politique de rémunération de l'entreprise »⁹⁷¹. Dans le cadre de ces attributions, la Cour des comptes demeure la mieux placée pour effectuer ce contrôle d'efficacité et d'efficience dans la mesure où elle dénonce les carences et suggère ensuite des solutions afin d'améliorer la gestion des fonds publics⁹⁷².

La Cour des comptes française s'assure « du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat »⁹⁷³ et dispose aussi du droit de « contrôler les organismes qui bénéficient du concours de l'Etat »⁹⁷⁴. Sur cet aspect, l'activité de la Cour des comptes du Gabon ne diffère pas de celle de la Cour des comptes française puisque la Cour des comptes

⁹⁷⁰ Nous pensons en particulier à l'office du Transgabonais et à l'Office des Postes et Télécommunications.

⁹⁷¹ André Barilari, *Les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques*, LGDJ, 2003, p. 91.

⁹⁷² L'article 123 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 135.

⁹⁷³ Article L111-3 du Code des juridictions financières.

⁹⁷⁴ Article L111-7 du Code des juridictions financières.

du Gabon exerce sur les entreprises publiques ou celles qui reçoivent des fonds publics un véritable contrôle de rentabilité, ainsi que le confirme Maganga-Bakita, Président de la 2^{ème} chambre. Pour celui-ci, la Cour des comptes effectue « aussi le contrôle de gestion qui vise à apprécier la manière dont l'entreprise est gérée : le bon emploi des crédits, des deniers publics. Nous vérifions aussi la qualité de la dépense et de la recette. L'efficacité de la dépense ». En fait, la préoccupation dominante de la Cour des comptes en matière de contrôle de gestion des entreprises publiques est d'aider le gouvernement à prendre de meilleures décisions.

En France, les rapports réalisés sur la gestion des entreprises publiques sont adressées aux autorités gouvernementales, en particulier au Premier ministre, au ministre des finances et aux autres ministres directement concernés par ces entreprises ainsi qu'aux rapporteurs des Commissions des finances⁹⁷⁵.

b. Le rôle de conseiller du gouvernement et du Parlement

En France comme au Gabon, la Cour des comptes participe selon son domaine de compétence et ses attributions au contrôle des deniers publics⁹⁷⁶. En France la complémentarité entre la Cour des comptes et le Parlement en matière de contrôle de gestion des finances publiques a été maintes fois affirmé par le Conseil constitutionnel⁹⁷⁷.

L'article 76 tiré 1 de la Constitution gabonaise du 11 octobre 2000 dispose que la Cour « assure le contrôle de l'exécution des lois de finances et en informe le Parlement et le Gouvernement » alors que l'article 47 et 47-1 de la Constitution française de 1958 prévoient que « la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ». Deux termes sont à retenir des articles ci dessus cités : « informer » pour ce qui concerne la Cour des comptes du Gabon et « assister » en ce qui concerne la Cour des comptes française. Pour comprendre le sens du terme « assistance », il faut sans doute se reporter à l'article 36 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui oblige la Cour à établir un rapport annuel et une « déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité des ministres ». Ces deux documents doivent être annexés au projet de loi de règlement. Outre ces fonctions, la Cour des comptes française peut aussi mener des enquêtes à la demande des commissions des finances et même mener des

⁹⁷⁵ André Barilari, Les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques, LGDJ, 2003, p. 92.

⁹⁷⁶ Philippe Dauduy, Philippe Lamy, « Le contrôle de la gestion publique par la Cour des comptes et par le Parlement : concurrence ou complémentarité », *RFFP*, n°80, décembre 2002, p. 119-150.

⁹⁷⁷ *RFFP*, n°80, décembre 2002, p. 263-266.

enquêtes pour le compte des commissions d'enquêtes du Parlement sur des questions relatives à la gestion des services, organismes ou entreprises soumis à son contrôle⁹⁷⁸.

Au Gabon, les Parlementaires ne sollicitent la Cour des comptes que pour la présentation du rapport sur l'exécution des lois de finances et de déclaration générale de conformité.

Au regard des Constitutions française et gabonaise les Cours des comptes des deux pays sont indépendantes du Parlement et du Gouvernement tant dans leur fonctionnement et décision qu'en ce qui concerne leur organisation. Elles ne sont hiérarchiquement placées ni sous le joug du pouvoir exécutif ni sous la domination du pouvoir législatif. Les juges financiers travaillent en toute indépendance aussi bien à l'égard du Gouvernement que du Parlement⁹⁷⁹. Cette indépendance est d'autant plus réelle que ce sont les premiers Présidents des deux Cours des comptes qui définissent l'organisation générale des travaux et arrêtent le programme annuel de contrôle de leur institution respective. Les Cours des comptes française et gabonaise ne sont officiellement rattachées à aucun des pouvoirs législatif ou judiciaire⁹⁸⁰, même si nous constatons que pendant longtemps la Cour des comptes française était rattachée au Ministère de l'Economie et des Finances⁹⁸¹.

Au Gabon comme en France, les Cours des comptes apportent par la qualité de leurs travaux un éclairage aux pouvoirs exécutif et législatif. En pratique, les juridictions financières peuvent être amenées à effectuer des travaux à la demande des pouvoirs publics ou à leur initiative. Les travaux que les Cours réalisent dans le cadre de leurs attributions « assistance aux pouvoirs publics » ou « informer le Parlement et le Gouvernement » prennent souvent la forme de rapports. Le droit de rédiger des rapports constitue à notre avis une des attributions non juridictionnelles essentielles des Cours des comptes gabonaise et française : faire des analyses évaluatives sur les politiques publiques.

⁹⁷⁸ Article 132-4 du Code des juridictions financières.

⁹⁷⁹ En France, le juge constitutionnel a eu à confirmer que la Cour des comptes devait veiller à maintenir un équilibre dans l'effectivité de l'aide à ces pouvoirs dans sa décision du 25 juillet 2001. Source : CC, 25 juillet 2001, n°448, DC, *JO*, p. 121490.

⁹⁸⁰ Depuis 2006, le premier Président de la Cour des comptes française est responsable du programme « Cour des comptes et autres juridictions financières ». Cette rupture par rapport au ministère de l'Economie et des finances est la marque de l'indépendance de la Cour par rapport à l'exécutif plus précisément.

⁹⁸¹ Guy Piolé, *Les comptes régionales des comptes*, 2^{ème} édition, LGDJ, 2007, p. 108.

Tableaux de rapports spécifiques⁹⁸²

Années de contrôle	Thèmes ou organismes contrôlés
Exercices 1980 à 1988	Rapport d'instruction relatif au contrôle des comptes et de gestion de l'école normale supérieure de l'enseignement technique (ENSET).
Exercices 1983 à 1985	Rapport de contrôle des comptes et de la gestion de l'assemblée départementale du WOLEN (Oyem).
Exercices 1985 à 1987, 1989 et 1991 à 1992	Contre-rapport sur le rapport sur le contrôle des comptes de l'assemblée départementale de l'OKANO (Mitzic).
Exercices 1988 à 1990	Rapport relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de PORT-GENTIL.
Exercice 1991	Rapport de contrôle sur la gestion des crédits alloués à l'Ambassade du Gabon près le Royaume d'Espagne.
Exercices 1991 à 2003	Rapport relatif au contrôle budgétaire et de gestion de la prison centrale de Libreville (PCL).
Exercices 1991 à 2005	Rapport sur l'Audit de la Mutuelle des Forces de Police Nationale.
Exercices 1992 à 1994	Rapport de contrôle sur les comptes et de la gestion de la Cour Constitutionnelle.
Exercices 1992 à 2002	Rapport sur le contrôle budgétaire et de gestion du Ministère de la justice.
Exercices 1993 à 2002	Rapport sur le contrôle budgétaire et de gestion du ministère de la jeunesse et des sports.
Exercice 1994	Rapport de contrôle sur la gestion des fonds alloués à l'équipe nationale de football dénommée « AZINGO NATIONAL » pour la coupe d'Afrique des nations 1994.
Exercices 1994 à 1999	Rapport de contrôle sur la gestion du fonds national de l'habitat et du crédit foncier du Gabon.
Exercices 1994 à 2003	Rapport tendant à la prise des mesures conservatoires dans le cadre du contrôle budgétaire et de la gestion du

⁹⁸² Document sur la Thématique des rapports élaborés par la Cour des comptes du Gabon. Annexe, Volume 2, p. 73-74.

	ministère du tourisme et de l'artisanat.
Exercices 1997 à 2002	Rapport aux fins d'arrêts du fonds d'entretien routier (FER).
Exercices non précisés	Rapport d'instruction relatif à la requête des Conseillers municipaux de la commune d'OWENDO à propos de la gestion du Maire de cet organisme.
Exercices non précisés	Rapport relatif à la demande d'Avis de Monsieur le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances, du Budget et de la Privatisation.
Exercices non précisés	Rapport de contrôle sur les observations issues du rapport d'instruction du ministère chargé du contrôle d'Etat et de la réforme du secteur parapublic sur la société « LES CIMENTS DU GABON ».
Exercices non précisés	Rapport d'instruction de la demande d'Avis formulée par le conservateur du parc national d'Ivindo sur la gestion des crédits alloués au dit parc.
Exercices non précisés	Rapport à fin d'arrêts provisoire concernant l'Ambassade du Gabon en République Fédérale d'Allemagne à BONN.
Exercices non précisés	Rapport de contrôle sur la gestion du personnel permanent de l'Etat.
Exercices non précisés	Rapport sur la non production de compte et d'entrave à l'action de la Cour des comptes relatif au contrôle du centre hospitalier de LIBREVILLE à l'encontre du directeur général de cet organisme.

Liste des rapports publics thématiques de la Cour des Comptes française

Années de contrôle	Thèmes ou organismes contrôlés
Novembre 1991	La gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales
Mai 1992	La politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national
Novembre 1993	Les politiques sociales en faveur des personnes handicapées adultes

Juin 1994	Enquêtes sur le logement
Juin 1994	Les instituts universitaires de technologie et leur place dans le plan de développement des enseignements supérieurs
Février 1995	La décentralisation et l'enseignement du second degré
Octobre 1995	Le groupe Crédit Lyonnais. Exercices 1987 à 1993
Décembre 1995	La décentralisation en matière d'aide sociale
Novembre 1996	Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises
Janvier 1997	Les gestions des services publics locaux d'eau et d'assainissement
Février 1997	Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art
Juin 1997	La valorisation de la recherche dans les établissements publics à caractère scientifique et ethnologique (EPSET)
Juin 1997	La gestion budgétaire et la programmation au ministère de la Défense
Juillet 1998	Le dispositif de lutte contre la toxicomanie
Novembre 1998	L'action des départements dans le domaine de la voirie routière
Juin 1999	La politique autoroutière française
Novembre 1999	La politique portuaire française
Décembre 1999	La fonction publique de l'Etat
Juin 2000	L'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants
Décembre 2000	L'intervention de l'Etat dans la crise du système financier
Décembre 2000	La fin des activités minières en France
Avril 2001	La fonction publique de l'Etat

Octobre 2001	Les industries d'armement de l'Etat
Novembre 2001	Les communautés urbaines
Février 2002	La politique de la ville
Février 2002	La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne
Février 2002	La gestion du risque accidents du travail et maladies professionnelles
Novembre 2002	Le contrôle de la navigation aérienne
Avril 2003	La gestion du système éducatif
Avril 2003	Les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat
Juillet 2003	La protection judiciaire de la jeunesse
Octobre 2003	Les comptes et la gestion de la Laposte (1991-2002)
Novembre 2003	La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat
Décembre 2003	La gestion des services publics d'eau et d'assainissement
Novembre 2004	L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration
Décembre 2004	Le maintien en condition opérationnelle des matériels des armées
Janvier 2005	Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs
Mars 2005	La Banque de France
Avril 2005	Les transports publics urbains
Octobre 2005	La gestion de la recherche dans les universités
Novembre 2005	Les personnes âgées dépendantes
Novembre 2005	L'intercommunalité en France
Janvier 2006	Garde et réinsertion : la gestion des prisons
Mars 2006	L'évolution de l'assurance-chômage : de

	l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi
Mai 2003	Les personnels des établissements publics de santé
Juillet 2006	Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action
Décembre 2006	L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004
Décembre 2006	La carte universitaire de l'Ile-de-France : une recomposition nécessaire
Mars 2007	Les personnes sans domicile
Mars 2007	La gestion de la recherche publique en sciences du vivant
Avril 2007	Les institutions sociales des industries électriques et gazières

Au Gabon comme en France, les rapports d'évaluation touchent à des domaines qui relèvent exclusivement de la compétence de la Cour des comptes : il s'agit des domaines qui relèvent de la gestion des finances publiques. Nous précisons en ce qui concerne les rapports que le législateur gabonais a prévu seulement trois types de rapport : le rapport public annuel ; le rapport sur l'exécution des lois de finances et de déclaration générale de conformité et les rapports spécifiques, thématiques ou particuliers limités à des secteurs déterminés. En France, en plus de ces trois types de rapports, la Cour des comptes française publie également des rapports sur les lois de finances de la sécurité sociale ; la gestion des services et des établissements publics, des comptes et de gestion des organismes de sécurité sociale et sur les débats d'orientation budgétaire. En ces points précisément, il est souhaitable que le législateur gabonais étende la compétence de la Cour des comptes aux autres types de rapports qui lui échappent pour le moment. Car ces rapports apportent forcément un meilleur éclairage dans la gestion des finances publiques sur des secteurs importants de l'Etat.

Les rapports ainsi énoncés présentent la caractéristique de contenir l'état des lieux des secteurs, soulèvent des questions, apportent des réponses aux problèmes d'ordre financier auxquels est confronté l'Etat. Ces rapports font également des propositions aux autorités publiques. Ces rapports peuvent contenir des propositions d'ordre technique ou suggérer des choix politiques aux pouvoirs publics.

La décision de continuer à remettre les rapports aux seules autorités publiques devrait cesser dans un pays dit démocratique. Il est souhaitable que le travail des Cours des comptes, en

particulier celle du Gabon, reçoive un plus large écho auprès des citoyens, des médias et de l'opinion publique. C'est la raison pour laquelle, nous proposons que tous les rapports, y compris lorsqu'ils sont particuliers, soient rendus obligatoires. Cela signifie que tous les rapports doivent être accessibles au grand public. Instituer cette règle permettrait aux citoyens d'être mieux informés sur la manière dont les deniers publics sont gérés par les personnes en charge de cette mission.

Les missions que la Cour des comptes française accomplit au profit du Parlement ne sont pas exactement les mêmes qui sont reconnues à la Cour des comptes gabonaise. A l'égard des parlementaires gabonais, la Cour des comptes est cantonnée à jouer le rôle assez réducteur « d'informateur » à travers la présentation du rapport sur l'exécution des lois de finances et la déclaration générale de conformité⁹⁸³. La Cour des comptes du Gabon n'est pas par exemple invitée à participer aux travaux des commissions du Parlement et encore moins à procéder aux enquêtes de quelque nature financière que ce soit à la demande du Parlement.

Il résulte des rapports entre les Cour des comptes et le Parlement en France et au Gabon que les liens entre le Parlement et la Cour des comptes français sont plus étroits, plus fluides et plus productifs que ceux qui unissent ces mêmes institutions au Gabon.

On peut en déduire qu'en France, le Parlement joue réellement son rôle de contrôleur de la gestion des deniers publics alors qu'au Gabon il est réduit à un rôle de « chambre d'enregistrement » des données financières ou de conseillers financiers des pouvoirs publics.

Au Gabon, l'article 26 de la loi de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 érige la Cour des comptes en conseiller du président de la République, du gouvernement et du Parlement.

La qualité de conseiller de la Cour des comptes est d'autant plus réel que la loi lui reconnaît le droit d'examiner « pour avis les projets de lois, d'ordonnances et de décrets portant sur l'organisation et le fonctionnement des services financiers de l'Etat, des collectivités et organismes publics »⁹⁸⁴.

⁹⁸³ La déclaration générale de conformité est une émanation la législation française. Elle a été prévue pour la première fois par l'ordonnance du 22 septembre 1822 article 22 qui prévoit que : « La Cour des comptes certifiera, d'après le relevé des comptes individuel et les pièces justificatives que doivent exiger les comptables [] l'exactitude des comptes généraux publiés par le ministre des Finances et par chaque ministre ordonnateur ». Source : Michel Bottin, *Histoire des Finances publiques*, édition economica, 1997, p. 83.

⁹⁸⁴ Article 38 tiré 12 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130-131.

En tant que conseiller financier du Chef de l'Etat, la Cour des comptes se doit d'étudier tout dossier financier d'une importance particulière pour la Nation. Elle peut « suggérer toutes orientations de la politique de l'Etat en matière d'investissement » au Gabon.

Le législateur gabonais ne dresse pas une typologie de dossiers financiers qui doivent requérir le Conseil de la Cour. Nous pouvons dire que l'intervention de la Cour porte sur des dossiers qui peuvent intéresser le président de la République, le gouvernement et le Parlement ou de tous autres organismes, personnes publiques ou privées recevant des fonds de l'Etat. De manière plus concrète, la Cour est appelée, au titre de son conseil, à fournir son appréciation sur un projet de loi, une orientation sur un projet politique qui pourrait avoir des répercussions financières sur le budget de l'Etat.

En pratique, la Cour des comptes du Gabon est un organe qui est réduit à émettre des avis « techniques ». Les Parlementaires ne l'associent pas au travail qui est réalisé au sein des Commission parlementaires. Mme Mouketou, Présidente de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes du Gabon ne s'empêche pas à juste titre de relever la frustration que ressentent les juges financiers gabonais, du fait de leur mise à l'écart du processus de construction des lois de finances ou des débats parlementaires relatifs au contrôle budgétaire par exemple : « effectivement, c'est ce que la Cour déplore parce que nous constatons qu'on confine le rôle de la Cour des comptes à un simple informateur. Et pourtant il y a la Commission des finances au Parlement mais à aucun moment le Parlement ne nous a sollicité pour nous poser des questions sur tel aspect ou tel autre aspect qui a été soulevé dans le rapport. Nous comprenons peut-être que la matière est aisée à leur niveau. En France par exemple, la Cour des comptes est un partenaire essentiel du Parlement. Elle est souvent sollicitée à plusieurs niveaux même dans la réforme sur les lois de finance. Je puis dire que le Parlement a beaucoup sollicité la Cour des comptes dans cette réforme. Ce qui n'est pas le cas au Gabon. Il faut que je rencontre les responsables de l'administration financière pour que je sache que la réforme sur les lois de finance au Gabon est assez avancée, mais entre temps on n'a pas demandé l'avis ou impliqué la Cour dans ce qui se fait »⁹⁸⁵. Ceci contraste avec les activités que peuvent mener les magistrats de la Cours des comptes française.

Nous pensons que le contrôle exercé par la Cour des comptes du Gabon sur le bon emploi des deniers publics doit connaître, en ces temps de rareté de l'argent public et de lutte contre l'enrichissement illicite, une réelle prise de conscience des décideurs politiques et un impact

⁹⁸⁵ Entretien n°4 avec Mme Mouketou, Présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 157.

réel en terme de résultat. Car comme le souligne si bien M. Ngoulakia, premier Président de la Cour des comptes du Gabon, il y a « obligation pour les juridictions répressives et financières, sans oublier [ajoute-t-il] la Commission de lutte contre l'enrichissement illicite, de contribuer efficacement à la promotion de la bonne gouvernance financière »⁹⁸⁶.

Le rôle de la Cour des comptes du Gabon mériterait de connaître une évolution réelle en termes d'implication des magistrats de la Cour dans les travaux des Commissions parlementaires, de participation, et si besoin, de prise en compte des observations de la Cour des comptes en matière d'élaboration des politiques publiques ou de textes législatifs relatifs aux finances publiques au Gabon ainsi que l'affirme Mme Mouketou : « ... mais nous aurons souhaité que la Commission nous demande même par écrits des éclaircissements ou des explications sur tel ou tel aspect ou point. Apparemment, ils comprennent très bien tout ce qui est marqué dans nos rapports ».

Contrairement à la Cour des comptes du Gabon qui entretient des rapports que nous pouvons qualifier d'insignifiants avec les parlementaires gabonais, la Cour des comptes française a vu son importance croître dans l'activité parlementaire. Cette dernière joue un rôle essentiel dans les principales innovations législatives en matière de contrôle budgétaire depuis le début des années 1990. D'ailleurs, le premier Président de la Cour est régulièrement auditionné en Commissions par les Parlementaires. La Cour des comptes du Gabon ne peut encore revendiquer un tel privilège de la part des Parlementaires gabonais. Les relations entre les magistrats de la Cour des comptes du Gabon et les parlementaires doivent évoluer vers une plus grande fluidité et une plus grande implication des juges financiers dans les Commissions et les diverses commissions parlementaires.

Il est souhaitable que l'expertise des juges financiers gabonais soit mieux reconnue et davantage pris en compte par les parlementaires.

En France, la Cour des comptes a une vieille tradition de communication avec le Parlement. On devrait renforcer ce type de rapport entre le Parlement et la Cour des comptes du Gabon. L'intensification des rapports entre ces deux institutions majeures de contrôle des finances publiques constitue une opportunité pour que les magistrats financiers apportent des précisions importantes voire même essentielles sur les questions que se posent les Parlementaires. Plus qu'une simple innovation, cette pratique entraînerait inévitablement une

⁹⁸⁶ Gaboneco, « Gabon : la justice fait sa rentrée ». Article publié le 7 octobre 2008. Source : <http://gaboneco.com>

amélioration des connaissances du contrôle des finances publiques aux parlementaires gabonais.

B/ Les ordonnateurs et les comptables publics

Comme en France, la législation en vigueur au Gabon sur la comptabilité publique de l'Etat s'articule autour de la séparation des pouvoirs. Celle-ci énonce deux types d'agents en charge de la comptabilité publique : l'ordonnateur et le comptable public⁹⁸⁷, peu importe que celui-ci exerce ses fonctions auprès des administrations publiques ou au sein des entreprises publiques ⁹⁸⁸ . Selon Michel Prada, « le principe fondateur [est] incontournable, fondamentalement sain, et [est] d'ailleurs en vigueur dans toute organisation bien gérée (...) La primauté de l'objectif de contrôle et de séparation des pouvoirs traverse l'histoire jusqu'à nos jours »⁹⁸⁹ constate-t-il.

Les ordonnateurs des administrations centrales, les maires, les chefs d'établissements publics ainsi que les gestionnaires des entreprises recevant des fonds publics sont responsables d'engager les dépenses et les recettes dans les conditions exigées par la comptabilité publique.

C/ Les organismes soumis au contrôle de gestion de la Cour

L'intervention de la Cour des comptes porte communément sur quatre groupes de sujets les administrations centrales de l'Etat (a), les entreprises privées recevant des fonds publics (b), les gestions budgétaires des institutions élues et collectivités locales (c) et les organismes bénéficiaires des subventions ou de participation publique (d).

a. Les administrations centrales de l'Etat

En France, la Cour des comptes intervient dans différents ministères : ministères des finances et du budget de l'Etat, Premier ministre, ministère des affaires étrangères, ministère de l'enseignement supérieur, etc... Les Cours des comptes française et gabonaise se donnent pour ambition d'étudier les principales lacunes de la gestion budgétaire de ces ministères et de proposer des solutions aux responsables de ces ministères en vue d'une meilleure gestion des

⁹⁸⁷ Michel Prada, « Réflexion sur l'histoire de la comptabilité de l'Etat », *RFFP*, n°93, Février 2006, p. 90.

⁹⁸⁸ En France les entreprises publiques sont soumises aux règles de la comptabilité publique. Il en est de même au Gabon. En France, conformément à la loi du 22 juin 1967 modifiée, la cour assure un contrôle dépourvu de caractère juridictionnel sur la gestion des organismes publics de l'Etat soumis à la comptabilité publique, des entreprises publiques, des institutions de la sécurité sociale, des organismes privés bénéficiant de concours financiers publics.

⁹⁸⁹ Michel Prada, « Réflexion sur l'histoire de la comptabilité de l'Etat », *RFFP*, n°93, Février 2006, p. 90.

deniers publics. Au Gabon, bien qu'étant compétent à contrôler tous les ministères, la Cour des comptes du Gabon à au niveau de l'exécution du budget deux principaux interlocuteurs : le ministère des finances et le ministère du plan. Ceci constitue une originalité par rapport au système français.

La Cour exerce son contrôle administratif sur les services publics de l'administration de l'Etat. Il s'agit plus concrètement des administrations centrales et des services extérieurs des différents ministères. Le ministère des finances et le ministère du Plan sont les principaux départements ministériels qui sont régulièrement contrôlés par les juges puisque ce sont eux qui élaborent et mettent en œuvre respectivement les budgets de fonctionnement et le budget d'investissement.

Les Cours des comptes française et du Gabon jouissent d'attributions qui les autorisent à mener des contrôles sous formes d'enquêtes. Elles ont le droit de vérifier l'action des administrations ministérielles et de toutes autres structures placées sous leur autorité légale. Ces enquêtes ont pour objet de présenter éventuellement des réformes⁹⁹⁰. En effet, l'un des objectifs de ces institutions de contrôles des finances publiques est d'améliorer le fonctionnement des services publics⁹⁹¹.

Au Gabon, la Cour des comptes formule un jugement sur la maîtrise de gestion des collectivités locales et tous les organismes qui en dépendent. L'article 38 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 énonce les caractéristiques des organismes qui sont susceptibles d'être contrôlés par la Cour des comptes. Il s'agit notamment des :

- Services de l'Etat ;
- Personnes morales de droit public ;
- Etablissements publics de l'Etat à caractère industriel et commercial ;
- Etablissements nationales, les sociétés d'économie mixte ou des sociétés anonymes dans lesquelles l'Etat possède la majorité du capital social ;
- Etablissements ou organismes publics quel que soit leur statut juridique qui exercent une activité industrielle ou commerciale ;
- Collectivités locales et leurs groupements ;

⁹⁹⁰ Les rapports dressés par les Cours des comptes française et gabonaise contiennent des observations. Celles-ci visent à informer les autorités compétentes des irrégularités éventuelles qu'elles ont pu relever ou fautes de gestions.

⁹⁹¹ V.Y. Jégo et J.L. Dumont, *Le suivi des préconisations de la Cour des comptes : un levier de la réforme de l'Etat*, Rapport d'information, n°2298, Doc. Ass. Nat., Commission des finances, 2005. Voir aussi C. Bazy-Malaurie, « La communication sur les effets des interventions de la Cour des comptes », *Chronique d'actualité des juridictions financières*, *RFFP*, n°94-2006.

- Etablissements publics ;
- Etablissements concessionnaires ou gérants d'un service public.

b. Les entreprises para étatiques ou d'économie mixte

Selon la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 du Gabon, la Cour des comptes peut procéder au contrôle des entreprises recevant des fonds publics. Ces entreprises sont aussi variées que diverses : elles peuvent exercer des activités économiques, commerciales ou sociales ou culturelles. Il s'agit principalement :

- Des entreprises dans lesquelles le secteur public détient des participations au capital social ;
- Des caisses de prévoyance ou de sécurité sociale.

Au Gabon comme en France, l'Etat a mis en place un dispositif instituant des organismes de sécurité sociale⁹⁹². Ces institutions sont la preuve de l'importance que les pouvoirs publics accordent à la question de la couverture sociale des gabonais⁹⁹³. Les institutions de sécurité sociale ou de prévoyance sociale n'échappent donc pas au contrôle de la Cour des comptes puisque la Cour « contrôle les institutions de prévoyance ou de sécurité sociale, y compris les organismes déjà de droit privé qui gèrent en tout ou en partie un régime de prévoyance ou de sécurité sociale légalement obligatoire »⁹⁹⁴.

Au Gabon, les organismes de sécurité sociale sont des établissements administratifs privés placés sous la tutelle et la gestion directe de l'Etat. Leurs fonds sont domiciliés auprès du trésor public, budgétisés et finalisés. Ils sont considérés comme des entreprises à caractère socio-économique et sont à ce titre concernés par l'application de la gestion financière de l'Etat⁹⁹⁵.

La Cour des comptes du Gabon a une compétence générale sur le contrôle de l'ensemble des organismes de prévoyance et de sécurité sociale notamment la Caisse nationale de sécurité

⁹⁹² Article 130 à 133 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 135.

⁹⁹³ L'arrêté 20/IT.GA du 22 août 1956 crée la Caisse de Compensation des prestations familiales (CCPF). Le décret n°57/245 du 24 février 1957 étend le domaine d'action de la CCPF. En 1963, le décret n°6/PR du 7 janvier 1963 institue un régime des prestations familiales au profit des travailleurs gabonais. Les lois n°25/11/1975 portant code de sécurité sociale ; n°10/82 du 23/01/1983 portant code de garantie sociale ; l'ordonnance n°21/84 du 12 avril 1984 et la loi n°4/96 du 11/03/1996 renforcent le dispositif de sécurité sociale au Gabon.

⁹⁹⁴ Article 38 tiré 7 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 131.

⁹⁹⁵ Code de sécurité sociale au Gabon, Loi gabonaise n°6/75 du 25 novembre 1975. Source : <http://www.cnss.ga/>

sociale. Cette mission consiste à vérifier des comptes de gestion des organismes de sécurité sociale. Elle formule son avis sur l'efficacité de ces organismes.

Pour remplir sa mission, la Cour des comptes dispose en principe de moyens d'information diverses : les auditions, les visites, les envois de questionnaires et les demandes de documents en vue de mener leurs investigations pour assurer la bonne gestion des entreprises.

c. Les collectivités locales

Comme son homologue français qui exerce dans les chambres régionales des comptes, le juge financier gabonais qui travaille dans les chambres provinciales des comptes peut effectuer des visites, des missions de contrôle de gestion à l'égard des organismes soumis à sa compétence et exercer tous pouvoirs d'investigation sur pièces.

Nous précisons à cet effet que dans le cadre de la loi sur la décentralisation qui tarde d'ailleurs à être appliquée au Gabon deux chambres provinciales ont été mise en œuvre : il s'agit des chambres régionales des comptes de Mouila et de Franceville. Ces chambres sont d'autant plus opérationnelles qu'elles ont contrôlé au cours de l'année 2008 : 37 organismes pour chacune d'elle alors que la Cour en a contrôlé 77⁹⁹⁶.

En France, la Cour des comptes n'est pas habilitée à effectuer des contrôles à l'Assemblée nationale, au Sénat et dans les institutions qui gèrent les fonds spéciaux⁹⁹⁷. Comme en France, au Gabon, le contrôle des budgets de certaines administrations publiques autonomes pose des problèmes au regard des règles de comptabilité publique classiques puisque ces administrations échappent au contrôle de la Cour. Les écritures comptables de ses administrations ne figurent même pas dans la déclaration de conformité qui est présentée chaque année par le premier Président de la Cour au Parlement. Les magistrats de la Cour des comptes regrettent cette situation ainsi que nous le confirme Mme Mouketou, Présidente de la 3^{ème} chambre : « depuis des années, on a toujours reproché au Ministère des Finances de ne pas nous produire les comptes de certaines institutions publiques parce que ainsi que vous le savez la déclaration de conformité consiste au rapprochement des deux comptes : le compte de l'ordonnateur et le compte des comptables publics (...). C'est la balance que la Cour est obligée de considérer comme étant le compte public. Mais, en fait, cette balance n'existe plus aujourd'hui puisqu'il y a des administrations autonomes qui disposent chacune d'un

⁹⁹⁶ *L'Union*, « Rentrée judiciaire 2008-2009. Difficile cohabitation entre magistrats et OPJ », 7 Octobre 2008. Source : <http://www.internetgabon.com>

⁹⁹⁷ David Birose, « Les fonds spéciaux. Contribution à l'étude des marges du droit », *RFFP*, n°80, décembre 2002, 1^{ère} Partie, p. 151-189 et David Birose, « Les fonds spéciaux. Contribution à l'étude des marges du droit », *RFFP*, n°81, Mars 2003, 2^{ème} Partie, p. 301-322.

comptable principal (université, les différentes Cours, les Parlements, etc). Ces comptes-là ne sont pas intégrés dans cette balance »⁹⁹⁸.

A priori, le contrôle de gestion des budgets des administrations « spéciales » ou autonomes est souvent relevées par la Cour des comptes du Gabon. Mais ces observations et recommandations ne semblent pas être prises en compte par les pouvoirs publics. Face au manque de transparence de la gestion des deniers publics de ces administrations, le juge financier gabonais se trouve obligé de valider une balance qui, en réalité, n'est pas sincère : « on est obligé de considérer cette balance comme étant le compte de l'Etat alors qu'en réalité ça ne l'est pas parce que nous n'avons pas l'exécution de ces autres administrations autonomes. Nous n'avons que les mises à disposition puisqu'elles sont autonomes. Le trésor débloque des fonds qui ont été décidés dans les lois de finance pour chaque entité. Ces administrations ont des comptes qui sont mises à leur disposition au trésor. Une fois que les fonds sont mis à leur disposition, le trésor ne sait pas comment ces différentes administrations les gèrent. Rien n'apparaît dans ce compte et pourtant la Cour des comptes précise depuis des années qu'il faut établir ce compte. Mais ce n'est toujours pas fait. On ne sait pas ce qui bloque. Ça c'est vraiment un gros souci qui n'est toujours pas prise en compte »⁹⁹⁹.

d. Les organismes bénéficiaires des subventions ou de la participation publique

Le rôle des Cours des comptes française et gabonaise consiste à vérifier les comptes et la gestion des établissements publics de l'Etat, des entreprises nationales, des sociétés d'économie mixte ou des sociétés dans lesquelles l'Etat possède la majorité du capital social. Selon la loi gabonaise n°11/94 du 17 septembre 1994, la Cour des comptes du Gabon contrôle des entreprises et organismes de toute nature bénéficiant du concours financier de l'Etat, d'une collectivité locale ou organisme public, sous forme de participation en capital, de subventions de prêts, d'avance ou de garantie.

Comme en France, le législateur gabonais reconnaît à la Cour des comptes le droit de contrôler « les sociétés, groupements ou organismes quel que soit leur statut juridique, dans lesquels l'Etat, les collectivités, les personnes morales ou établissements publics, les organismes déjà soumis au contrôle de la Cour des comptes détiennent séparément ou

⁹⁹⁸ Entretien n°4 avec M. Mouketou, Présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 156.

⁹⁹⁹ Entretien n°4 avec M. Mouketou, Présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 156.

ensemble plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants »¹⁰⁰⁰. La Cour contrôle également les filiales des organismes bénéficiant des subventions ou de la participation publique.

De manière générale, la Cour exerce un contrôle de gestion et une vérification de la comptabilité sur tout organisme qui bénéficie de subvention de l'Etat, des organes de droit public ainsi que de tout organisme bénéficiant du concours financier des entreprises publiques et de leurs filiales¹⁰⁰¹. Aussi, les organismes privés qui sont appelés à gérer sous des formes diverses des fonds et biens publics sont soumis à un contrôle de gestion de la part de la Cour des comptes. Cette dernière apprécie la gestion de ces organismes et leur action dans l'économie nationale.

Nous précisons que les formes de société dont le capital est partiellement détenu par l'Etat ou par d'autres personnes morales de droit public sont strictement contrôlées par l'Etat par l'entremise du ministère des finances.

S'agissant du contrôle de gestion de la Cour des comptes, celle-ci apprécie l'efficacité des sociétés mixtes dans le cadre du système politico-économique gabonaise.

Chapitre II : La mise en œuvre du contrôle

L'activité du contrôle administratif de la Cour des comptes française s'exerce principalement par le contrôle sur place et le contrôle sur pièces. Le contrôle administratif, au Gabon, s'exerce par la mise en œuvre des mêmes moyens. Les investigations des Cours des comptes donnent lieu à la rédaction des documents comportant les résultats de leur contrôle.

Ensuite, les communications sont adressées aux autorités administratives et les observations sont consignées dans les divers rapports.

Pour bien éclairer cette mise en œuvre du contrôle, il nous paraît nécessaire de consacrer une section qui traitera des moyens du contrôle (Section I) et d'aborder, ensuite, dans une deuxième section, des conséquences de ce contrôle (Section II).

¹⁰⁰⁰ Article 38 tiré 6 de la loi la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 131.

¹⁰⁰¹ Ibid

Section I : Les moyens du contrôle « physique »

Il est important de remarquer qu'en France comme au Gabon les moyens de contrôle se traduisent par le contrôle sur place et le contrôle sur pièces. Le contrôle sur place s'exerce directement sur les opérations financière (A), alors que le contrôle sur pièce s'effectue à travers la tenue de la comptabilité administrative (B).

A/ Le contrôle sur place

Les magistrats des Cours des comptes française et gabonaise peuvent mener des missions de contrôle administratif dans les institutions et organismes publics et privés qui sont soumis à leur contrôle. La loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon le prévoit. Ce texte dispose à cet effet que « les magistrats ont le pouvoir d'entendre tout responsable ou représentant des services et des organismes soumis à leur contrôle, tout gestionnaire de fonds publics, tout dirigeant d'entreprise publique ou privée, ou encore tout membre d'une institution ou corps de contrôle »¹⁰⁰².

Il en est de même en France où les magistrats chargés de vérification peuvent se déplacer sur place pour apprécier la manière dont sont commises les irrégularités financières. Les magistrats ont le pouvoir d'entendre tout directeur ou chef de service, tout gestionnaire de fonds publics, tout membre des institutions et corps de contrôle, ainsi que tout dirigeant d'entreprise publique en France et d'entreprise nationale et d'économie mixtes dans le but de bien constater les faits.

En cas de nécessité, les missions d'études ou d'expertises font l'objet d'une notification préalable adressées aux responsables des services et aux organismes visés par le contrôle afin que ceux-ci puissent y assister si la Cour le juge utile¹⁰⁰³.

A l'égard des magistrats, les ordonnateurs, les comptables, les autorités de tutelle et toutes les personnes responsables de ces organismes ou personnes morales ne sont pas soumis à l'obligation du secret professionnel.

Il est à préciser que le juge financier gabonais dispose des mêmes pouvoirs que son homologue français : il a un droit d'accès à tous les bureaux ou locaux des services ou

¹⁰⁰² Article 51 de la loi la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 131.

¹⁰⁰³ Article 35 du décret français du 20 septembre 1968 remplacé par l'article 17 du décret du 11 février 1985. Arrêté du 1^{er} juillet 2004, article 22.

organismes soumis à leur contrôle¹⁰⁰⁴. Il peut dans le cadre de leur mission procéder à la vérification des fournitures, matériels, travaux et constructions ainsi que toute comptabilité des matières¹⁰⁰⁵.

Comme son homologue français, le juge financier gabonais jouit des pleins pouvoirs qui l'autorisent à mener des investigations sans qu'il ait entrave des responsables de l'organisme soumis à sa vérification¹⁰⁰⁶.

B/ Le contrôle sur pièces

Les juges financiers français comme ceux du Gabon peuvent demander aux responsables administratifs de l'organisme enquêté de leur communiquer des pièces justificatives dont la Cour a besoin (a). Par ce pouvoir, ils peuvent préciser la nature du document qu'ils recherchent (b).

a. La communication des pièces

En France comme au Gabon, les pièces justificatives des opérations budgétaires de l'Etat sont identiques.

En France, l'article 25 alinéa 2 du décret du 11 février 1985 dispose que « la Cour des comptes reçoit trimestriellement les pièces justificatives des recettes et des dépenses effectuées au titre du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor ». Au Gabon, les pièces justificatives de la comptabilité publique sont centralisées non pas directement par la Cour des comptes, mais par le Trésorier-payeur général du Gabon. C'est à ce dernier que revient la mission de communiquer à la Cour des comptes l'état récapitulatif de la comptabilité publique sous forme de décisions administratives de débits, de quitus et avances qu'il dresse accompagné d'un rapport qu'il met à la disposition de la Cour¹⁰⁰⁷ : « pour ce qui est des comptes des comptables publics, ils doivent être mis en état d'examen par la direction générale de la comptabilité publique. Le Trésorier payeur général doit apposer son visa sur tous les comptes des comptables publics qui sont sous son autorité. Ce visa suppose un certain examen et une certaine vérification qui sont effectuées. Et après

¹⁰⁰⁴ Article 50 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 131.

¹⁰⁰⁵ Ibid

¹⁰⁰⁶ Article 50 alinéa 2 de la loi de la loi la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 131.

¹⁰⁰⁷ Article 119 de la loi organique n°11/ 94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes. Volume 2, Annexe VII, p. 134-135.

cette étape, la DGCP¹⁰⁰⁸ s'assure des pièces justificatives... et c'est seulement à partir de là que les comptes nous parviennent à la Cour des comptes »¹⁰⁰⁹.

Le Trésorier-payeur général a qualité pour apurer les comptes des comptables des collectivités locales et des établissements publics. Les comptables des collectivités locales et des établissements publics ont l'obligation de présenter leurs comptes et pièces justificatives au Trésorier-payeur général dans les délais prévus par les lois et les règlements. A défaut, le Trésorier-payeur général saisit le Procureur général de la Cour des comptes aux fins de prononcer une amende contre le comptable.

Selon l'article 124 de la loi gabonaise relative à la Cour des comptes, le contrôle des entreprises se fait à travers les comptes et les bilans accompagnés des tableaux de synthèses qui sont contenus par le plan comptables des entreprises ainsi que les documents propres à l'entreprise contrôlées sont transmis par la direction générale et approuvée par le conseil d'administration. Cet article de la loi gabonaise reprend les dispositions de l'article 25 du décret français du 11 février 1985.

Au Gabon, la Cour des comptes reçoit également les rapports des commissaires aux comptes, des commissaires du gouvernement et des agents chargés du contrôle technique, administratif ou financier ainsi que le rapport d'activités établi par le conseil d'administration¹⁰¹⁰. En France, les contrôleurs d'Etat, les membres des missions de contrôle ou les commissaires du gouvernement adressent à la Cour une copie de leurs rapports qui comportent une analyse des comptes et bilans de ces organismes et leurs observations sur ces documents.

Pour ce qui est des organismes de prévoyance sociale ou d'organismes de droit privé jouissant de la personnalité civile et de l'autonomie financière, le contrôle que la Cour des comptes du Gabon exerce sur ces organismes porte sur l'ensemble de leurs activités ainsi que sur les résultats qu'ils ont obtenus. C'est un contrôle extra-juridictionnel.

b. Le contenu

Au Gabon, la Cour des comptes apprécie la régularité et la sincérité des opérations inscrites dans les comptes des comptables publics¹⁰¹¹. Quant au contrôle sur les entreprises publiques,

¹⁰⁰⁸ Abréviation de la Direction Générale de la Comptabilité Publique.

¹⁰⁰⁹ Entretien n°5 avec M. Maganga-Bakita, Président de la deuxième chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 162.

¹⁰¹⁰ Article 124 alinéa 2 de la loi n°11/94 de la loi portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 135. Lire aussi Muzelec Raymond, *Le contrôle de la Cour des comptes sur les entreprises publiques*, AJDA, 1974, p. 540.

¹⁰¹¹ Article 108 de la loi n°11/94 de la loi portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 134.

le contrôle porte sur les opérations retracées dans les comptes annuels et sur les actes de gestion accomplis au cours de l'exercice contrôlé¹⁰¹².

En France, la Cour des comptes procède à l'examen des pièces justificatives adressées par le Conseil d'administration de l'entreprise par le biais d'un rapporteur désigné par elle. Elle peut effectuer, s'il y a lieu, une enquête sur place. Dans ce cas, le rapporteur contacte les dirigeants de l'entreprise ou les représentants de l'autorité de tutelle. Au terme de son enquête, le rapporteur rédige un rapport comprenant une introduction, l'examen des comptes, l'examen de la gestion et le projet de conclusion. Ce rapport doit faire l'objet d'un contre rapporteur

Le contrôle sur place comble les lacunes du contrôle sur pièces. Ce moyen de contrôle permet à la Cour des comptes d'exposer ses observations et de dégager les renseignements qui peuvent être tirés de la gestion financière des organismes soumis à sa juridiction.

Il appartient à la formation compétente d'arrêter le texte du rapport définitif sur les comptes et la gestion de l'entreprise et de formuler son avis dans une conclusion. La Cour des comptes s'assure de la régularité et de la sincérité de ces documents et propose les redressements nécessaires. L'avis de la formation compétente porte sur la qualité de la gestion commerciale et financière de l'entreprise¹⁰¹³. L'appréciation de la Cour des comptes française se traduit par des avis et non par une décision. Il en est de même de la Cour des comptes du Gabon. Selon l'article 136 de la loi gabonaise relative à la Cour des comptes « à l'issue de chaque contrôle des entreprises publiques, des organismes de prévoyance et des organismes bénéficiant d'un concours financier public, la Cour arrête définitivement le rapport dans lequel elle exprime son avis sur la régularité et la sincérité des comptes et bilans, propose, le cas échéant, les redressements qu'elle estime devoir y être apportés et porte un avis sur la qualité de la gestion commerciale et financière de l'entreprise »¹⁰¹⁴.

L'avis de la Cour des comptes française et gabonaise peut aller jusqu'à suggérer aux pouvoirs publics la possibilité de modifier la structure ou l'organisation même de l'entreprise.

Les rapports particuliers relatifs à la gestion et aux résultats des entreprises publiques françaises présentent un caractère à la fois global et contradictoire.

¹⁰¹² Article 123 de la loi n°11/94 de la loi portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 135.

¹⁰¹³ Article 37 décret du 11 février 1985 portant sur la Cour des comptes française.

¹⁰¹⁴ La loi n°11/94 de la loi du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 129-137.

La Cour des comptes en tant que juridiction compétente peut apprécier la qualité de la gestion commerciale et financière de l'entreprise¹⁰¹⁵.

La Cour des comptes française doit adresser aux ministres de tutelle, c'est-à-dire, au Ministre des finances et aux Ministres intéressés des rapports particuliers sur chaque entreprise publique. Ceux-ci peuvent prendre des mesures appropriées. Ces rapports sont également mis à la disposition des parlementaires qui peuvent y déceler des sujets d'interpellations pour les dirigeants des entreprises publiques.

Section II : Les moyens du contrôle de gestion

La Cour des comptes française a la possibilité de rédiger des rapports comportant des observations et des suggestions délibérées en chambre. Ces rapports peuvent être établis soit à l'occasion du jugement des comptes d'un comptable soit à l'occasion de l'examen d'une comptabilité administrative d'un ordonnateur.

A l'instar de la Cour des comptes française, celle du Gabon peut aussi rédiger, à la suite de son enquête ou de son contrôle, un rapport particulier dans lequel elle apprécie les résultats financiers, l'efficacité de la gestion des organismes soumis à son contrôle.

Parler des résultats ou de l'impact de l'action de la Cour des comptes du Gabon n'est pas chose aisée tant le risque de tomber dans une approche purement subjective est bien réel. Ce qui aurait pour conséquence de fausser quelque peu les résultats d'une telle démarche. La difficulté d'établir un tel bilan est d'autant plus réelle que c'est une institution qui est restée méconnue tant des citoyens que de l'opinion publique. Elle a par ailleurs souffert d'un déficit de visibilité médiatique. A ces handicaps s'ajoute le fait que c'est une institution dont l'activité ne remonte réellement que depuis 1983 pour la chambre des comptes de la Cour suprême et 1994 pour la Cour des comptes¹⁰¹⁶.

Les résultats de la Cour des comptes française et gabonaise peuvent être analysés à partir de trois paramètres : d'abord les communications traditionnelles (Paragraphe I), ensuite les rapports publics de portée générale (Paragraphe II) et, enfin, la coordination avec les autres organes de contrôle (Paragraphe III).

¹⁰¹⁵ Le Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations, 1984, préambule, p. 5.

¹⁰¹⁶ La Chambre des comptes de la Cour suprême du Gabon a été instituée en Cour des comptes par la loi n°11/94 du 17 septembre 1994.

Paragraphe I : Les communications de la Cour ayant un caractère confidentiel

Notre analyse portera respectivement sur les actes classiques de contrôle administratif (A) et sur les référés du premier Président (B).

A/ Les actes classiques de contrôle administratif

Nous distinguons trois types de rapports particuliers : les lettres des Présidents de chambre (a), les notes du parquet (b), les questions particulières traitées dans les notes du parquet (c).

a. Les lettres des Présidents de Chambre

Les questions soulevées dans les lettres des Présidents sont ou peuvent être tout à fait différentes de celles traitées par le parquet. Ces lettres présentent des caractéristiques particulières dont l'origine ne se trouve ni dans les textes réglementaires, ni dans les textes organiques instituant ces institutions, mais plutôt dans la pratique de la Cour des comptes.

Comme les huit Présidents de chambres de la Cour des comptes française¹⁰¹⁷, les quatre de la Cour des comptes gabonaise peuvent aussi adresser des lettres aux grandes administrations nationales, aux collectivités locales, aux ordonnateurs des entreprises publiques et privées recevant des fonds publics des éclaircissements qui permettraient de lever leur doute sur tel ou tel point¹⁰¹⁸. Les observations qu'ils soulèvent portent essentiellement sur la comptabilité publique¹⁰¹⁹.

En principe, les réponses aux questions qu'ils posent aux agents de l'administration ne sont pas de nature à provoquer la modification de leur structure ou à remettre en cause des méthodes de gestion de l'administration.

Les lettres des Présidents de chambres se caractérisent par une procédure plus simple et plus souple afin de faciliter une communication avec les organismes soumis à leur contrôle.

Le premier Président de la Cour des comptes du Gabon peut adresser des notes aux chefs des administrations centrales ou locales. Les remarques qui y figurent portent généralement sur le non respect des règles de la comptabilité publique.

Le premier Président de la Cour des comptes du Gabon a eu à relever dans les notes adressées respectivement au Président de l'assemblée départementale de la Lébombi-Léyon (Moanda)

¹⁰¹⁷ Dont sept sont permanents.

¹⁰¹⁸ Il s'agit en particulier pour le cas du Gabon des administrations des ministères des finances et du Plan.

¹⁰¹⁹ Article 142 alinéa 2 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 136.

des irrégularités concernant : l'inobservation des dispositions du code du travail en matière de paiement des salaires et le non respect de la réglementation en matière de mandatement de salaires d'ouvriers ou d'employés au mois¹⁰²⁰.

Le premier Président de la Cour des comptes du Gabon peut aussi relever des irrégularités relatives à la gestion administrative. C'est ainsi que dans une note adressé à Monsieur le Maire de la commune de Lambaréné, il a eu à indiquer en plus des irrégularités relevées contre le Président de l'assemblée départementale de la Lébombi-Léyou, celle de l'immixtion des agents de la mairie dans le recouvrement des recettes municipales¹⁰²¹.

Ces lettres diffèrent des notes du parquet par leur objet. Nous analyserons les questions particulières traitées dans les notes du parquet et éventuellement leurs caractéristiques.

b. Les notes du parquet

La note du parquet est un moyen de correspondance entre la Cour et les autorités administratives en vue d'avertir les responsables administratifs sur l'irrégularité révélée lors de l'application des lois et des règlements.

Mais en fait, la plupart des questions abordées dans les notes du parquet ne donnent pas lieu à une réponse de la part de l'administration.

Conformément à leur vocation qui est de représenter le public et le gouvernement¹⁰²² au sein des Cour des comptes française et gabonaise, le Procureur général exerce le ministère public par voie de réquisition ou de conclusions écrites¹⁰²³.

L'article 4 alinéa 8 du décret français du 11 Février 1985 dispose que « le Procureur général peut informer les autorités compétentes des observations qui lui sont renvoyées par la Cour. Il communique avec les administrations ». Il peut donc, au vu de ces prérogatives, communiquer avec différentes autorités administratives pour leur faire part des observations qu'il juge nécessaire de porter à leur connaissance. En vertu de cette disposition¹⁰²⁴, le Procureur général

¹⁰²⁰ Cour des comptes du Gabon, 15 mars 2007. Note du Président à Monsieur le Président de l'assemblée départementale de la Lébombi-Léyou (Moanda). Répertoire n°03/07-08/CC. Organisme contrôlé : Assemblée départementale de la Lébombi-Léyou, exercice 1980 à 1987 et 1989 à 1991. Volume 2, Annexe III, p. 64-65.

¹⁰²¹ Cour des comptes du Gabon, 27 mai 2003. Note du Président de la Cour de la Compte à Monsieur le Maire de la commune de Lambaréné. Répertoire n°02/07-08/CC. Organisme contrôlé : commune de Lambaréné, exercices 1980 à 1987 et 1989 à 1991. Volume 2, Annexe III, p. 66-69.

¹⁰²² Article 141 tiré 5 et 6 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 136.

¹⁰²³ Article 31 de la loi n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

et l'article 4 du décret du 11 février 1985 relatif à la Cour des comptes française.

¹⁰²⁴ Article R. 112-9, troisième alinéa du Code des juridictions financières.

a le droit de demander des explications, d'adresser des critiques et même de faire des suggestions.

En pratique au Gabon comme en France, le Procureur général de la Cour des comptes exerce le même rôle.

c. Les questions particulières traitées dans les notes du parquet

Si la Cour découvre certaines irrégularités financières, le Procureur général intervient en tant que représentant des pouvoirs publics pour rappeler le respect des lois et des règlements.

D'après M. Jacques Magnet, « lorsqu'un rapporteur, dans le cours de ses vérifications relève une irrégularité qui lui paraît mériter une intervention du procureur général, et que la Cour, lors de la délibération suit son opinion, l'observation fait l'objet d'une note au parquet. Si le Procureur général estime devoir y donner suite, il en reprend le plus souvent les termes, la note au parquet devenant note du parquet »¹⁰²⁵. Le Procureur général transforme la proposition de la Cour en note du parquet adressée aux directeurs ou chefs des services des administrations. Signalons que la décision de la Chambre ou la note au parquet ne lie pas le Procureur général. Celui-ci peut refuser la note ou en modifier le texte. La note du parquet a pour objet d'informer les autorités concernées de violation des dispositions du droit budgétaire.

Ces irrégularités sont graves. Elles doivent être signalées par une lettre du parquet à l'ordonnateur. Le procureur général peut demander des réponses détaillées sur l'irrégularité constatée par la Cour ou également sur la mauvaise organisation de service du gestionnaire « génératrice de dépenses abusives ou susceptibles d'entraîner une perte du patrimoine »¹⁰²⁶.

L'intervention du Procureur général est obligatoire « si à l'occasion de ses contrôles, la Cour des comptes découvre des faits de nature à motiver l'ouverture d'action pénale »¹⁰²⁷. La loi française¹⁰²⁸ tout comme celle instituant la Cour des comptes au Gabon¹⁰²⁹ donne le droit au Procureur général d'informer la Cour et les autorités judiciaires chargées d'un pouvoir de sanction. La loi gabonaise prévoit à cet effet que « ...le Procureur général près la Cour des comptes saisit la ministère public près la juridiction compétente en vue de la mise en œuvre

¹⁰²⁵ Jacques Magnet, « Le ministère Public près la Cour des comptes », *RDP*, 1973, p. 347

¹⁰²⁶ Jean Raynaud, *La Cour des comptes*, Paris, PUF, 1980, Que sais-je ?, n°1876, 127 p. 86

¹⁰²⁷ Article 52 alinéa 1 du décret du 20 septembre 1968 remplacé par l'article 51 du décret du 11 février 1985 pré cité.

¹⁰²⁸ Article R. 112-9, quatrième alinéa du Code des juridictions financières.

¹⁰²⁹ Article 141 tiré 4 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 135.

de l'action publique »¹⁰³⁰. Il résulte de ce texte qu'en cas d'acte délictuel ou criminel révélé à l'occasion de l'instruction, le Procureur général peut saisir le Ministère public d'autres juridictions compétentes en la matière. Ce dernier peut déclencher la poursuite des auteurs devant les tribunaux ordinaires.

En France, l'article R. 241-25 du Code des juridictions financières prévoit que si la chambre régionale des comptes découvre des faits de nature à motiver l'ouverture d'une action pénale, le ministère public en informe le procureur de la République ainsi que le Procureur général près la Cour des comptes qui en avise le garde des Sceaux.

Nous pouvons déduire que les articles R. 112-9, alinéa 4 et R. 241-25 du Code des juridictions financières ; et l'article 141 tiré 4 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon instaurent une relation privilégiée entre les ordres de juridictions financière et judiciaire. En France, selon le Rapport d'activité des juridictions financières, en 20 ans, plus de 530 signalements ont été adressés aux autorités judiciaires¹⁰³¹. Il y a une franche collaboration entre les institutions juridictionnelles financières et judiciaires françaises par la pratique d'échange de pièces et d'informations.

Pour ce qui du Gabon, nous sommes assez réservés sur les résultats de l'action pénale ou sur la collaboration entre les juridictions financières et judiciaires que le Procureur général de la Cour des comptes du Gabon mènerait pour des faits qui sont de nature à en motiver ou à justifier l'ouverture. Notre posture de réserve est d'autant plus justifiée que nous n'avons aucun rapport officiel¹⁰³² faisant mention du nombre de signalements que le Procureur général de la Cour des comptes du Gabon adresserait au procureur de la République des juridictions judiciaires ou pénales ; ensuite parce que de tels signalements déboucheraient sur la lutte contre l'enrichissement illicite. Or, à ce jour, le programme de « lutte contre l'enrichissement illicite » et de « bonne gouvernance financière » n'est pas encore effectif.

A défaut de saisir les juridictions judiciaires, la Cour des comptes du Gabon peut intervenir par un autre mode de procédure : les référés.

B/ Les référés du premier Président

Il s'agit ici d'aborder les sujets que le premier Président peut évoquer dans les référés qu'il adresse aux autorités administratives et autres (a) et la valeur juridique de ces référés (b).

a. Les sujets abordés dans les référés

¹⁰³⁰ Ibid

¹⁰³¹ <http://www.ccomptes.fr>

¹⁰³² Le rapport annuel de l'inspection des services judiciaires du Gabon.

Au Gabon comme en France, le référé est une lettre qui s'adresse directement au chef hiérarchique de l'administration. Selon l'article 49 du décret français du 11 février 1985, « la Cour des comptes fait connaître ses observations par référé du premier président aux ministres ».

Au Gabon, le premier Président de la Cour des comptes du Gabon dispose du même droit puisqu'il « fait connaître aux ministres compétents et aux responsables des entités contrôlées, par voie de référés et de notes du président, les observations formulées par la Cour »¹⁰³³. Les référés sont les plus importants moyens de communications relatives aux observations de la Cour des comptes. Ils évoquent des erreurs suffisamment graves ou des abus relevés par une chambre. Ainsi, dans un référé adressé à Monsieur le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances, du Budget et de la Privatisation, le premier Président de la Cour des comptes du Gabon avait relevé, entre autres : l'absence des pièces attestant la qualité des comptables à l'appui de gestion et le défaut de visa du comptable sur les pièces des recettes et des dépenses¹⁰³⁴.

Les référés contiennent des questions de critique de gestion alors que les irrégularités financières moins importantes sont exposées par les lettres du parquet.

Les critiques de la Cour portent sur la faute de gestion d'une gravité particulière, les insuffisances dans l'organisation administrative et comptable, des lacunes dans la législation et la réglementation. Tous ces éléments peuvent faire partie des lettres du premier Président¹⁰³⁵.

La rédaction du référé se fait par le rapporteur, sous l'autorité du Président de la Chambre, contre-signé par le contre-rapporteur et s'adresse au premier Président. Celui-ci peut modifier le texte initial.

Nous pouvons relever deux catégories de référés : la première catégorie de référés vise essentiellement le respect des dispositions légales ou réglementaires par les ordonnateurs. Ce sont les référés qui soulignent une irrégularité sans mettre en cause la réglementation existante. La deuxième catégorie de référés souligne l'insuffisance ou l'inadaptation de l'administration.

¹⁰³³ Article 17 de la loi organique n°11/94 du 17 Septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 129.

¹⁰³⁴ Cour des comptes du Gabon, 27 mai 2003. Référé A Monsieur le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie des Finances, du Budget et de la Privatisation, 27 mai 2003. Organisme contrôlé : commune de Lambaréné, exercices 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1989, 1990 et 1991. Volume 2, Annexe II, p. 70-71.

¹⁰³⁵ En 2006, les Présidents de chambres ont adressé 266 lettres aux institutions soumises à leur contrôle. Source : Rapport public annuel de la Cour des comptes, février 2007.

Ils suggèrent une solution positive nécessitant la mise en oeuvre d'une réforme de la part des pouvoirs publics¹⁰³⁶.

En pratique, en 1984, la Cour des comptes française a fait connaître ses observations relatives aux irrégularités des opérations comptables et à l'appréciation de la qualité de l'action administrative, par l'envoi de 107 référés du premier président et 301 notes du parquet adressés aux pouvoirs publics¹⁰³⁷. On constate que le nombre de référé a tendance à baisser au fil des années. Ainsi, en 2006, on a enregistré seulement 31 référés¹⁰³⁸.

Le nombre d'intervention en matière de contrôle administratif témoigne de l'évolution du nombre des référés et des notes du parquet.

En France, en principe, les observations de la Cour des comptes ne restent pas lettre morte, les ministres sont tenus de répondre aux référés dans un délai de trois mois¹⁰³⁹. C'est pourquoi dans chaque ministère, un fonctionnaire de l'administration centrale est chargé de veiller à la suite donnée aux référés du premier Président¹⁰⁴⁰. La Cour reconnaît qu'elle est « écoutée dans tous les domaines de la gestion. Même s'il faut du temps parfois »¹⁰⁴¹. En effet, l'autorité administrative dispose d'une liberté pour suggérer une réforme structurelle ou de modifier des dispositions d'un texte réglementaire.

En France, la Cour des comptes publie une bonne partie des nombreuses communications qu'elle adresse à longueur de l'année, aux ministres, aux directeurs d'administrations centrales, sous la forme de référés, de notes du parquet, de lettres des Présidents de chambre. Ces communications peuvent aboutir à des recommandations et parfois à des redressements ponctuels ou à l'élaboration des nouvelles normes réglementaires¹⁰⁴². Au Gabon, les magistrats de la Cour des comptes expriment, à propos de la suite donnée aux recommandations de la Cour des comptes, une position mitigée : « ...C'est un peu le verre à demi plein et l'autre à demi vide. Si l'on voit le chemin parcouru, on se rend compte que beaucoup de choses ont été faites. Mais il reste encore beaucoup de choses à faire. Il ne faut

¹⁰³⁶ Michel Paul, *Les finances publiques de A à Z. Dictionnaire de droit budgétaire et de comptabilité publique*, éditions Eska, 1998, p. 138.

¹⁰³⁷ Le rapport public annuel de la Cour des comptes de 1985, préambule, p. 5.

¹⁰³⁸ Le rapport public annuel de la Cour des comptes, Février 2007. Source : Jacques Magnet, Louis Vallernaud, Thierry Vught, *La Cour des comptes. Les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, 6^{ème} édition, 2007, Berger-Levrault, p. 232.

¹⁰³⁹ La loi du 4 avril 1941 article 2, 1^{er} alinéa et l'article R. 135-2, 2^{ème} alinéa du Code des juridictions financières.

¹⁰⁴⁰ Article 135-2 alinéa 4 de la loi du 4 avril 1941. Lire aussi Raymond Muzellec, *Finances publiques*, 14^{ème} édition, 2006, Sirey, p. 464.

¹⁰⁴¹ Ouvrage collectif, *Comptes et mécomptes de l'Etat, 1807-2007. Le bicentenaire de la Cour des comptes*, Albin Michel, 2008, p. 397.

¹⁰⁴² Rapport public annuel de la Cour des comptes. Deuxième partie : les observations des juridictions financières. février 2007. La documentation française. p. 15 ; 26 ; 47 ; 71 ; 133 ; 153 ; 184 ; 212 ; 245 ; 267 ; et S.

pas se le cacher et encore moins se leurrer à ce niveau. Mais les choses évoluent parce qu'on constate quant même que les remarques de la Cour des comptes sont en définitive prises en compte (...). On remarque quant même qu'il y a un bon nombre de recommandations qui ont été suivies d'effets, mais plusieurs recommandations ne sont pas encore suivies d'effets... »¹⁰⁴³.

Les magistrats de la Cour des comptes du Gabon semblent se satisfaire de l'impact des observations qu'ils adressent aux administrations sur la gestion des deniers publics. Tel est, en particulier, l'avis de Mme Mpage, Procureur général de la Cour des comptes du Gabon : « nous avons relevé quant même des améliorations dans la présentation des informations et même dans la présentation de la loi de finance. Ce n'est pas encore ça par rapport à la loi n°4/85 relative aux lois de finances en matière de présentation. Mais il y a déjà une avancée assez significative (...) Il y a eu des modifications sur la loi de finance pour une meilleure gestion. Je crois que la nomenclature budgétaire a été aussi améliorée. Nous pensons que cette évolution a été faite suite aux observations que nous faisons. Mais nous ne sommes pas du tout associé à l'exploitation du rapport en tant que tel. Depuis que nous déposons des rapports au Parlement, les parlementaires en font ce qu'ils veulent. Mais nous voyons quant même dans l'exploitation des documents qui nous parviennent du ministère des finances qu'on a pris quant même en compte nos observations »¹⁰⁴⁴.

En fait, nous pouvons affirmer que les observations de la Cour des comptes du Gabon sont prises en compte, mais elles portent uniquement sur le dispositif réglementaire et non sur les textes législatifs. C'est probablement là une des grandes différences de l'action des Cour des comptes française et gabonaise parce que leurs impacts ne sont pas de même nature. Par son droit de participation aux travaux parlementaires, la Cour des comptes française peut influencer la décision des parlementaires. Or, le juge financier gabonais ne peut influencer sur les lois parce qu'ils ne participent pas aux commissions parlementaires comme le font les magistrats financiers français. Les juges financiers gabonais ne bénéficient malheureusement pas d'un tel privilège.

Les ordonnateurs locaux sont exclus du contrôle administratif de la Cour des comptes française. Le rôle de la Cour des comptes dans le cadre de son activité extra-juridictionnelle se traduit par les référés et les notes du parquet. Les observations de celle-ci ne s'adressent

¹⁰⁴³ Entretien n°4 avec Mme Mouketou, Présidente de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 155.

¹⁰⁴⁴ Entretien n°3 avec Mme Mpage, Procureur général de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 151.

point aux ordonnateurs des collectivités locales et leurs établissements publics¹⁰⁴⁵. C'est la Chambre régionale des comptes qui peut engager la responsabilité pénale des ordonnateurs au niveau local¹⁰⁴⁶. Le Président de chambre peut également adresser des observations les plus importantes aux ordonnateurs concernés¹⁰⁴⁷.

Le destinataire de ces observations dispose d'un délai qui ne pourra être inférieur à un mois. Celui-ci peut adresser à la Chambre régionale des comptes leur réponse¹⁰⁴⁸.

Au Gabon, la loi organique n°11/94 portant sur la Cour des comptes ne fait nullement mention de la note du Procureur général. Mais, on peut difficilement imaginer que le chef du parquet ne puisse exercer ce droit à l'instar de son homologue de la Cour des comptes française sinon comment imaginer qu'il ne puisse communiquer avec l'administration, or c'est l'un de ces attributs essentiels. Comme en France, on ne doit pas trouver de distinction traditionnelle entre les référés et les notes du parquet à l'instar. Sur ce point précisément, la pratique à la Cour des comptes gabonaise s'inspire étroitement de la nature des attributions du siège et du parquet de la Cour des comptes française.

La Cour intervient à l'occasion de vérification de l'exactitude de la régularité et de la sincérité des opérations financières et comptables afin qu'elle adopte une note d'appréciation sur la gestion du service ou de l'organisme contrôlé. Les enquêtes qui visent à déterminer l'efficacité de la gestion des organismes publics et parapublics nécessitent la désignation d'une équipe des rapporteurs par la Cour afin de consulter les documents nécessaires. L'équipe est dirigée par un Conseiller et ses collaborateurs.

Après avoir défini son investigation sur la gestion de l'organisme contrôlé, il rédige un premier rapport qui est transmis au responsable concerné en vue de faire connaître ses observations.

Le rapport est discuté en séance, le rapporteur et le responsable concerné sont alors invités à fournir des explications à la formation dans le cadre d'un débat contradictoire. Ensuite, le rapport définitif s'adresse respectivement aux autorités de tutelle et aux responsables en question.

La Cour des comptes gabonaise peut prendre une décision ou une note d'appréciation par elle-même¹⁰⁴⁹.

¹⁰⁴⁵ Article 35 du décret du 22 Mars 1983.

¹⁰⁴⁶ Dominique Douay, *Les chambres régionales des comptes*, Agorel, 1995, p. 236-244.

¹⁰⁴⁷ Christian Descheemaeker, *La Cour des comptes*, La documentation française, 2^{ème} édition, Paris, 1998, p. 154.

¹⁰⁴⁸ Guy Piolé, *Les chambres régionales des comptes*, 2^{ème} édition, LGDJ, 2007, p. 65-79.

Si l'on se réfère à la loi portant sur la Cour des comptes du Gabon, on peut constater que le législateur ne fait aucune allusion au critère sur lequel la formation compétente décide souverainement de prononcer un arrêt ou d'adopter une note d'appréciation, c'est-à-dire des mesures de redressement pour accroître l'efficacité et l'efficience de l'organisme en question. Mais en principe, la Cour des comptes dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour décider de la clôture de l'instruction s'il y a lieu un jugement ou simplement une note d'appréciation qui aura la valeur d'avertissement contre les agents fautifs. Aussi, faut-il remarquer que la note d'appréciation ne donne pas lieu à une délibération au sein de la Cour.

Il apparaît utile de relever que le contenu de la note d'appréciation se traduit par des recommandations. Celles-ci n'ont pas le caractère d'une décision, mais elles sont considérées comme de simples suggestions. Notons toutefois qu'il y a une certaine complémentarité entre les résultats des recommandations de la Cour portant sur la gestion du service ou de l'organisme contrôlé et les conséquences éventuelles sur le plan juridictionnel.

Il faut enfin souligner que l'appréciation de la valeur d'un référé se traduit par l'exercice des menaces sérieuses de la part de la Cour des comptes française à l'encontre des ordonnateurs concernés. La Cour des comptes dispose d'une arme plus efficace : elle peut saisir la Cour de discipline budgétaire et financière. Au Gabon, la Cour peut à sa propre initiative condamner les gestionnaires et les ordonnateurs.

b. La valeur juridique des référés

Le référé est une simple recommandation. C'est l'une des manifestations les plus solennelles de la Cour. Il a pour objet de provoquer une réponse de la part de l'administration¹⁰⁵⁰. Il est adressé par le premier Président à un ministre.

Pour Pierre Lalumière, l'objet du référé est non seulement de constater une irrégularité ou une mauvaise gestion mais aussi et surtout de conduire l'administration à faire cesser ces erreurs non de façon impérative mais par des suggestions¹⁰⁵¹.

Les référés sont des lettres administratives que la Cour transmet aux ministres. Ils sont marqués par l'extrême courtoisie dans la forme. Par exemple, « il serait souhaitable que... », la Cour vous prie Mr le Ministre ». Notons que la loi du 10 juillet 1982 relative aux Chambres régionales des comptes et modifiant la loi du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes vient de changer le contenu des communications de la Cour des comptes. Ce changement a fait que

¹⁰⁴⁹ Article 141 tiré 5 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 136.

¹⁰⁵⁰ Article R. 135-1 du Code des juridictions financières.

¹⁰⁵¹ Pierre Lalumière, *Les Finances publiques*, Armand Colin, Collection U, 8^{ème} édition, 1986, p. 478.

les ordonnateurs au niveau local ne reçoivent point les communications de la Cour. Ceci s'explique par l'existence des Chambres régionales des comptes.

En France et au Gabon, les deux Cours des comptes peuvent également faire figurer leurs observations dans les rapports publics.

La Cour des comptes française peut adresser des référés aux pouvoirs publics. La Cour des comptes du Gabon peut en faire de même. Rappelons que la Cour des comptes française peut communiquer par référés avec les Parlementaires. Par contre, les juges financiers du Gabon ne jouissent pas de ce droit. En France, la Cour des comptes dispose plus précisément du droit de communiquer avec les Commissions des finances ainsi que les Commissions d'enquête du Parlement par le biais des référés. La loi de finance rectificative pour 1995 du 30 décembre 1995 légalise même l'obligation de communiquer aux Commissions des finances du Parlement les référés restés sans réponses plus de six mois. Cette obligation participe du renforcement de la communication entre la Cour des comptes et le Parlement français.

Paragraphe II : Les rapports de portée générale

Les rapports publics annuels (A), les déclarations générales de conformité et les rapports sur les projets de loi de règlement font parties des attributions des Cours des comptes du Gabon et française (B).

A/ Les rapports publics annuels

On examinera successivement la procédure contradictoire (a), le contenu (b), la publication (c) et les suites qui lui sont réservées (d).

a. Le caractère contradictoire de la procédure

En France, le rapport public¹⁰⁵² est un document de portée générale. Il est « présenté au Parlement annuellement après l'avoir remis au Président de la République »¹⁰⁵³. En 1998, le premier Président de la Cour des comptes d'alors Pierre Joxe s'était réjoui de l'intérêt de plus en plus croissant que les Français portent à la Cour des comptes du fait de la mise en ligne du rapport public annuel sur le site internet des juridictions financières puisque selon lui ce site « avait reçu en un mois la visite de plus de 8.000 internet »¹⁰⁵⁴.

¹⁰⁵² Philippe Séguin, « Quels sont les rapports que la Cour des comptes remet au Parlement ? » *RFFP*, n°99, septembre 2007, p. 7-17.

¹⁰⁵³ Loïc Philip, *Finances publiques. Les dépenses publiques le droit budgétaire et financier*, Tome 1, édition Cujas, 2000, p. 361.

¹⁰⁵⁴ Michel Prat, « Le rapport public de la Cour des comptes 1998 », *RFFP*, n°65, Mars 1999, p. 235-236.

Ce rapport synthétise l'ensemble des observations effectuées par la Cour au cours de ses opérations de contrôle qui comportent des critiques et des propositions importantes.

Au Gabon, le législateur prévoit que la Cour est compétente pour établir un rapport général synthétisant l'ensemble des informations et observations portant sur la situation et les conditions de gestion des services publics et des entreprises privées à fonds publics.

A la différence de la France, la Cour des comptes du Gabon est censée rendre compte au seul Chef de l'Etat, des résultats de ses travaux et de ses vues de réforme afin d'améliorer les conditions d'exécution de la politique financière et économique du pays. Le rapport public apparaît donc comme un instrument au profit des pouvoirs publics.

En France comme au Gabon, le rapport public annuel se caractérise par une procédure contradictoire.

Les projets d'insertion élaborées par la Cour des comptes sont adressés par le premier Président aux diverses administrations intéressées. Cette procédure permet d'obtenir des éclaircissements ou des justifications de la part des administrations. Celles-ci disposent d'un délai de deux mois en France pour fournir des précisions sur lesdits projets¹⁰⁵⁵. Il en est de même au Gabon.

Au vu des réponses fournies par les administrations concernées, les magistrats financiers peuvent modifier la teneur des observations et demander des nouvelles explications en vue de parfaire l'instruction, ils peuvent également procéder à une audition des Chefs des services concernés.

Enfin, le rapport public est délibéré et arrêté en chambre du Conseil en France et au Gabon¹⁰⁵⁶.

b. Le contenu

Selon la Cour des comptes française, le rapport public annuel ne constitue pas un bilan annuel des interventions de l'administration, ni même toutes celles qui susciteraient des critiques, mais traduit seulement un choix, librement déterminé par la Cour, portant, soit sur l'étude de certains services, soit plus ponctuellement, sur des irrégularités ou des abus spécifiques, des erreurs de gestion, des imperfections de structures ou de textes¹⁰⁵⁷.

En France, les observations de la Cour des comptes qui sont insérées dans le rapport public s'inspirent des référés et des notes du parquet auxquels les autorités administratives n'ont pas

¹⁰⁵⁵ Rigaud Jacques, *Les institutions administratives françaises*, Presse Fondation nationale des sciences politique, Dalloz, 1985, p. 44 et S et l'article L135-5 modifié par la Loi n°2008-759 du 1er août 2008 - article 11.

¹⁰⁵⁶ Article 26 de la loi 11/ 94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

¹⁰⁵⁷ Rapport public de 1976, préambule, p. 5 et S.

répondu ou répondu d'une manière insuffisante. Quant au rapport public au Gabon, il s'établit également sous la lumière des réponses des justiciables de la Cour par rapport aux notes d'appréciation.

En France, auparavant, il existait en plus du rapport public annuel, un rapport biennal relatif aux résultats des entreprises publiques. Ce rapport, aussi bien en France qu'au Gabon, est un seul document regroupant l'ensemble des observations de la Cour sur les organismes soumis à sa juridiction. Jusqu'en 2004, le rapport annuel comportait quatre parties : la première partie mentionnait exclusivement les principales observations du rapport sur l'exécution des lois de finances ; la deuxième exposait les observations suscitées par le contrôle de la gestion des collectivités et établissements locaux ; la troisième portait sur la gestion des organismes de sécurité sociale ; enfin, la quatrième traitait de la gestion des entreprises publiques¹⁰⁵⁸. Du fait de la réforme constitutionnelle qui a entraîné l'introduction des articles 47 et 47-1 dans la Constitution, le rapport public de la Cour des comptes française comprend désormais deux Tomes¹⁰⁵⁹. Le premier Tome met l'accent sur les suites données aux observations exprimées dans les précédents travaux. Quant au deuxième Tome, il comporte aussi des observations mais celles-ci sont centrées uniquement sur les suites données aux observations des juridictions financières.

Ce nouveau découpage du rapport annuel public de la Cour des comptes française est lié à l'évolution de la législation. Il tient compte des attributions, des pratiques et de l'évolution des relations entre la Cour des comptes et d'autres institutions dont le Parlement. On peut imaginer que la Cour des comptes du Gabon devra modifier substantiellement les principales parties de son rapport annuel si l'on se fie au rapport des années 1986-1989¹⁰⁶⁰. Ce rapport comportait quatre parties : « la première partie présente brièvement le fonctionnement général de l'institution ; la deuxième, les insuffisances et irrégularités constatées ; la troisième, les responsabilités engagées et enfin, la quatrième partie traite des suites des contrôles effectués »¹⁰⁶¹.

En France, malgré la réforme instituée par la loi sur la décentralisation en 1982, la vérification des comptes des collectivités locales a été transférée aux chambres régionales des comptes,

¹⁰⁵⁸ Héritage de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques.

¹⁰⁵⁹ Rapport public annuel, 1^{ère} partie : les observations des juridictions financières, la documentation française, 2008, Paris, 694 p. Rapport public annuel, 2^{ème} partie : les suites données aux observations des juridictions financières, la documentation française, 2008, Paris, 277 p.

¹⁰⁶⁰ L'un des derniers rapports que la Chambre des comptes a adressé au Président de la République gabonaise.

¹⁰⁶¹ Chambre des comptes de la Cour suprême du Gabon, Rapport au Président de la République, chef de l'Etat : 1986-1989, p. 8.

les critiques et suggestions qui portent sur ces organismes continuent à être insérées dans le rapport public annuel.

Les rapports publics annuels établis par les Cours des comptes française et gabonaise ont un objet bien précis : dénoncer les irrégularités ou les abus dans l'emploi des fonds publics. Ils insistent sur la nécessité de mettre fin aux erreurs de gestion préjudiciables aux finances publiques.

c. La publication

En France, le rapport public annuel s'adresse au président de la République et est présenté à l'Assemblée nationale¹⁰⁶². Le législateur a pris soin d'encadrer le champ d'analyse de ce rapport. Ainsi selon l'ordonnance du 6 juin 2005, « les rapports publics de la Cour des comptes portent à la fois sur les services, organismes et entreprises directement contrôlés par elle et sur les collectivités, établissements, sociétés, groupements et organismes qui relèvent de la compétence des chambres régionales et territoriales des comptes ».

Ce rapport doit également être porté à la connaissance de l'opinion publique par la voie de sa publication au journal officiel¹⁰⁶³. A l'inverse, au Gabon, seul le Chef de l'Etat reçoit communication du rapport général de la Cour¹⁰⁶⁴. Selon le statut de la Cour des comptes, ce rapport n'est pas publié au journal officiel¹⁰⁶⁵. Mais selon Mme Mouketou, Présidente de la 3^{ème} chambre, le rapport annuel fait l'objet d'un « compte rendu qui est fait par le premier Président et par la presse ». Au-delà de cela, il est souhaitable, en vertu de l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme qui dispose que « la société a le droit de demander compte à tout agent de son administration » que les rapports de la Cour des comptes du Gabon soient par l'exemple publiés au Journal officiel et à Gabon Hebdo.

Nous pouvons néanmoins souligner que malgré l'obligation légale qui pèse sur la Cour des comptes du Gabon de présenter un rapport annuel public chaque année¹⁰⁶⁶, celle-ci ne l'a pas présenté depuis 1992¹⁰⁶⁷ : « je dois dire que cela fait longtemps que nous n'en avons pas élaboré et présenté au président de la République. Le dernier rapport de ce type remonte à

¹⁰⁶² Article L136-1 du Code des juridictions financières.

¹⁰⁶³ Article L. 136-5 du code des juridictions financières. Crepey : « Le rapport public de la Cour » *Bulletin de liaison et d'information de l'administration centrale des finances*, n°9, décembre 1960.

¹⁰⁶⁴ Article 26 alinéa 2 de la loi organique du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

¹⁰⁶⁵ Article 26 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 130.

¹⁰⁶⁶ Article 159 de la loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 portant sur la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 137.

¹⁰⁶⁷ Le dernier rapport public annuel à avoir été publié remonte à 1991.

l'époque de la chambre des comptes. Le dernier rapport date de 1991 si mes souvenirs sont exacts »¹⁰⁶⁸.

Nous pouvons déduire de l'affirmation précédente que la Cour des comptes du Gabon ne respecte pas ses obligations légales. Doit-on voir dans la non publication des rapports publics annuels un problème d'effectif tant quantitatif que qualitatif ? Faut-il plutôt y voir un sentiment de méfiance du juge financier gabonais tant à l'égard du législateur, de l'exécutif, de la presse que de l'opinion publique dans la mesure où on pourrait légitimement imaginer que la publication du rapport public annuel sensibiliserait la masse populaire aux éventuelles irrégularités, malversations ou errements que commettent les comptables publics et surtout les ordonnateurs des deniers publics.

Au-delà de ces interrogations nous devons constater que depuis dix sept ans (1992-2009) la Cour des comptes du Gabon privilégie le contrôle du budget de l'Etat, c'est-à-dire le rapport d'ajustement entre la régularité des opérations de gestion des deniers publics et les normes établies : « on essaye de l'élaborer [le rapport public annuel], mais je dois avouer qu'à un moment donné ça n'a pas été vraiment la priorité de la Cour. L'accent a été mis sur le self contrôle de la loi de finance. C'était vraiment la priorité des priorités, c'est-à-dire contrôler le budget de l'Etat parce que c'est ce rapport qui est destiné aux parlementaires et qui aide justement les parlementaires à exercer leur contrôle sur l'action gouvernementale. C'est la raison principale qui explique le fait que les rapports qui sont adressés au Président de la République n'aient pas pu être élaborés. (...) »¹⁰⁶⁹.

La Cour des comptes du Gabon semble avoir pris la mesure du retard accumulé d'où la mise en place d'une commission. Celle-ci a pour mission de présenter un rapport récapitulatif des seize années¹⁰⁷⁰ : « en 2004, il y a un rapport qui avait déjà été élaboré. Celui-ci résumait en fait toutes les observations depuis le dernier rapport de 1991. Le premier Président en prenant connaissance des dispositions de la loi a décidé qu'on ne pouvait le remettre en l'état parce que c'est un rapport annuel qui doit comporter toutes les observations de l'année précédente. C'est à cause de ces difficultés que ce rapport provisoire a été mis de côté. Et, ce travail a été confié à une Commission que le Premier Président a mis en place justement compte tenu de la

¹⁰⁶⁸ Entretien n°4 avec Mme Mouketou, Présidente la troisième chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 154.

¹⁰⁶⁹ Entretien n°4 avec M. Mouketou, Présidente de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 154.

¹⁰⁷⁰ De 1992 à 2008.

charge de travail que suscite le rapport de contrôle de la loi de finance. Cette commission est toujours au travail (...) »¹⁰⁷¹.

Notre souhait est de voir la Cour des comptes du Gabon présenter ce rapport public pluriannuel. La publication de ce document est d'autant plus important qu'il permettra d'apprécier objectivement le contrôle de gestion des deniers publics gabonais durant toutes ces années.

d. Les suites des observations

La Cour des comptes française veille à la prise en compte des recommandations qu'elle émet. A ce titre, elle vérifie, dénonce et prend, en cas de besoin, à témoin l'opinion publique sur les situations dénoncées qui ne sont pas suivies d'effets positifs¹⁰⁷². Ainsi par exemple les juges financiers affirment dans leur rapport annuel de 2007 que : « depuis plusieurs années, la Cour met en évidence dans ses rapports publics, la nécessité d'un redressement des finances publiques. Après un éclairage de fond sur leur évolution depuis 10 ans (1996-2006) et sur la problématique de leur assainissement, la Cour actualise (...) les recommandations formulées notamment dans son rapport de juin 2006 sur la situation et les perspectives des finances publiques et dans celui de septembre 2006 sur la sécurité sociale »¹⁰⁷³.

Au Gabon, le texte reste muet sur les modalités des suites des rapports publics, car ces rapports ne constituent pas un acte de décision, ils ne prononcent pas des sanctions, ils contiennent des informations et des suggestions. Dans les deux pays, il appartient aux pouvoirs publics de décider des suites à donner aux observations des Cours des comptes. Au Gabon, il paraît difficile de parler de suite à donner aux rapports publics puisque ce document n'a pas été publié depuis 1992, le dernier ayant fait l'objet de publication remonte ainsi que nous l'avons affirmé ci-dessus à 1991.

Il n'est pas possible d'établir une comparaison entre les suites à donner aux rapports des deux Cours des comptes. Nous pouvons toutefois noter au sujet de la Cour des comptes française que celle-ci a pleinement participé et à même jouer un rôle fondamental dans l'élaboration de la loi organique du 1^{er} août 2001. Il suffit, pour cela, de s'en tenir aux déclarations de Didier Migaud qui affirma s'adressant à ses pairs députés que « les propositions qui vous sont soumises, fruit d'une réflexion à laquelle la Cour des comptes a apporté un concours précieux,

¹⁰⁷¹ Entretien n°4 avec M. Mouketou, Présidente de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 154.

¹⁰⁷² Jacques Magnet, Louis Valleraud, Thierry Vught, *La Cour des comptes. Les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, 6^{ème} édition, 2007, Berger-Levrault, p. 240.

¹⁰⁷³ Rapport public annuel de la Cour des comptes. 2^{ème} partie. Les Observations des juridictions financières. Février 2007. La documentation française. p. 1.

expriment un double souci : permettre une modernisation de la gestion publique et renforcer le pouvoir budgétaire du Parlement »¹⁰⁷⁴. Le Président de l'Assemblée nationale de l'époque, Raymond Forni, ne s'empêcha pas non plus de remercier le premier Président ainsi que la Cour des comptes pour leur contributions significatives¹⁰⁷⁵.

La participation de la Cour des comptes française est d'autant plus essentielle que l'article 36 du décret du 11 Février 1985 autorise les magistrats de la Cour des comptes à se faire communiquer, par l'intermédiaire du Procureur général, les rapports des institutions et corps de contrôle tels que le contrôle général des armées ou les corps d'inspection général au sein des ministères civils.

Les rapports annuels publics tendent à renforcer les investigations de la Cour, car les fautes dénoncées par les organes de contrôle peuvent faire l'objet de déclenchement de procédure par la Cour des comptes en déférant les agents fautifs devant la Cour de discipline budgétaire et financière¹⁰⁷⁶. L'intervention de la Cour s'effectue par l'examen des documents que les organes de contrôle doivent lui communiquer.

En dehors du rapport public relatif à l'exécution des opérations comptables et financières, les Cours des comptes française et gabonaise adressent également aux députés les déclarations générales de conformité et les rapports sur les projets de loi de règlement.

B/ Les déclarations générales de conformité accompagnées des rapports sur les projets de loi de règlement

A l'instar de la législation française, la législation gabonaise prévoit la déclaration générale de conformité. Elle considère ce rapport comme un instrument de travail mis à la disposition de l'Assemblée nationale afin d'aider les députés à voter la loi des finances pour la prochaine année et leur permettre d'apprécier l'action du gouvernement dans le domaine budgétaire et financier.

Pour ce faire, nous allons examiner le contenu de ces rapports (a) et analyser leurs caractéristiques (b).

a. Le contenu

¹⁰⁷⁴ Proposition de loi organique relative aux lois de finances, doc. AN, n° 2540, 11^{ème} législature, 11 juillet 2000, p. 6.

¹⁰⁷⁵ Didier Migaud, Rapport relatif à la proposition de loi organique relative aux lois de finances, doc. Ass. Nat., n° 2908, 11^{ème} législature, 31 janvier 2001, p. 385.

¹⁰⁷⁶ Stéphanie Damarey, *Finances publiques*, Gualino éditeur, Paris, 2006, p. 359. Voir aussi Jean Michel De Forges : « Le contrôle financier central », *RDP*, n°4, 1984, p. 1026. Cour de discipline budgétaire et financière, rapport annuel, Février 2008, La documentation française, p. 3 à 5.

Au Gabon comme en France, la Cour des comptes approuve par la déclaration générale de conformité que les comptes de gestion individuels des comptables et le compte général de l'administration des finances s'harmonisent dans une parfaite concordance.

Le texte de loi relatif à la comptabilité publique au Gabon¹⁰⁷⁷ a reproduit les mêmes dispositions applicables au compte général de l'administration des finances en France. Il précise qu'un agent comptable centralisateur du Trésor établit chaque année sous l'autorité du ministre chargé des finances le compte général de l'Etat. Celui-ci comprend :

- Les résultats des opérations de trésorerie de l'Etat permettant de dresser les comptes annuels de l'Etat ;
- La centralisation des opérations du budget général ;
- Les opérations constatées aux comptes spéciaux du trésor ;
- Les opérations des comptables principaux qui ont été effectuées sous leur responsabilité.

Dans les deux pays, il appartient aux ministres des finances d'établir les comptes généraux de l'Etat et les dispositions du projet de loi de règlement¹⁰⁷⁸. Ensuite, le projet de loi de règlement fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes qui précède le vote de la loi de règlement¹⁰⁷⁹. Ce rapport se compose de deux parties :

Dans la première partie, la Cour des comptes présente et commente les résultats d'exécution des lois des finances de l'année écoulée en examinant les opérations du budget général, des budgets annexes ainsi que les opérations de trésorerie¹⁰⁸⁰.

Dans la deuxième partie, la Cour des comptes examine techniquement la gestion des autorisations budgétaires par le gouvernement. Elle souligne les irrégularités financières commises, analyse les conditions relatives à l'ouverture des crédits au cours de laquelle ils ont été modifiés, c'est-à-dire transferts, répartitions, décrets d'avances. Les conditions d'utilisation des crédits font également l'objet d'un processus d'analyse de la part de la Cour des comptes, c'est-à-dire les reports, imputations, anomalies et dépassements de crédits.

¹⁰⁷⁷ Article 12 de la loi n°5/ 85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat au Gabon. Volume 2, Annexe VII, p. 114.

¹⁰⁷⁸ Pierre Lalumière, *Les finances publiques*, Armand colin, 9^{ème} édition, 1989, p. 46 et s. et l'article 118 de la loi n°5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat. Volume 2, Annexe VII, p. 119.

¹⁰⁷⁹ Bonnefous Edouard, « La Cour des comptes auxiliaire du Parlement », *RV Pol. Et pal.* N° 887, p. 1 voire p. 330

¹⁰⁸⁰ Heinz Liber, « la loi de règlement » *Revue du Trésor public*, n°8-9, 1978, p. 475

Le rapport annuel de la Cour des comptes comporte deux volets : la première partie présente les observations résultant des contrôles effectués par la Cour sur les politiques publiques, la gestion des services de l'Etat et des organismes publics ainsi que sur la gestion immobilière de l'Etat. La seconde partie revient sur les suites données aux observations faites dans les précédents rapports de la Cour.

b. Les caractéristiques spécifiques

La déclaration générale de conformité¹⁰⁸¹ est un texte de valeur purement déclaratif puisqu'il est « sans véritable portée juridique »¹⁰⁸². Il est délibéré en chambre du conseil en France et au Gabon. En fait, elle indique « un rapprochement des comptes individuels produits par les comptables relevant de sa juridiction et le compte général de l'administration des finances, établi par l'agent comptable central du trésor, qui centralise et regroupe leurs écritures. Il s'agit d'un simple contrôle global de cohérence qui ne préjuge pas de la régularité interne de chaque compte »¹⁰⁸³.

Au Gabon comme en France, la déclaration générale de conformité certifie la conformité du compte général de l'administration des finances et des comptes d'exécution des budgets annexes avec les comptes de gestion des comptables principaux. Cette déclaration peut comporter deux types d'observation : les observations sur les opérations irrégulièrement imputées ou des réserves sur des opérations que la Cour estime n'être pas en mesure de certifier. La particularité de cet acte est qu'il doit être joint au projet de loi de règlement, puis les deux documents doivent être déposés devant le Parlement avant le 31 décembre suivant la clôture de l'exercice. Selon la procédure en vigueur avant l'entrée de la loi du 1^{er} août 2001, le Parlement votait la loi au vu du rapport sur l'exécution des lois de finances et la déclaration générale de conformité¹⁰⁸⁴.

Avec la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la déclaration de conformité a perdu de son intérêt puisque son article 58 prévoit :

- Le dépôt au Parlement du rapport préliminaire. Ce rapport est présenté au cours du dernier trimestre de la session ordinaire. Il traite de l'évolution de l'économie nationale et aux

¹⁰⁸¹ Sous la direction de Loïc Philip, *dictionnaire encyclopédique de Finances publiques*, economica, 1991, p. 563-564.

¹⁰⁸² Christian Descheemaeker, *La Cour des comptes*, La documentation française, 3^{ème} édition, Paris, 2005, p. 103.

¹⁰⁸³ Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, *Finances publiques*, LGDJ, Paris, 1993, p. 316.

¹⁰⁸⁴ Ordonnance du 2 janvier 1959, article 2 dernier alinéa et article 35.

orientations des finances publiques ; le rapport du gouvernement fait en application de l'article 48 de la LOLF ;

- Un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits ;
- La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat.

La déclaration générale de conformité accompagnée du rapport sur le projet de loi de règlement constitue un prolongement de l'activité juridictionnelle de la Cour, car elle a pour mission de déclarer que le budget de l'Etat a bien été exécuté selon les règles de la comptabilité publique¹⁰⁸⁵.

La déclaration générale de conformité peut alors être considérée comme une manifestation du pouvoir non-juridictionnel de la Cour, dans la mesure où elle a pour objet de montrer l'accord des résultats de l'exécution du budget constituant ainsi une sorte de prolongement de l'apurement des comptes présentés par les comptables¹⁰⁸⁶. Elle est accompagnée de l'appréciation de la Cour sur l'avant projet de loi de règlement que celle-ci met à la disposition de l'Assemblée Nationale¹⁰⁸⁷.

Résultant de l'article 47 de la Constitution, la loi organique du 1^{er} août 2001 assigne à la Cour des comptes française trois fonctions au titre de sa mission d'assistance dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de finances.

La première attribution oblige la Cour à « répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre de contrôle et d'évaluation prévues à l'article 57 ». Par cette disposition la Cour des comptes française peut désormais participer à des réunions préparatoires pour aider les Parlementaires ou les fonctionnaires des assemblées, accompagner un Parlementaire membre de la commission, aider au contrôle sur pièces et sur place, communiquer des pièces, faire des auditions, être auditionné, assister aux auditions dans la limite des compétences de la Cour des comptes.

L'article 58, 2^o de la LOLF oblige la Cour à réaliser « toutes enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle... ». Il convient de préciser qu'en 1975, les membres

¹⁰⁸⁵ Jacques Magnet, *Eléments de comptabilité publique*, 4^{ème} édition, LGDJ, 1998, p. 148.

¹⁰⁸⁶ Tardieu, *A quoi sert la Cour des comptes ?*, Hachette, Paris, 1967, p. 121-123.

¹⁰⁸⁷ Raymond Muzellec, *Finances publiques*, 14^{ème} édition, Sirey, 2006, p. 467.

des Commissions parlementaires sollicitaient déjà les réponses des magistrats financiers pour éclairer leur travail puisqu'il est indiqué que « pour procéder de manière plus efficace et plus concrète à l'examen du projet de loi de règlement, la Commission des finances a été amenée à solliciter une assistance plus étendue de la Cour des comptes. Cette assistance est d'ailleurs prévue expressément par l'article 47 de la Constitution et l'article 36 de l'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Aussi, après que le président de l'Assemblée et le président de la commission des finances s'en sont entretenus avec le Premier ministre, a-t-il été entendu que des magistrats de la Cour, sous l'autorité du Premier président, puissent venir commenter devant la commission des finances, lors de la session de printemps, les principaux points de l'exécution des lois de finances faisant l'objet de son rapport ayant donné lieu à observation de sa part. Cette audition doit conserver un caractère purement technique. (...) ainsi se trouve préserver l'indépendance de la Haute Juridiction financière et le principe de la séparation des pouvoirs »¹⁰⁸⁸

L'article 58, 6° de la LOLF oblige la Cour des comptes à déposer un rapport, conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances, sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances.

L'examen de la loi de règlement qui n'était jusqu'alors qu'une simple formalité administrative a vocation à devenir un moment clé dans la mission de contrôle du Parlement puisque les rapports annuels de performance des administrations seront examinés à cette occasion. La Cour des comptes française a l'obligation de remettre trois rapports portant sur les finances publiques chaque année au Parlement.

- Un rapport sur la situation et les perspectives des Finances Publiques. Ce rapport présente la particularité de constituer un véritable diagnostic des équilibres qui caractérisent le financement des besoins collectifs de la nation. Il a vocation à éclairer les parlementaires sur ces enjeux. Il est remis au Parlement chaque année avant le 30 juin.
- Un rapport sur les résultats et la gestion budgétaire. Ce rapport porte une analyse critique sur les résultats budgétaires et examine la performance des administrations. C'est l'une des principaux et plus importants apports innovants de la loi dite LOLF.
- Un rapport sur les comptes. Celui-ci est de catalogue de recommandations pour aider les administrations dans la mise en œuvre de la LOLF et le Parlement dans sa fonction de

¹⁰⁸⁸ Rapport relatif au projet de loi portant règlement définitif du budget de 1973, doc. Assemblée Nationale n°1643, 5^{ème} législature, seconde session ordinaire de 1974-1975, séance du 15 mai 1975, p. 79.

contrôle. Ce rapport a une dimension « éducative » et ne fait aucune proposition à caractère répressif.

Soulignons que ces trois rapports, produits de la loi du 1^{er} août 2001, constituent une innovation majeure en terme de contrôle budgétaire et comptable des deniers publics. Mais parmi ces rapports, seuls ceux sur les résultats et la gestion budgétaire et des comptes accompagnent le dépôt du projet de loi de règlement. Traditionnellement ce dépôt a lieu en fin d'année N+1 parce que les comptes sont clôturés tardivement. Désormais, la Cour est obligée d'avancer la date de clôture. Elle dépose au Parlement le projet de loi de règlement et le rapport sur l'exécution et le rapport sur les comptes l'accompagnant avant la fin du mois de Mai. Ceci permet de renforcer l'efficacité du contrôle parlementaires afin que l'examen de la loi de règlement soit utile pour tirer les conséquences qui pourront servir à l'élaboration de la loi de finances de l'année à venir.

Le travail d'anticipation de la Cour des comptes française sur la loi de finances est sans comparaison avec le rendement en ce point précis d'avec la Cour des comptes du Gabon. En effet, alors que l'activité de la Cour des comptes française se situe à l'année N+1, celle du Gabon se situe à l'année N-1. Les causes de cette situation sont, selon Mme Mouketou, Présidente de la 3^{ème} chambre, d'abord à rechercher dans le retard qu'accumule l'administration financière : « justement c'est à cause de la production tardive des documents des différents comptes que la Cour accumule à son tour du retard dans la production de son travail de contrôle. Par exemple, le compte de gestion 2006 n'est arrivé qu'il y a moins d'un mois [entretien réalisé en février 2008] à la Cour. Et comme la Cour doit produire son rapport d'après la loi, c'est un rapport sur les deux exercices précédents. Finalement, ce sont les recommandations que nous faisons à l'administration des finances. Nous leur demandons de corriger la loi de manière à amener l'administration des finances à produire ces comptes beaucoup plus tôt. Ceci aura pour effet de nous permettre de contrôler plutôt l'exercice précédent. Ce qui sera d'une plus grande utilité pour les Parlementaires parce que ces derniers n'ont pas les résultats des travaux de la Cour. Par exemple, lors du vote du budget 2008. Ils n'ont même pas les résultats des années 2007 et 2006. Concrètement, lorsque nous produisons notre rapport en mars 2008, ils ont déjà voté la loi de finance du budget 2008 »¹⁰⁸⁹.

La Présidente de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes du Gabon ne s'empêche pas une fois de plus de se référer au modèle français : « on aimerait se situer au même niveau que la

¹⁰⁸⁹ Entretien n°4 avec Mme Mouketou, Présidente de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 157.

France où ils sont à N+1. Il faut qu'on tende carrément vers un contrôle au jour le jour comme en France où des connexions sont faites entre la Cour des comptes et les administrations par le biais de l'informatique. Ce qui fait que la Cour des comptes française a régulièrement des informations au jour le jour sur l'exécution des lois de finance. La Cour des comptes française peut les avoir en temps réel. Nous, au Gabon, souhaitons également avoir le même niveau de connexion avec toutes les administrations avec lesquelles nous travaillons »¹⁰⁹⁰.

Contrairement à la Cour des comptes gabonaise qui ne bénéficie d'aucune prérogative directement issue de la Constitution sur son action en matière de contrôle des deniers de la sécurité sociale, la Cour des comptes française tient directement de l'article 47-1 de la Constitution¹⁰⁹¹ une mission d'assistance pour le contrôle de l'application des lois de finances de la sécurité sociale. Cette mission d'obligation fait obligation à la Cour des comptes française de produire :

- Un rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale¹⁰⁹² ;
- Un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos ;
- Un rapport certifiant la régularité, de la sincérité et la fidélité des comptes des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général, rapport qui doit être accompagné du compte rendu des vérifications opérées aux fins de certification¹⁰⁹³.

Les attributions que la loi du 1^{er} août 2001 confère désormais à la Cour des comptes française ne correspondent plus exactement aux attributions traditionnelles de la Cour des comptes du Gabon. A notre avis, l'adoption de nouveaux textes conférant les mêmes prérogatives à la Cour des comptes du Gabon ne me paraît pas imminent voire même réalisable avant plusieurs années. Cet avis relativement pessimiste trouve son fondement dans les pesanteurs socio-politiques et administratifs qui empêchent l'émergence au Gabon d'un système de contrôle des finances publiques transparent. Notre pessimisme reste mesuré car le système de contrôle des finances publiques au Gabon doit nécessairement s'adapter aux nouvelles normes internationales. Tôt ou tard, le législateur sera obligé de légiférer et de donner aux juges financiers gabonais les prérogatives qui sont déjà reconnues à leurs homologues français, en particulier celui de certifier les comptes publics de l'Etat.

¹⁰⁹⁰ Entretien n°4 avec Mme Mouketou, présidente de la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 157.

¹⁰⁹¹ Loi constitutionnelle n°96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

¹⁰⁹² Article L.O. 132-3 du Code des juridictions financières.

¹⁰⁹³ Article L.O. 132-2-1 du Code des juridictions financières.

C/ La certification des comptes publics au Gabon : une demande des magistrats et un devoir de conformité aux normes internationales dominant

Les articles 32 et 27 disposent respectivement que « les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat » puis que « les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincère et donner l'image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ». Ces deux articles suffisent à eux seuls pour indiquer que la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances consacre la notion de « sincérité » des comptes publics. Elle répond ainsi à la logique d'efficacité de la dépense publique et renforce le contrôle Parlementaire.

Le système de contrôle en vigueur au Gabon est basé sur le contrôle de la régularité. Les magistrats de la Cour des comptes du Gabon ne peuvent plus se contenter de ce système qui leur semble désormais archaïque au regard de l'évolution de nouveaux critères de contrôle de la gestion des deniers publics : « le contrôle a évolué. De plus en plus, on tend vers ce qu'on appelle les budgets programmes où on essaye de voir les objectifs qui ont été fixés et les moyens qui ont été mis en œuvre pour atteindre ses objectifs et les délais dans lesquels les objectifs sont atteints. C'est une évolution encore assez récente. Mais les contrôles que nous faisons jusqu'alors sont les contrôles de régularité »¹⁰⁹⁴.

La législation actuellement en vigueur au Gabon n'autorise malheureusement pas la Cour des comptes de certifier les comptes de l'Etat. Cette situation est parfois dénoncée par les juges financiers gabonais dans le cadre des observations qu'ils adressent aux pouvoirs publics : « dans le dernier ou l'avant dernier rapport sur les lois de finance, la Cour des comptes recommande au gouvernement de modifier le texte pour que la Cour des comptes puissions passer à la certification et ne fasse plus que de la simple conformité. La déclaration de conformité ne nous apporte plus grand chose. La nécessité de certifier les comptes se fait de plus en plus sentir. C'est la condition qu'il faut pour donner une information précise sur la gestion de deniers publics au Parlement parce que la déclaration consiste à rapprocher tout simplement les deux comptes, c'est cette compétence que nous donne la loi jusqu'à présent »¹⁰⁹⁵.

¹⁰⁹⁴ Entretien n°5 avec M. Maganga-Bakita, Président de la deuxième chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 161.

¹⁰⁹⁵ Entretien n°4 avec Mme Mouketou, Présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 154.

La certification des comptes publics est une technique moderne et contemporaine de contrôle des finances publiques. Elle vise à assainir la gestion budgétaire par la performance, la transparence et la qualité des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés à l'avance. Les magistrats financiers gabonais souhaitent que le législateur modifie la loi actuelle qui n'autorise que le contrôle de régularité pour la substituer par une loi sur la certification des comptes public. La Cour des comptes du Gabon a exprimé cet avis dans le rapport sur le contrôle de l'exécution des lois de finances de l'année 2004. Cet avis fait suite à une volonté de se mettre en conformité avec les normes internationales en vigueur : « pour tenir compte de la tendance internationale qui exige des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, non plus la simple déclaration de conformité, mais plutôt une certification des comptes, il y a lieu de substituer la certification des comptes à ladite déclaration »¹⁰⁹⁶.

Mais pour que cette recommandation soit effective, il faut d'abord procéder au changement de la loi : « la certification est une évolution. En France, il n'y a pas longtemps que la Cour des comptes certifie les comptes. Et pourtant c'est un vieux pays. Pour certifier, il faut que l'ordonnement juridique le permette. Donc ils ont d'abord modifié les lois et à partir de là, on leur a donné le droit de certifier parce qu'ils ont l'expertise. J'ai participé à un séminaire à la Cour des comptes française en 2001 sur le contrôle de l'exécution des lois de finances parce que j'appartenais à cette chambre à l'époque. Au cours de ce séminaire nous avons échangé avec les magistrats et les professeurs d'universités. Ce séminaire portait sur les finances mondiales et la bonne gouvernance à travers le contrôle des lois de finances. C'était en 2001 et à l'époque, la Cour des comptes française ne certifiait pas encore. Nous, nous tendons vers cela. Obligatoirement, nous allons finir par certifier mais il faut qu'on soit préparé professionnellement à cette tâche (...). Nous avons, de ce point de vue, une formation continue intense avec la Cour des Comptes française et nous pensons que nous aurons l'expertise requise. Pour que cela arrive au Gabon, il faut d'abord qu'on modifie les lois. C'est la condition primordiale pour que la Cour des Comptes puisse certifier parce que nos lois actuelles prévoient que la Cour des Comptes contrôle. Ensuite, il faut qu'on ait l'expertise. Il faut qu'on participe à des stages de formation et à des séminaires. Heureusement que nous avons une bonne coopération avec la Cour des Comptes française. »¹⁰⁹⁷.

¹⁰⁹⁶ Cour des comptes du Gabon, Rapport général sur le contrôle de l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2004, p. 86.

¹⁰⁹⁷ Entretien n°1 avec M. Ikapi, Secrétaire général de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 154.

La Cour des comptes du Gabon est souvent citée par certains juristes¹⁰⁹⁸ comme un des meilleurs exemples de diffusion du modèle de la Cour des comptes française dans les pays africains de la zone francophone¹⁰⁹⁹. A notre avis, l'estime et le mérite que certains auteurs accordent à la Cour des comptes du Gabon pourraient être renforcés si le législateur et le gouvernement gabonais élaborent et procèdent à l'adoption d'une loi de finances qui instaurerait la certification des comptes publics. Une telle décision constituerait une « révolution » dans un Etat d'Afrique francophone. Cette initiative est d'autant plus souhaitable que la Cour des comptes du Gabon a un corps de magistrats capable de relever un tel défi.

Il est indispensable, pour réussir une telle mutation, de bien se préparer, c'est-à-dire de franchir d'abord un certain nombre d'étapes en terme notamment de renforcement de la formation des magistrats : « on pense au niveau de notre juridiction que la certification est une évolution. Mais elle ne peut être réalisée que lorsque plusieurs étapes ont déjà été effectuées, c'est-à-dire lorsque les étapes de la régularité et de la performance sont déjà été acquises. Or, pour le moment, nous sommes encore en train de nous battre sur la régularité et le respect des normes »¹¹⁰⁰.

En France, la Cour des comptes apporte une expertise utile tant dans la construction des lois de finances telle celle du 1^{er} août 2001¹¹⁰¹ que lors du contrôle budgétaire par les Parlementaires¹¹⁰². Au Gabon, on ne peut parler d'intervention et encore moins d'impact de la Cour des comptes dans l'élaboration des normes structurant les finances publiques. Et pourtant, les magistrats gabonais possèdent l'expertise nécessaire pour pouvoir contribuer à la conception et à l'application de normes en matière de finances publiques. La Cour reste cantonnée au rôle d'informateur des pouvoirs publics.

Conclusion du Titre II

La Cour des comptes française a le droit de contrôler la gestion des ordonnateurs des administrations de l'Etat et des établissements publics nationaux. Ce contrôle présente un

¹⁰⁹⁸ Jean Claude Martinez, Pierre Di Malta, *Droit Budgétaire*, Litec, 3^{ème} édition, 1999, p. 884-885.

¹⁰⁹⁹ Salif Yonaba, « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », *RFFP*, n° 101, Mars 2008, p. 61-77.

¹¹⁰⁰ Entretien n°3 avec Mme Mpage, Procureur général de la Cour des comptes du Gabon. Volume 2, Annexe VIII, p. 152.

¹¹⁰¹ *RFFP*, La formation des textes financiers, n°86, avril 2004, LGDJ, 349 p. ; *RFFP*, Réforme des finances publiques : réforme de l'Etat, n° 73, janvier 2001, 231 p. ; *RFFP*, La loi organique relative aux lois de finance, n°76, novembre 2001, LGDJ, 322 p.

¹¹⁰² Les magistrats interviennent dans les Commissions de finance au Parlement.

caractère essentiellement administratif. Toutefois, le législateur ne l'autorise pas à agir sur l'action des ordonnateurs des collectivités locales et leurs établissements publics.

Il en va différemment au Gabon puisque la compétence administrative de la chambre des comptes de la Cour suprême puis de la Cour des comptes s'étend aussi bien aux ordonnateurs des administrations de l'Etat qu'aux gestionnaires des entreprises privées recevant des fonds publics et autres organismes publics.

La compétence de la Cour des comptes française est relativement limitée. Elle a pour vocation de contrôler les gestions budgétaires des administrations centrales de l'Etat, des entreprises publiques, des institutions de sécurité sociale et des organismes bénéficiaires des subventions. Cela s'explique par la mise en place des Chambres régionales des comptes qui délimite l'intervention de la Cour des comptes en matière de contrôle administratif des collectivités locales et leurs établissements publics. Cela s'explique également par l'interventionnisme limité de l'Etat dans le domaine économique et social.

En revanche, au Gabon, le contrôle de la Cour des comptes est plus étendue. Celle-ci se trouve compétente pour contrôler les administrations de l'Etat, les organismes de participation publique, le secteur des collectivités locales. En conséquence, les personnes privées destinataires des fonds publics sont peu nombreuses par rapport à la France. Il faut préciser qu'au Gabon le contrôle administratif est lié à un contrôle juridictionnel et l'action de la Cour des comptes porte même sur les personnes privées recevant des fonds publics.

Les procédures administratives utilisées par la Cour des comptes sont nécessaires à la France. La Cour est habilitée à rédiger des rapports particuliers (notes du parquet et des référés), qui font l'objet de communication aux autorités administratives. A partir de ces documents, la Cour peut exprimer son point de vue sur la gestion des ordonnateurs parce que ceux-ci échappent à son contrôle juridictionnel.

En France, le rapport public annuel ainsi que la déclaration générale de conformité sont mis à la disposition du Parlement. Le Parlement peut intervenir pour contrôler l'emploi des crédits inscrits au budget. Ceci constitue une sorte de collaboration entre la Cour des comptes, le Parlement et le gouvernement. Précisons que le Chef de l'Etat est destinataire du rapport public annuel. Les pouvoirs publics sont seuls capables de décider des suites à donner aux observations de la Cour. Cependant, au Gabon, l'Assemblée nationale est uniquement destinataire des résultats des investigations de la Cour des comptes prenant la forme de la déclaration générale de conformité. Le Président de la République et son gouvernement sont destinataires de tous les documents établis par la Cour des comptes.

Enfin la solution retenue par le Gabon en matière d'unification et de supervision des organes de contrôle s'exprime par une rationalisation de l'exercice de la fonction de contrôle du point de vue de l'harmonisation des résultats du contrôle.

Conclusion de la deuxième partie

La Cour des comptes française a une double fonction :

D'abord la fonction juridictionnelle. Elle se limite à la vérification de la régularité des comptes des comptables publics. La Cour des comptes est chargée de juger les comptes et non les comptables. Elle a aussi le pouvoir de sanctionner les comptables de fait des irrégularités commises dans la manipulation des deniers publics. Mais, à partir de l'examen des documents que les comptables sont tenus de fournir à la Cour des comptes, celle-ci peut mettre en cause la responsabilité pécuniaire de ceux-ci.

A côté de cette fonction, la Cour a une fonction administrative. Elle porte sur la bonne gestion des deniers publics qui se traduit par le rapport public annuel. Ce rapport se fait connaître au gouvernement et au Parlement. Le contrôle administratif de la Cour n'est pas suivi de sanction à l'égard des ordonnateurs.

Il en va différemment au Gabon où la Cour des comptes reçoit une double fonction :

La fonction juridictionnelle est de nature différente de celle exercée par la cour des comptes française. Cette fonction se traduit par deux séries de sanction à l'égard des comptables et des ordonnateurs ou des gestionnaires.

La Cour des comptes du Gabon a des pouvoirs de sanction et de répression aussi bien vis-à-vis des ordonnateurs principaux que des ordonnateurs subordonnés.

Quant à la fonction administrative, le législateur gabonais reconnaît à la Cour des comptes le droit de contrôler la régularité formelle des activités des comptables et des ordonnateurs et de se prononcer sur l'efficacité et le rendement des services publics et des entreprises publiques ou d'économie mixte. Il ne s'agit pas ici de simple contrôle administratif de nature classique confié à la Cour des comptes française, au Gabon, le contrôle administratif est lié à un véritable contrôle de sanction. C'est pourquoi la Cour utilise la même procédure à l'égard de ses justiciables. Son contrôle peut déboucher soit sur l'adoption d'une note d'appréciation sur la gestion de l'organisme contrôlé soit sur la mise en cause de la responsabilité des agents fautifs.

Enfin, la Cour des comptes exerce un contrôle sur les activités des organes de contrôle, elle a pour objet d'assumer une tâche d'animation, d'impulsion et de coordination en rendant les activités desdits contrôleurs plus rentables.

L'exemple gabonais permet d'illustrer des remarques sur le contrôle des finances publiques. L'originalité du système gabonais vient de ce que la Cour des comptes a le pouvoir de connaître tout litige au sein du secteur public relatif à l'exercice et à l'appréciation au regard des mécanismes juridiques qui règlent les dépenses, les recettes de l'Etat et des personnes morales de droit public, portant sur des faits relevés par les organes financiers de contrôle. Cela s'explique par le fait que les organismes publics ainsi que les organes financiers sont tous justiciables devant la Cour des comptes.

La Cour des comptes dispose, en outre dans le cadre de son action de suivi de l'activité de contrôle des institutions et services financiers de l'Etat, de tous les droits de communication et prérogatives d'une investigation conférés par la loi à ces institutions à l'égard des personnes morales de droit public et des personnes morales ou physiques de droit privé.

Pour ce faire, la Cour se trouve dans l'obligation d'accéder à toutes pièces lui permettant de remplir sa mission d'information. Elle demande des explications, procède à des enquêtes et des investigations en vue d'aboutir à des résultats concrets.

La mise en oeuvre du droit de contrôle de la Cour des comptes gabonaise s'inspire quasiment de celui qui est en vigueur en France puisqu'en réalité le contrôle administratif de la Cour des comptes du Gabon reprend le schéma français.

Il est à remarquer que les attributions de l'ancienne Chambre des comptes puis de la Cour des comptes gabonaise sont plus vastes que celles de la Cour des comptes française. Elles vont jusqu'au contrôle des organes de contrôle, c'est-à-dire la compétence administrative de la Cour à l'égard de ces derniers revêt le caractère d'un système global de contrôle.

La nécessité de l'unité de l'exercice de fonction de contrôle réside dans sa finalité, qui est à la fois d'aider les autorités administratives à améliorer leur fonctionnement interne et à accroître leur rendement. A cet effet, la complémentarité entre le contrôle *a priori* et le contrôle *a posteriori* va combler les lacunes qui se manifestent au niveau du processus de l'exécution budgétaire. Ainsi, le contrôle présente un caractère global car la mission de la Cour des comptes s'étend à la coordination du contrôle *a priori* et *a posteriori* afin en théorie de dynamiser l'action des organes de contrôle.

Conclusion Générale

I/ Les Cours des comptes : structures organisationnelles, fonctionnelles et garanties statutaires identiques

Les adaptations apportées au niveau de l'organisation, du fonctionnement, des procédures et des moyens spécifiques de la chambre des comptes puis de la Cour des comptes tendent à prouver que le législateur gabonais a voulu se conformer au modèle de la Cour des comptes française. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques au Gabon se manifestent par une tentative de reproduction plus ou moins intégrale du modèle français tant dans leurs principes que dans les règles qui la régissent.

L'aspect organisationnel amène à constater que les premiers Présidents des Cours des comptes du Gabon et de la France jouissent des mêmes attributions en tant que chefs d'une administration puis de Président d'une Cour de justice. En tant que chefs hiérarchiques, ils sont à la tête de l'administration de la Cour et exercent à ce titre les prérogatives d'ordonnateur de la Cour et administrent les magistrats et le personnel non magistrat qui est placé sous leur autorité. En tant que Président de la Cour, ils exercent les prérogatives juridictionnelles tant à l'égard de la Cour que vis-à-vis des juridictions financières inférieures : les chambres régionales des comptes en France et les Chambres provinciales des comptes au Gabon. En s'alignant sur le droit français, le législateur gabonais a adopté des solutions de type juridictionnel analogues au modèle français.

Nous avons cependant relevé une distinction fondamentale en matière de contrôle des activités des ordonnateurs. En France, les ordonnateurs sont exclus du contrôle juridictionnel de la Cour des comptes, tandis qu'au Gabon, la Cour des comptes a pour fonction essentielle d'assurer un contrôle juridictionnel portant aussi bien sur les comptables que sur les ordonnateurs nonobstant le principe de la séparation des pouvoirs.

Les Présidents des Cours des comptes gabonaise et française sont aidés dans le cadre de leurs fonctions administratives par un Secrétariat général. Il est secondé par deux Secrétariats

généraux adjoints en France. Au Gabon, il n'existe pas de Secrétariat général adjoint. Cette fonction n'est prévue par aucun texte de loi.

La hiérarchie des juridictions financières gabonaises s'inspire de celle que l'on retrouve en France dans la mesure où il existe un siège avec à sa tête le premier Président et les Présidents de chambres. Ces derniers exercent au sein de leur chambre respective des activités d'une double nature : juridictionnelle et administrative. La deuxième grande composante structurelle de la Cour des comptes gabonaise est le Ministère public. Il en est de même à la Cour des comptes française. Les Procureurs généraux jouent un rôle identique dans les deux Cours dans le déroulement des affaires portées devant la Cour sans pour autant s'associer à la prononciation du jugement. Ils exercent le ministère public par voie de réquisitions ou de conclusions et communiquent avec les autorités administratives. Ils surveillent également l'exercice du ministère public auprès des chambres régionales des comptes pour la France et des chambres provinciales des comptes en ce qui concerne le Gabon.

Cette structuration conduit à affirmer qu'à l'image de la Cour des comptes française, l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Gabon a l'apparence d'une Cour de justice : il est institué auprès d'elle un parquet et un siège qui jugent et prononcent des arrêts, lesquels sont susceptibles de recours dans les mêmes formes et conditions qu'en France. Une nuance substantielle paraît importante à mentionner. En France, c'est le Conseil d'Etat qui est juge de cassation des arrêts rendus par la Cour des comptes alors qu'au Gabon, c'est la formation « toutes chambres réunies » qui est habilitée à se prononcer sur les arrêts, objets de pourvoi en cassation.

Précisons par ailleurs que les magistrats financiers gabonais comme ceux de la France sont régis par un statut. Les juges financiers du Gabon partagent le même statut avec les magistrats de l'ordre judiciaire et administratif. Ceci prouve que le législateur gabonais a établi un corps unique de magistrats peu importe qu'ils soient issus du siège ou du parquet. Les magistrats de la Cour des comptes du Gabon ne bénéficient donc pas d'un statut spécifique comme les juges financiers français.

Malgré l'existence de différents ordres, les magistrats judiciaires, administratifs et financiers jouissent des mêmes droits : garanties d'indépendance, protection et privilèges de fonction. Ils restent par ailleurs soumis aux mêmes obligations : prestation de serment ; obligations disciplinaires et garanties de carrière et pécuniaire, protections sociales et sanitaires.

Il convient de noter à ce propos que le législateur gabonais soumet les magistrats de la Cour des comptes et ceux des ordres judiciaire et administratif à un même organisme administratif :

le Conseil supérieur de la magistrature. En France, les magistrats de l'ordre financier relèvent plutôt d'un organisme qui leur est spécifique : le Conseil supérieur de la Cour des comptes. Quant au déroulement des carrières et des positions et cessation de fonctions, les règles sont communes aussi bien aux magistrats de l'ordre financier qu'à ceux des ordres judiciaire et administratif. Ces règles s'inspirent fortement du statut général de la fonction publique.

Nous constatons, par ailleurs, que les magistrats de la Cour des comptes française font preuve d'une plus grande « mobilité » fonctionnelle par rapport aux juges financiers gabonais. Cette forte mobilité autorise à affirmer que les magistrats financiers français jouissent d'une expérience professionnelle plus grande et plus solide que les magistrats de la Cour des comptes du Gabon.

Nous constatons également que la Cour des comptes du Gabon jouit d'une compétence universelle : comptables publics et ordonnateurs, contrairement au champ de compétence de la Cour des comptes française qui se limite aux seuls comptables publics.

Les Cours des comptes gabonaise et française sont confrontées aux mêmes handicaps : les deux Cours des comptes ne disposent d'aucune influence sur les enjeux politiques dominants actuels et a fortiori futurs. Nous pouvons en déduire que leur liberté d'expression est limitée par rapport aux opportunités et aux actions publiques des décideurs politiques.

II/ Gabon, un système de contrôle des finances publiques archaïque ?

Depuis l'indépendance du Gabon le 17 août 1960, la Chambre des comptes de la Cour suprême (de 1962 à 1994) puis la Cour des comptes (de 1994 à nos jours) sont des institutions supérieures de contrôle des finances publiques qui n'ont ou ne font que l'audit de conformité aux normes. Le Gabon applique ce qu'on qualifie de « compliance audit »¹¹⁰³, c'est-à-dire que la Cour des comptes pratique un contrôle budgétaire de la dépense publique destinée à allouer des moyens et à contrôler la régularité de la dépense. Le système de contrôle des finances publiques gabonais apparaît comme la transposition de la loi organique française du 2 janvier 1959. Selon cette loi, le contrôle des comptes publics est centré sur le jugement des comptes et l'examen de la régularité des gestions de compte.

¹¹⁰³ Luc Saïdj, « Le modèle des Cours des comptes : traits communs et diversités » *RFFP*, n°101, Mars 2008, p. 53.

Au Gabon, les pouvoirs publics se contentent de percevoir les recettes et de procéder aux dépenses publiques dans le cadre d'un équilibre financier dont le ministre des finances est et reste en matière de contrôle interne à la fois le gardien et le régulateur. Nous avons l'impression que les pouvoirs publics gabonais ne s'interrogent pas pour le moment sur les résultats des politiques publiques afin d'allouer les crédits budgétaires en conséquence, même si nous croyons que la mise en place de la Commission nationale de lutte contre l'enrichissement illicite¹¹⁰⁴ est la conséquence directe de l'inefficacité ou des insuffisances du système de contrôle des finances publiques centré sur le jugement des comptes et l'examen de la régularité des gestions de compte.

La création de la Commission nationale de lutte contre l'enrichissement illicite au Gabon ne répond-elle pas aux exigences de transparence et à l'urgence de la rationalité de la gestion des deniers publics pour un meilleur contrôle du budget et des comptes de l'Etat ?

La mise en place de la CNLEI¹¹⁰⁵ en 2003 par le gouvernement gabonais¹¹⁰⁶ pose en toile de fond la question de la bonne gouvernance de l'Etat au Gabon, du moins si l'on s'en tient à la déclaration de fortune qui est désormais exigée aux détenteurs de l'autorité publique puisque comme l'affirme M. Vincent Lebondou Le-Mali, Président de ladite institution : « tout dépositaire de l'autorité de l'Etat, notamment autorités politiques, administratives, tout agent public ainsi que tout préposé statutaire ou occasionnel de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics ou parapublics est tenu, dans les trois mois qui suivent sa nomination à un emploi ou à une fonction, sa nomination ou son élection à un mandat, d'adresser au président de la Commission nationale de lutte contre l'enrichissement illicite une déclaration de fortune certifiée exacte et sincère, retraçant ses revenus et sa situation patrimoniale »¹¹⁰⁷.

Le système de contrôle des finances publiques actuellement en vigueur au Gabon est arrivé à essoufflement après presque cinquante ans d'existence (1960-2009). Il a montré les limites de sa logique, de son action, de sa performance et par conséquent de son efficacité. Il a conduit à des dérives de gestion des deniers publics qui justifient la création de la Commission nationale de lutte contre l'enrichissement illicite.

Nous pensons que le manque de transparence systématique, l'absence de discipline dans la gestion du budget de l'Etat, l'inefficacité des mécanismes de responsabilisation fondé sur

¹¹⁰⁴ La loi n°002/2003 du 7 mai 2003 instituant un régime de prévention et de répression de l'enrichissement illicite en République Gabonaise.

¹¹⁰⁵ Abréviation de la Commission nationale de lutte contre l'enrichissement illicite

¹¹⁰⁶ http://www.finances.gouv.gab./cnlei_2005.pdf

¹¹⁰⁷ Gaboneco.com, « Gabon : la CNLEI renforce le contrôle de la fortune des agents de l'Etat », Source : <http://gaboneco.com>

l'évaluation des résultats, les extractions irrégulières des fonds publics, la gestion de fait qui caractérisent la gestion des deniers publics au Gabon résulte directement de la pratique de la conformité aux normes de comptabilité publique de l'Etat au Gabon. Faut-il y voir dans les « failles » ou les limites ci-dessus énumérées, les causes du bilan mitigé de la Cour des comptes du Gabon ?

Cette interrogation est d'autant plus pertinente que selon le magistrat financier Gabonais Alex Euv Moutsiangou, « la Cour des comptes [du Gabon] n'a pas véritablement accompagné l'Etat dans la mise en œuvre de la bonne gouvernance ou tout simplement dans la lutte contre la pauvreté et contre les malversations commises au détriment des organismes publics »¹¹⁰⁸. « Comment expliquer la recrudescence des errements et des irrégularités constatées, condamnées et même sanctionner par la juridiction financière ? »¹¹⁰⁹ s'interroge-t-il par ailleurs. Ne devons-nous pas voir en ces interrogations des pistes pouvant conduire à une réflexion approfondie sur la définition des critères de rationalisation de gestion des finances publiques et la mobilisation des moyens matériels modernes, financiers et humains adéquats pour élaborer et garantir un contrôle et une gestion transparente, efficiente et efficace des finances publiques au Gabon ?

Alors que la France a opéré un changement « radical » en réformant la philosophie générale du système de contrôle de ses finances publiques, le Gabon, lui, reste encore et toujours attaché au système basé sur le contrôle de régularité de la gestion des deniers publics. L'histoire de ce système semble indiquer qu'il est aussi archaïque que générateur d'errements financiers particulièrement graves. En toute hypothèse la gestion des deniers publics ci-dessus dénoncée apparaît de plus en plus dépassée et inappropriée au regard des critères nouveaux de finances publiques et des nouvelles normes internationales actuellement en vigueur.

En France, la loi organique du 1^{er} août 2001 sur les lois de finances a apporté une innovation fondamentale dans la mesure où le système institué par l'ordonnance du 2 janvier 1959 est substitué par un autre : celui de la performance des administrations par la mise en place des politiques publiques d'évaluation tout en impliquant davantage la représentation nationale et l'information du citoyen sur l'utilisation des deniers publics.

¹¹⁰⁸ Alex Euv Moutsiangou, « La Cour des comptes : juges des comptes à l'institution supérieure de contrôle financier », *Journal hebdomadaire d'informations et d'annonces légales*, n°542 – 22 septembre 2007, p. 165-166

¹¹⁰⁹ Ibid

III/ Gabon, nécessité d'adapter le système de contrôle des finances publiques aux nouvelles normes internationales

Pour opérer sa « révolution » financière, le Gabon doit axer sa réforme sur 4 critères, symboles de gestion saine et non équivoques des deniers publics : la transparence, la certification, la sincérité et la performance.

1. La transparence

La Cour des comptes du Gabon doit comme la Cour des comptes française bénéficier d'une législation qui l'autorise à procéder à la certification des comptes de l'Etat¹¹¹⁰. C'est la condition primitive. Les pouvoirs publics, en l'occurrence le Parlement et le Gouvernement doivent, par une loi conséquente, lui donner les moyens juridiques, humains et financiers pour atteindre cet objectif.

Face à un besoin de plus en plus pressant de transparence de la gestion des deniers publics, la Cour des comptes du Gabon doit jouer un rôle déterminant dans l'accomplissement de cette mission. Ceci est d'autant plus important que l'enrichissement illicite est devenu une préoccupation majeure du gouvernement¹¹¹¹. Ce besoin croissant de transparence des finances publiques n'est pas seulement une exigence des citoyens, il représente aussi un élément fondamental du fonctionnement démocratique, ainsi que le relève si bien Hélène Gisserot : « Il n'est pas de démocratie sans transparence de l'action publique, sans juste appréciation de l'emploi des deniers publics »¹¹¹².

Au Gabon il y a nécessité de promouvoir les conditions favorables à la mise en œuvre de la gestion transparente de la gestion des deniers publics axée sur les résultats. Cela passe à notre avis par la sincérité et la certification des comptes publics.

¹¹¹⁰ David Huron, Frédéric Marty et Jacques Spindler, « De la certification des comptes de l'Etat : principes, enjeux et difficultés », *RFFP*, n°100, novembre 2007, p. 135-143.

¹¹¹¹ Loi n°002/2003 du 07 mai 2003 instituant un régime de prévention et de répression de l'enrichissement illicite en République Gabonaise.

¹¹¹² Hélène Gisserot, « Où va le juge des comptes ? », *Revue administrative*, n°302, p. 245.

2. La sincérité et la certification

En France, la loi organique du 1^{er} août 2001 consacre la notion de sincérité¹¹¹³ en ces articles 32 et 27 qui disposent respectivement que « les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat » puis que « les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner l'image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière ». De telles dispositions mériteraient de figurer dans les lois équivalentes de finances publiques au Gabon.

La Cour des comptes française a longtemps pratiqué l'audit de conformité aux normes. La loi du 2 janvier 1959 ayant été abrogée par la loi du 1^{er} août 2001 relative à la loi organique relative aux lois de finances¹¹¹⁴, la plus haute juridiction financière française est désormais obligée de faire de la certification des comptes. Cette loi du 1^{er} août 2001 constitue en soi une innovation dans la mesure où elle instaure une nouvelle logique budgétaire : celle de la responsabilité du gestionnaire des deniers publics adoube de l'obligation de résultat et donc de l'efficacité de l'action. Déjà pratiquée par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'inspiration anglo-saxonne¹¹¹⁵ et allemande¹¹¹⁶, cette technique de contrôle a été intégrée dans la législation interne par le législateur français.

Ce modèle présente par ailleurs l'avantage de privilégier une meilleure information des citoyens, une responsabilisation des ordonnateurs et autres gestionnaires des deniers publics et impose l'obligation des résultats. C'est vers ce modèle que doit tendre le système gabonais. La Cour des comptes du Gabon ne saurait à long terme échapper à cette logique de contrôle comme d'ailleurs l'ensemble des Cours des comptes des pays d'Afrique francophone¹¹¹⁷.

La bonne gouvernance des deniers publics ne peut plus s'accommoder que du seul contrôle de la légalité et de la régularité. Il faut, pour y parvenir, que la représentation nationale autorise la Cour des comptes à certifier les comptes. Il s'agit de garantir la sincérité, la régularité et l'image fidèle des comptes de résultats et des états financiers. Et, comme l'affirme Bernard

¹¹¹³ J. Ph. Vachia, « L'Emergence du principe de sincérité dans le droit public financier », *RFFP*, n°91, septembre 2005, p. 173.

¹¹¹⁴ La loi organique relative aux lois de finances (abrégée en LOLF) est la loi qui détermine le cadre juridique des lois de finances. C'est une loi organique, qu'on peut assimiler à une nouvelle constitution financière. Elle remplace le précédent cadre, datant de 1959, et vise à moderniser la gestion de l'État. Promulguée le 1^{er} août 2001, entrée en vigueur par étapes, elle s'applique à toute l'administration depuis 2006.

¹¹¹⁵ Luc Saïdj, « Le modèle des Cours des comptes : traits communs et diversités » *RFFP*, n°101, Mars 2008, p. 53.

¹¹¹⁶ J. Cl. Martinez, P. Di Malta, *Droit budgétaire*, 3^{ème} édition, Litec, 1999, p. 878-883.

¹¹¹⁷ Salif Yonaba, « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversités », *RFFP*, n°101, Mars 2008, p. 61-77.

Cieutat, « il existe une assurance raisonnable que les comptes sont réguliers, sincères et qu'ils présentent une image fidèle du patrimoine et de la situation financière (de l'état ou du régime général de sécurité sociale) »¹¹¹⁸.

Certes le juge financier gabonais a, dans le cadre de ses fonctions de contrôle de la gestion publique, à s'assurer de la régularité et du bon emploi des fonds publics comme le juge financier français, mais il est souhaitable que le législateur gabonais définisse un nouveau cadre légal de contrôle des finances publiques de manière à tourner la page du système du contrôle de régularité des comptes, un système qui est devenu archaïque, et accéder, enfin, à la certification des comptes, synonyme de responsabilisation des gestionnaires des deniers publics, de transparence et donc de performance.

3. La performance

La loi du 1^{er} août 2001 innove profondément dans le système des finances publiques françaises dans la mesure où elle donne au Parlement les moyens de définir un budget non plus en termes de moyens mais de finalités : on utilise désormais les concepts de missions et de programmes s'inscrivant dans un équilibre économique défini et dont il faudra apprécier les performances des administrations. Depuis la promulgation de la LOLF, la Cour des comptes française a développé en plus de ses attributions traditionnelles de contrôles de régularité, un contrôle de performance sur l'efficacité et l'efficacités des entités et des politiques qui relèvent de sa compétence.

La logique de performance apparaît aujourd'hui comme la seule alternative crédible susceptible de corriger les errements du passé et actuels au Gabon. A notre humble avis, le changement de mentalité des acteurs institutionnels ne constitue pas seulement une condition préalablement pour donner aux éventuelles réformes une chance d'aboutir positivement ou d'enregistrer des succès probants, il représente aussi un enjeu majeur pour que le changement de système aboutisse à des résultats satisfaisants.

La Cour des comptes du Gabon doit s'aligner et s'adapter aux exigences des normes internationales afin de produire un tableau lisible des résultats et des performances¹¹¹⁹ de l'administration publique, c'est-à-dire qu'elle doit désormais centrer son action sur une gestion budgétaire axée sur la performance, l'efficacité des actions, l'efficacité des activités

¹¹¹⁸ Bernard Cieutat, « Les évolutions récentes de la Cour des comptes », *RFFP*, n°100, novembre 2007, p. 240.

¹¹¹⁹ Henri Guillaume, « Introduction de la gestion de la performance : huit exemples étrangers », *RFFP*, n°73, Janvier 2001, p. 129-133.

et l'économie des moyens. Cette nouvelle orientation est d'autant plus souhaitable qu'elle est conforme à sa mission première qui est de promouvoir une gestion saine des finances publiques par la prévention des abus de deniers publics et de renforcer la compétence des parlementaires.

Au Gabon, la certification des comptes et la transparence du contrôle de gestion des deniers publics ne peuvent être effectives sans la réforme de la législation et le renforcement des liens entre magistrats et parlementaires exactement comme en France. L'implication des magistrats financiers gabonais dans les Commissions et autres travaux des Parlementaires aurait pour effet de favoriser la transparence de la gestion des deniers publics.

IV/ Nécessité de renforcer et de densifier les rapports : Cour des comptes – Parlement du Gabon

Comme la Cour des comptes française, les attributions de la Cour des comptes du Gabon par rapport au Parlement doivent être orientées vers trois exigences modernes : d'abord assister le Parlement, ensuite contrôler et conseiller l'exécutif et le Parlement et, enfin, informer régulièrement le citoyen. Mais pour que cet objectif soit effectif, il est impératif que le Parlement donne les moyens de cette ambition à l'institution supérieure de contrôle des finances publiques.

La Cour des comptes française a vu se développer sa fonction d'assistance du Parlement avec notamment ses multiples études, rapports, constatations, sa participation aux travaux de la Cour. Ses magistrats participent de plus en plus aux travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle et éclairent la Commission des finances de l'assemblée nationale¹¹²⁰. Il serait souhaitable que les juges financiers gabonais soient aussi associés aux travaux des Commissions Parlementaires au Gabon. Cela aiderait les Parlementaires gabonais à mieux contrôler les comptes de l'Etat. Nous pensons que les magistrats se sentiraient plus utiles que maintenant.

La collaboration entre la Cour des comptes gabonaise et le Parlement doit être renforcée et densifiée. Actuellement, les magistrats de la Cour des comptes du Gabon ne participent pas

¹¹²⁰ Sous la direction de Loïc Philip, *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, édition economica, Presse universitaire d'Aix-Marseille, p. 99.

aux travaux des commissions parlementaires. Cette situation est très mal vécue par les juges financiers gabonais., d'où le cri d'alarme du magistrat financier Armand Yebe « le point de vue technique des magistrats, imprégnés de l'audit des budgets clos et ayant voix consultative, pourrait utilement éclairer les membres de ladite commission [des finances] »¹¹²¹. La Cour des comptes du Gabon est, de notre point de vue, réduite à jouer le rôle de « figurant » dans le processus de contrôle des finances publiques. C'est un organe dont le rôle se limite à porter « une information » au Parlement. Elle n'a pas voix au chapitre. La mise à l'écart des magistrats de la Cour des comptes dans le processus parlementaire du contrôle budgétaire a une incidence sur la qualité et le niveau des travaux parlementaires relatifs au contrôle des finances publiques.

Nous souhaitons que les juges financiers gabonais prennent part aux débats et aux travaux des Commissions parlementaires des finances, du budget et de la comptabilité publique. Ceci est tout à fait possible : ce n'est qu'une question de volonté politique. Une telle décision élargirait de manière significative les activités de la Cour des comptes¹¹²² en même temps qu'elle aurait pour effet immédiat de rénover et de dynamiser le système de contrôle des finances publiques au Gabon. Les relations entre la Cour des comptes et le Parlement seraient ainsi plus fortes, plus fluides et permettraient de mieux contrôler l'argent de la nation.

L'analyse que nous avons faite sur la Cour des comptes gabonaise montre bien que la législation gabonaise ne répond plus ni aux normes internationales de contrôle des finances publiques actuellement en vigueur, ni à la loi du 1^{er} août 2001 qui consacre la certification des comptes publics de l'Etat français et de la Sécurité sociale.

La Cour des comptes gabonaise doit adapter ses activités aux normes internationales¹¹²³ de contrôle des finances publiques actuellement en vigueur et dont la loi française du 1^{er} août 2001 constitue un bel exemple en terme de certification, de transparence de la gestion des comptes publics de l'Etat et d'évaluation des performances des administrations publiques.

La Cour des comptes du Gabon doit se mettre en adéquation avec les exigences des normes et des critères internationaux et adapter ces pratiques et techniques de contrôle à la nouvelle conception du contrôle des finances publiques.

¹¹²¹ Armand Yebe, « La collaboration entre le Parlement et la Cour des comptes en matière de contrôle de l'exécution de la loi de finances », *Journal hebdomadaire d'informations et d'annonces légales*, n°467 – 8-22 Mars 2003, p. 37-39.

¹¹²² Nous suggérons par exemple la transposition des articles 47 et 47-1 de la Constitution française dans la Constitution gabonaise.

¹¹²³ Marie-Christine Esclassan, « Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique », *RFFP*, n°101, Mars 2008, p. 29-41.

En fait, l'analyse de la Cour des comptes du Gabon en référence à la Cour des comptes française pose des questions de fonds sur la philosophie générale et l'esprit des relations entre les institutions constitutionnelles gabonaises. Cette problématique renvoie à une réflexion sur les pratiques ou les types de relations entre différentes institutions et à une certaine conception philosophique du droit dans l'environnement démocratique gabonais.

Nous suggérons une redéfinition des relations existant entre le Parlement et les juges de la Cour des comptes du Gabon. Cela passe nécessairement par une restructuration en profondeur du système de décision politique en matière de finances publiques.

La mise en oeuvre d'une telle réforme favoriserait l'émergence d'une nouvelle logique du pouvoir fondé sur une étroite collaboration entre les experts et le centre des décisions politiques. Le renforcement des liens entre les juges financiers et les Parlementaires devrait avoir pour effet direct de garantir la transparence et l'efficacité dans l'utilisation des fonds publics et à tout le moins à une réduction substantielle du nombre de décisions d'extraction irrégulière des fonds publics et de gestions de fait.

Il convient de mentionner que la Cour des comptes du Gabon en tant qu'acteur de l'instauration et de la garantie de l'Etat de droit en matière financière présente les mêmes carences et insuffisances que l'ensemble des institutions supérieures de contrôle des finances publiques des pays africains francophones¹¹²⁴.

Mais de manière générale, la question du contrôle des finances publiques dépasse largement le cadre national des Etats Africains. C'est une question qui revêt plutôt une dimension mondiale ainsi que l'affirme Michel Bouvier, « La réforme des finances publiques ne procède plus aujourd'hui d'un simple angle national au sein duquel la modernisation de la gestion publique serait rendue nécessaire par le besoin de partager rationnellement les économies (...). Plus largement, les finances publiques se trouvent placées au cœur d'une question qui concerne et intéresse de la même façon toutes les sociétés contemporaines, celle de la gouvernance de sociétés nationales qui sont aussi devenues des sociétés internationales complexes. Ce sont de nouvelles régulations qui sont en train d'être instituées dans ce cadre et celles-ci ne peuvent être pensées et mises en place qu'au travers d'une approche planétaire de la question. Cela veut dire que la réorganisation du système financier international implique une réorganisation des institutions financières nationales et que la même proposition peut être énoncée et vice versa. (...). Au total, on peut se demander si une fois encore les finances

¹¹²⁴ Salif Yonaba, « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversités », *RFFP*, n°101, Mars 2008, p. 61-77.

publiques ne constituent pas la matrice ou du moins le support d'une mutation du système politique. (...). Dans le cadre international, la problématique de la gouvernance pose la question d'une nouvelle alliance de l'expert et du politique qui est à inventer, mais que l'on trouve déjà très présente dans le domaine des finances publiques, touchant ce faisant un terrain essentiel, celui de la légitimité des institutions créatrices de normes. (...). L'objectif général étant d'assurer le respect d'un certain nombre de règles universelles, de références internationales, toutes plus ou moins centrées sur une indispensable transparence des finances publiques. Le principe de base en filigrane de ces dispositifs est que la réorganisation du système financier international et la prévention des risques passent par la réorganisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques »¹¹²⁵.

¹¹²⁵ Michel Bouvier, « Mutations des finances publiques et crises du pouvoir politique ? », RFFP, n°79, Septembre 2002, p. 254-255.

Bibliographie

Ouvrages et travaux universitaires sur l'histoire du Droit et des institutions

Histoire de l'Administration française, *La Cour des comptes*, édition du centre national de la recherche scientifique, Paris, 1984.

E. Acouetey, Le contrôle juridictionnel de l'administration en Afrique noire francophone, Thèse, Nancy, 1974.

Ch. R. Ageron (dir). *Histoire de la France coloniale*, 3 tomes, Paris, Pocket, coll. Agora, 1996.

A. Amah Sedjro, Décolonisation et institutions judiciaires en Afrique noire, Thèse, 1995 ; G. Conac, « Le juge et la construction de l'Etat de droit en Afrique francophone » in L'Etat de droit : mélanges en l'honneur de Guy Braibant, Paris, Dalloz, 1996.

D. Bouche, *Histoire de la colonisation française. Flux et reflux (1815-1962)*, tome 2, Paris, fayard, 1991.

H. Brunschwig, *La Colonisation française : du pacte colonial à l'Union française*, Paris, Calmann-Lévy, 1949.

J.M Breton, *Le contrôle d'Etat sur le continent africain*, 1978, LGDJ, p. 485.

F. Burdeau, *Histoire de l'administration française du XVIIIème au XXème siècle*, Montchrestien, coll. « Domat droit positif », 2^{ème} éd, 1994.

Sous la dir. de Gérard Conac et Jean de Gaudusson, *Les Cours suprêmes en Afrique*. 3, La Jurisprudence administrative [Texte imprimé] : [actes du colloque sur les Cours suprêmes et les hautes juridictions d'Afrique, Paris, 8-10 janvier 1987] / [organisé par l'] Université de Paris I, Centre d'études juridiques et politiques du monde africain, Paris, Economica, 1988.

Sous la dir. de G. Conac, *Les Cours suprêmes en Afrique* : [actes du colloque sur les Cours suprêmes et les hautes juridictions d'Afrique, Paris, 8-10 janvier 1987]. 4, Droit

de la terre et de la famille, droit commercial, droit pénal, droit musulman [Texte imprimé] / [organisé par l'] Université de Paris 1, Centre d'études juridiques et politiques du monde africain, Paris, éd. Economica, 1990.

G. Conac, *Les Cours suprêmes en Afrique. 2, La Jurisprudence* [Texte imprimé] : [actes du colloque, Paris, janvier 1987] : droit constitutionnel, droit social, droit international, droit financier / [organisé par l'] Université de Paris I, Paris, Economica, 1989.

Sous la direction de G. Conac, *Les Cours suprêmes en Afrique. 1, Organisation, finalités, procédure* [Texte imprimé] : [actes du colloque sur les Cours suprêmes et les hautes juridictions en Afrique, Paris, 8-10 janvier 1987] / [organisé par l'] Université de Paris I, Centre d'études juridiques et politiques du monde africain, Paris, Economica, 1988.

G. Conac, *La Justice en Afrique*, Paris : La Documentation française, 1990, 320 p.

Sous la dir. de G. Conac, *Les grands services publics dans les états francophones d'Afrique noire*, Paris, Economica, 1 Vol.

Sous la direction de G. Conac, *Les institutions administratives des États francophones d'Afrique noire*, Paris, Economica, 1979, 314 p.

G. Conac, « Les politiques juridiques des Etats d'Afrique aux lendemains des indépendances » in *Mélanges en l'honneur du professeur Gustave Peiser : droit public/ contribution réunies par Jean-Michel Galabert et Marcel-René*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 1995.

H. Deschamps, *L'Union française : Evolution et politique*, Paris, Les Cours du droit, 1949.

H. Deschamps, *Les Colonies françaises sous la Constituante*, Paris, les Cours du droit, 1949.

F. Djoungong, *L'administration territoriale en Afrique noire d'expression française*, Thèse 3^{ème} cycle, Paris, 1, 1974.

B. Durand, *La Justice et le droit : instruments d'une stratégie coloniale*, Montpellier, CNRS-Université de Montpellier 2002, 3 Vol.

Encyclopédie juridique de l'Afrique, « Organisation judiciaire, procédures et voies d'exécution », Kéba Mbaye, « L'organisation judiciaire actuelle », Tome 4, Nouvelles éditions africaines (Abidjan), 1982.

J-B Fotsing, Le pouvoir traditionnel et l'administration coloniale française en Afrique noire : le choc de deux modèles d'organisation sociale, Mémoire de DEA, Paris 1, 1989.

H. Legre, *Les Conventions indigènes et la législation coloniale (1893-1946)*, Abidjan, éd. Néter, 1994.

A.Liman Malick, Contribution des institutions de formation au développement en Afrique : cas de l'ENA de Mauritanie, Thèse, Nice, 1997.

M. Jeol, La réforme de la justice en Afrique noire, Thèse, Dakar, 1963, 1 vol. 187 p.

R-G. Nlep, Contribution à l'étude de la dynamique structurelle et normative de l'administration publique en Afrique noire francophone, Thèse, Paris 1, 1984.

C. Mambouana, La Cour suprême congolaise : essai d'analyse à partir de la typologie des juridictions suprêmes françaises, Thèse, Saint-Etienne, 1999, 415 p.

J-P Masseron, *Le Pouvoir et la justice en Afrique noire francophone et à Madagascar*, Paris, éd. A. Pedone, 1966, 163 p.

T. Michalon, *Quel État pour l'Afrique ?*, Paris, L'Harmattan, 1984, 189 p.

P. Pluchon, *Histoire de la colonisation*, tome 1 : le premier empire colonial, Fayard, Paris, 1991.

S. Sambou, Que reste-t-il du modèle français de juridiction constitutionnel ?, Mémoire Master II, Droit public fondamental, Bordeaux IV, 2006, 1 vol.

D. Samson, Fonctions du contrôle juridictionnel de l'administration dans les pays en voie de développement (cas des pays francophones d'Afrique), Thèse, Orléans, 1983.

J. Wasso Misona, Constitution de l'état de droit et développement: essai sur le fondement de la justice constitutionnelle dans les pays en voie de développement d'Afrique noire francophone, Thèse, Aix-Marseille, 2005.

Hugues Alexandre Barro Chambrier, *l'économie du Gabon : analyse, politique d'ajustement et d'adaptation*, Economica, Paris, 1990.

Marc Aicardi de Saint-Paul, *Le Gabon du roi Denis à Omar Bongo*, Paris, Albatros, 1987.

Catola Pierre, *Procédure civile et voie d'exécution*, Paris PUF, 1976.

Ouvrages sur les Finances publiques

François Adam, *Finances publiques*, 2^{ème} édition, Dalloz, 2007.

Jean-Yves Bertucci et Sophie Moati, *La Cour des comptes, « Ouvrez et voyez »*, Gallimard, 2006.

Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, *Finances publiques*, 7^{ème} édition,, LGDJ, 2004.

Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan, Jean-Pierre Lassale, *Finances publiques*, LGDJ, Paris, 2006.

Michel Bouvier, *Finances publiques*, 7^{ème} édition, 2004, LGDJ.

Georges Boyer Chammard, *Les magistrats, Que sais-je ?*, n° 2203, PUF, 1985.

André Barilari, *Les contrôles financiers comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques*, LGDJ, 2003.

André Barilari et Michel Bouvier, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, 2^{ème} édition, LGDJ, 2007.

Guy Canivet et Julie Joly-Hurard, *La discipline des juges judiciaires, administratifs et des comptes*, Litec, Paris, 2007.

Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel*, 20^{ème} et 22^{ème} édition, Armand colin, 2005.

Pierre Conso, *théorie et pratique comptable*, PUF, Paris, 1983.

Henry-Michel Crucis, *Finances publiques*, Montchrestien, 2003.

Frédéric Chauvaud avec la collaboration de Laurence Dumoulin, *Experts et expertise judiciaire, France, XIX^è et XX^è Siècles*, Collection Histoire, Presse Universitaires de Rennes, 2003.

Cyrille Chatail, Vincent Dussart, *Finances publiques*, éditions paradigmes, 2006.

Stéphanie Damarey, *Finances publiques*, Gualino éditeur, Paris, 2006.

Gil Desmoulin, *Finances publiques de l'Etat*, collection Public/Droit, 2008

Eric Devault, *Finances publiques*, 2^{ème} édition, Dalloz, 2008.

Christian Descheemaeker, *La Cour des comptes*, La documentation française, 2^{ème} et 3^{ème} édition, Paris, 2005.

Sous la direction de Maryse Deguergue, Justice et responsabilité de l'Etat, Didier Sabourault, « La fonction juridictionnelle entre autorité indépendance et responsabilité », PUF, 1^{ère} édition, 1993.

Dominique Douay, *Les chambres régionales des comptes*, Agorel, 1995.

Vincent Dussart, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, Paris, éditions CNRS, 2000.

Francis-J Fabre, *Le contrôle des finances publiques*, PUF, 1968.

F.J Fabre, *Les Grands arrêts de la jurisprudence financière*, 5^{ème} édition, avec la collaboration d'A. Froment-Meurice/ J-Y Bertucci et N. Groper, Dalloz, 2007.

Pierre Fanachi, *La justice administrative*, Que sais-je ? n° 1806, 1^{ère} édition, 1980.

Nathalie Fricero, *Ethique et Profession*, Acte du colloque organisé par la revue Droit et procédures, Nice, 16 et 17 avril 2004, Paris, 2004, Collection Droit et Procédures.

Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Finances publiques*, Tome 1, Budget/ Trésor, 7^{ème} édition, Montchrestien, 1996.

Paul Marie Gaudemet et Joël Molinier, *Finances publiques*, Tome 2 Budget/ Trésor, 7^{ème} édition, Montchrestien, 1996.

Jacques Ghestin et Gilles Goubeaux, *Traité de droit civil, introduction générale*, LGDJ, 1983, Tome I.

Raymond Guillien et Jean Vincent, *Lexique des termes juridiques*, 12^{ème} édition, Dalloz. Année ?

Jacques Hénon, *Droit judiciaire privé*, 3^{ème} édition par Thierry Le Bars, Montchrestien, 2006.

Bertrand Huby, *La contradiction devant les juridictions des comptes*, Presse universitaire d'Aix-Marseille, 2001.

G. Jèze, *Les principes généraux du droit administratif*, Tome 2, Dalloz, 2003.

André de Laubadère et Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, La Fonction publique, Tome 5, 12^{ème} édition, LGDJ, 2000.

Pierre Lalumière, *Finances publiques*, Librairie Armand Colin, Paris, 8^{ème} et 9^{ème} édition, 1986.

Michel Lascombe, Xavier Vandenessche, *Les finances publiques*, 4^{ème} édition, Dalloz, 2001.

Arnaud Le Gall, *La gestion de fait*, Edition ESKA, 1999.

Jacques Magnet, *Les comptables publics*, LGDJ, 1995.

Jacques Magnet, *Les gestions de Fait*, Paris, LGDJ, coll. Systèmes, 1998.

Jacques Magnet, *La Cour des comptes. Les gestions de fait*, 2^{ème} édition, LGDJ, 2001.

Jacques Magnet, Louis Vallernaud, Thierry Vught, *La Cour des comptes. Les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, 6^{ème} édition, Berger-Levrault, 2007.

Jacques Magnet, *Eléments de comptabilité publique*, 4^{ème} édition, LGDJ, 1998.

Jacques Magnet, *La Cour des comptes. Les Institutions associées et les Chambres régionales des comptes*, Berger-Levrault, Paris, 5^{ème} édition, 2000.

Jacques Magnet, *La Cour des comptes. Les Institutions associées et les Chambres régionales des comptes*, Berger-Levrault, Paris, 4^{ème} édition.

Jacques Magnet, *La Cour des comptes. Les institutions associées et les chambres régionales des comptes*, 2^{ème} édition, Berger-Levrault, 1971.

J-C Martinez, P Di Malta, *Droit budgétaire*, 2^{ème} et 3^{ème} édition, Litec, 1988.

Marquès di Braga et Lyon, *Traité des obligations et de la responsabilité des comptables publics*, Paris, Dupont, 1890, Tome 4.

Bertrand Mathieu, Thierry S. Renoux et André Roux, *La Cour de justice de la République*, PUF, 1995, n° 2981.

Troper Michel, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnel Française*, édition LGDJ, 1980.

Raymond Muzellec, *Finances publiques*, 10^{ème}, 13^{ème} et 14^{ème} édition, Sirey, 2006.

Eric Oliva, *Finances publiques*, 2^{ème} édition, Sirey, 2008.

Robert Orsoni, *L'exécution de la loi de finances*, economica, Paris, 1998.

Ouvrage collectif, *Comptes et mécomptes de l'Etat, 1807-2007. Le bicentenaire de la Cour des comptes*, Albin Michel, 2008.

André Paysans, *Finances publiques*, Dalloz, Armand Colin, 4^{ème} et 5^{ème} édition, 1999.

Rémi Pellet, *La Cour des comptes*, Paris, La Découverte, Collection Repères, 1998.

Jacques Percebois, Jacques Aben, Alain Euzeby, *Dictionnaire de finances publiques*, édition Armand Colin, 1995.

Roger Perrot, *Institutions judiciaires*, 12^{ème} et 13^{ème} édition, Montchrestien, 2008.

Jean François Picard, *Finances publiques*, Litec, 2^{ème} édition, 1997.

Guy Piolé, *Les chambres régionales des comptes*, 2^{ème} édition, LGDJ, 2007.

Bernard Plagnet, *Droit public, droit financier, droit fiscal*, édition Sirey, Tome 2, 4^{ème} édition, 1997.

Loïc Philip, *Finances publiques. Les dépenses publiques le droit budgétaire et financier*, Tome 1, édition Cujas, 2000.

Sous la direction de Loïc Philip, *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, édition economica, Presse universitaire d'Aix-Marseille.

Jean Raynaud, *La Cour des comptes*, Que sais-je ?, PUF, n° 1876, 1^{ère} édition, 1980.

Jean Raynaud, *Les chambres régionales des comptes*, PUF, Que sais-je ?, n° 2178, 1984.

Jacques Rigaud, *Les institutions administratives françaises*, Presse Fondation nationale des sciences politique, Dalloz, 1985.

Pierre Racope, *Initiation comptable, inventaire, bilan*, Sirey, Paris, 1975.

Luc Saïdj, Jean-Luc Albert, *Finances publiques*, 3^{ème} et 5^{ème} édition, Dalloz, 2007.

Philippe Ségur, *La responsabilité politique*, Que sais-je ?, PUF, n° 3294, 1998.

Michel Tardieu, *A quoi sert la Cour des comptes ?*, Hachette, 1967.

Guy Thuillier et Jean Tulard, *Histoire de l'administration française*, Que sais-je ? n° 2137, PUF, 1^{ère} édition, 1984.

Jean Vincent, Serges Guichard, Gabriel Montagnier, André Varinard, *Institutions judiciaires. Organisation. Juridictions. Gens de justice*, 7^{ème} édition, Dalloz, 2003.

Georges Vedel, *La Cour des comptes et le juge administratif*, *Annales de la faculté de droit de Strasbourg*, acte du colloque Cour des comptes – Université des 13 et 14 Mai 1977, LGDJ, 1979.

Sous la direction de Charles Waline, Pascal Desrousseaux et Stanislas Godefroy, *Le budget de l'Etat, nouvelles règles, nouvelles pratiques*, Paris, La documentation française, 2006.

Revue Française de Finances Publiques

Acte du colloque organisé par la Cour des comptes au Conseil économique et social. Les 5 et 6 avril 2005, *RFFP*, n° 92, novembre 2005.

Farhana Akhounne et Stéphane Thebault « vers une responsabilité pour faute devant les juridictions financières », *RFFP*, n° 100, Novembre 2007.

C. Bazy-Malaurie, « La communication sur les effets des interventions de la Cour des comptes », Chronique d'actualité des juridictions financières, *RFFP*, n° 94-2006.

David Birose, « Les fonds spéciaux. Contribution à l'étude des marges du droit », *RFFP*, n° 80, décembre 2002, 1^{ère} Partie.

David Birose, « Les fonds spéciaux. Contribution à l'étude des marges du droit », *RFFP*, n° 81, Mars 2003, 2^{ème} Partie.

David Birose, « Les fonds spéciaux. Contribution à l'étude des marges du droit », *RFFP*, n° 80, décembre 2002.

Michel Bouvier, « Mutations des finances publiques et crises du pouvoir politique ? », *RFFP*, n° 79, Septembre 2002.

Michel Bouvier, « L'âge de la nouvelle gouvernance financière et de la responsabilité généralisée des acteurs publics : un autre contrat social, un autre Etat », *RFFP*, n° 92, novembre 2005.

Vincent Cattoir-Jonville, « Aux origines de la gestion de fait. La gestion occulte », *RFFP*, n° 66, juin 1999.

Bernard Cieutat, « Les évolutions récentes de la Cour des comptes », *RFFP*, n° 100, novembre 2007.

Philippe Dauduy, Philippe Lamy, « Le contrôle de la gestion publique par la Cour des comptes et par le Parlement : concurrence ou complémentarité », *RFFP*, n° 80, décembre 2002.

Robin Degron, « Les chambres des comptes du cœur de France sous l'ancien régime : unité et diversité », *RFFP*, n° 97, Mars 2007.

Marie-Christine Esclassan, « Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique », *RFFP*, n° 101, Mars 2008.

Robert Hertzog, « Définir les obligations de l'administrateur moderne pour rénover la responsabilité des ordonnateurs », *RFFP*, n° 92, novembre 2005.

David Huron, Frédéric Marty et Jacques Spindler, « De la certification des comptes de l'Etat : principes, enjeux et difficultés », *RFFP*, n° 100, novembre 2007.

Henri Guillaume, « Introduction de la gestion de la performance : huit exemples étrangers », *RFFP*, n° 73, Janvier 2001.

Jean-philippe, « Réformer les principes de la responsabilité du comptable public : quelques pistes », *RFFP*, n° 92, novembre 2005.

Henri Isaia, « Evaluation des politiques publiques et appréciation de leur pertinence », *RFFP*, n° 81, Mars 2003.

Michel Lascombe, « La reconnaissance d'utilité publique des dépenses », *RFFP, La gestion de fait*, n° 66 Juin 1999.

Jacques Magnet et Eric Herman, Défense, illustration et amendement de la juridiction des comptes, *RFFP*, n°41, 1993.

Jacques Magnet, La gestion de fait, *RFFP*, n° 66, juin 1999.

Jacques Magnet, « Les fonctions de rapporteur dans les juridictions des comptes », *RFFP*, n° 73 janvier 2001.

Jean-Claude Marin, « Gestion publique, droit public financier et droit pénal », *RFFP*, n° 92, novembre 2005.

Xavier Naimi, « Le comité budgétaire 1940-1944. Préparation, exécution et contrôle du budget sous l'occupation », *RFFP*, n° 79, Septembre 2002.

Gilbert Orsoni, « le Conseil d'Etat, juge de cassation des arrêts rendus par la Cour des comptes », *RFFP*, n° 70, juin 2000.

Gilbert Orsoni, « Le conseil d'Etat, juge de cassation des décisions de la Cour des comptes », *RFFP*, n° 39, 1992.

Rémi Pellet, « Mise en perspective historique d'un paradoxe politique », *RFFP*, n° 59, p. 137. Année 1997.

Remi Pellet, « Le ministère public financier à la croisée des chemins », *RFFP*, n° 101, mars 2008.

Alain Pichon, « Le juge des comptes et l'évolution du régime de responsabilité des comptables publics », *RFFP*, n° 92, 2005.

Bernard Poujade, « Etat des lieux de la responsabilité des ordonnateurs en droit public financier aujourd'hui », *RFFP*, n° 92, Novembre 2005.

Michel Prada, « Réflexion sur l'histoire de la comptabilité de l'Etat », *RFFP*, n° 93, Février 2006.

Michel Prat, « Le rapport public de la Cour des comptes 1998 », *RFFP*, n° 65, Mars 1999.

Luc Saïdj, « Le modèle des Cours des comptes : traits communs et diversités » *RFFP*, n° 101, Mars 2008.

Philippe Séguin, « Quels sont les rapports que la Cour des comptes remets au Parlement ? » *RFFP*, n° 99, septembre 2007.

RFFP, La formation des textes financiers, n° 86, avril 2004.

RFFP, Réforme des finances publiques : réforme de l'Etat, n° 73, janvier 2001.

RFFP, La loi organique relative aux lois de finance, n° 76, novembre 2001.

RFFP, n° 79 Septembre 2002, Chronique.

RFFP, Logique de performance et pays du développement, LGDJ, n° 92 – Juin 2007.

RFFP, Les Cours des comptes en action, LGDJ, n° 101, Mars 2008.

Salif Yonaba, « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversités », *RFFP*, n° 101, Mars 2008.

J. Ph. Vachia, « L'Emergence du principe de sincérité dans le droit public financier », *RFFP*, n° 91, septembre 2005.

Xavier Vandendriessche, « La déclaration de gestion de fait », *RFFP*, n° 66, 1999.

Revue du Droit Public

Denis Baranger, « Le gouvernement par la législation. Responsabilité politique et transformation de la fonction législative dans le parlementarisme britannique des origines 1688-1932 », *RDP*, n° 6-1999.

Dominique Chagnollaud, « Le Président et la doctrine : à propos de la responsabilité pénale du chef de l'Etat », *RDP*, n° 6-1999.

Florence Lérique, « La rémunération des fonctionnaires au mérite », *RDP*, n° 3, 2007.

Maurice Kamto, « La responsabilité pénale des ministres », *RDP*, n°5-1991.

J. Magnet : « Le ministère public auprès de la Cour des comptes », *RDP*, n°2, 1973.

Jacques Magnet, La Cour des comptes est-elle une juridiction administrative ?, *RDP*, 1978.

Philippe Yolka, « Le pouvoir de nomination du chef de l'Etat sous la cinquième République », *RDP*, n°3-1999.

Xavier Pretot, « La Cour des comptes et le principe de l'impartialité du juge », *RDP*, n° 2-2000.

Alain Plantey, « Quelques réflexions sur le nouveau statut général de la fonction publique », *RDP*, n°1- 1984.

Pierre Eric Spitz, « La loi organique relative au statut des magistrats et au Conseil de la magistrature devant le Conseil Constitutionnel », *RDP*, n° 4 - 2001.

Gérard Wolff, « Les magistrats », *RDP*, n° 6 – 1991.

Revue administrative

J.F Fabre, « L'apurement des gestions de fait », *Rev. Adm.*, n° 212, 1983,

J.F Fabre, « Mandats fictifs et gestions de fait » *Rev. Adm.*, n° 141, 1971.

J.F Fabre, « Jurisprudence Financière » *Rev. Adm.* n°120, 1967.

Patureau Yves, « Lumière sur la transparence : l'exigence de la liberté du juge passe par son indépendance ». *Rev. Adm.*, n°208, 1983.

Revue française d'administration publique

Hélène Pauliat, « L'émergence d'une administration de la justice en France », *Revue française d'administration publique*, n° 125, 2008.

Florence Descamps, « La création du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics : 1946-1950 », *Revue française d'administration publique*, 2007.

Revue française d'administration publique, L'administration et l'expert, n° 103, 2002.

Revue française d'administration publique, L'indépendance des Cours des comptes en Europe, n° 90, 1999.

Autres Revues

H.C Amile « Le secteur public après la loi du 26 juillet 1983 », *Actualité juridique – Dalloz*, n°21, 1983.

Boex M. Guyon, « L'extension du secteur public 1981-1982 », *Semaine Juridique*, Edition générale française, n°46 à 50, 1983.

C. Bigaut, Bernard Chantebout, « De l'irresponsabilité prétendue des ministres sous la Vème République », *Pouvoir*, n° 92, 2000.

Collinet, « le bon emploi de l'argent public et la réforme de l'Etat », *Revue des deux mondes*, n° 1, janvier 2007.

H. M Crucis, Gestion locale, exécutifs locaux, juridictions financières dans la loi du 29 janvier 1993 ; les contrôles financiers entre prévention et répression, *RFDA*, n° 6, décembre 1993.

Christian Descheemaeker, *La CDBF face aux fautes de gestion*, *Revue du Trésor*, n° 6, 1994.

Heinz Liber, « la loi de règlement » *Revue du Trésor public*, n° 8-9, 1978

Hoalleaux André, « L'administration des magistrats et leur indépendance », *RFSP*, 1963.

Muzelec Raymond, Le contrôle de la Cour des comptes sur les entreprises publiques, *AJDA*, 1974.

Ph. Saunier, La faute de gestion dans la jurisprudence de la CDBF, *RFDA*, n° 6, 1992.

Guillaume Pambou Tchivounda, « La Chambre des comptes au Gabon », *Revue juridique indépendance et coopération*, Tome 34, n° 2, juin, 1980.

Philippe Guillemain, « La structure des Premiers Gouvernants locaux en Afrique Noire », *RFSP*, n° 3, Vol. 9, 1959.

Le Journal *Le Monde*

Nomination de M. Pierre Grandjeat, Conseiller maître au poste de Président de chambre, *Le Monde*, 14 Septembre 1990, p. 10.

Nomination de M. Pierre Arpaillage au poste de Premier Président de la Cour des comptes, *Le Monde*, 4 Octobre 1990, p. 44.

Nomination de M. Jacques Magnet au poste de Président de chambre, *Le Monde*, 15 Février 1995, p. 16.

Nomination de trois Conseillers maîtres à la Cour des comptes, *Le Monde*, 24 Avril 1998, p. 7.

Michel Boyer, « La visite officielle du Président Bongo », *Le Monde*, 2 octobre 1980, p. 5.

Sites internet

<http://www.ccomptes.fr>

<http://aisccuf.org>

<http://www.infosplusgabon.com>

<http://www.panapress.com>

<http://www.finances.gouv.ga>

<http://gaboneco.com>

<http://www.cnss.ga>

<http://www.internetgabon.com>

<http://www.intosai.org/fr>

<http://www.afrosai.org/fr>

<http://www.conseil-constitutionnel.fr>

<https://www.igf.bercy.gouv.fr>

<http://www.dgcf.gouv.ga>

<http://www.letogolais.com>

<http://www.bicentenairecourdescomptes.fr>

<http://www.cour-comptes.gov.bf>

<http://www.courdescomptes-cg.org>

www.niger-gouv.ne/courssupreme

<http://www.aidh.org>

Journal hebdomadaire d'informations et d'annonces légales du Gabon

Armand Yebe, « La collaboration entre le Parlement et la Cour des comptes en matière de contrôle de l'exécution de la loi de finances », *Journal hebdomadaire d'informations et d'annonces légales*, n° 467 – 8-22 Mars 2003.

Alex Euv Moutsiangou, « La Cour des comptes : juges des comptes à l'institution supérieure de contrôle financier », *Journal hebdomadaire d'informations et d'annonces légales*, n° 542 – 22 septembre 2007.

Lois gabonaises

La Loi n°24/62 du 20 novembre 1962 portant création de la Cour suprême.

La loi n°6/78 du 1^{er} juin 1978 portant organisation de la Justice au Gabon

La loi n°8/ 91 du 26 septembre 1981 portant statut général des fonctionnaires du Gabon.

La loi n°5/85 du 27 juin 1985 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat au Gabon.

La Constitution de la République gabonaise. Loi N°3/91 du 26 mars 1991 modifiée par la loi N° 1/94 du 18 mars 1994, la loi N° 18/95 du 29 septembre 1995, la loi N° 1/97 du 22 avril 1997 et la loi N° 14/2000 du 11 octobre 2000.

La loi n° 8/91 du 26 septembre 1991 portant statut général des fonctionnaires du Gabon.

La loi n°1/93 du 14 avril 1993 fixant la compétence, l'organisation et le Fonctionnement de la Cour suprême du Gabon.

Les textes de référence sont la loi n°2/96 du 14 avril 1993 fixant l'organisation, la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature modifiée par la loi n°8/94 du 17 septembre 1994 et la loi n°12/94 sur le statut des magistrats du Gabon.

La loi n°002/2003 du 7 mai 2003 instituant un régime de prévention et de répression de l'enrichissement illicite en République gabonaise.

La loi organique n°11/94 du 17 septembre 1994 fixe l'organisation, la composition, les compétences, le fonctionnement et les règles de procédure de la Cour des comptes.

Lois et règlements français

Décret français du 31 mai 1962 relatif au règlement général de la comptabilité publique.

La loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative à la Chambre régionale des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes.

Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale.

La Loi n°2008-759 du 1er août 2008 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007.

[Annexes]

[Annexes 1 à 10](#)