

La répression de la gestion de fait et la responsabilité des ordonnateurs devant les juridictions financières.

M.DENIDENI Yahia.
Maître de Conférences " A "
Université de Boumerdes.

Introduction

Evoquer la répression de la gestion de fait et la responsabilité des ordonnateurs devant les juridictions financières est une question très importante surtout quand on soulève celle-ci dans une conjoncture politique soucieuse de la bonne gestion des finances publiques. En effet, la promulgation de la loi n°06-01 du 20 février 2006 relative à la prévention et la lutte contre la corruption ' vient s'ajouter à l'arsenal juridique lié à la répression de la gestion de fait existant jusqu'alors. L'article 10 de ladite loi prévoit que " des dispositions nécessaires sont prises pour le renforcement de la transparence, la responsabilité et la rationalité dans la gestion des finances publiques conformément à la législation et à la réglementation en vigueur surtout pour ce qui est des règles relatives à l'élaboration et l'exécution du budget de l'Etat ".

Les dispositions qualifiées de nécessaires dans cet article ne peuvent être traduites que par les dispositions répressives prévues à l'article 29 de la même loi. Cet article dispose que : " est puni d'une peine d'emprisonnement de deux (2) à (10) ans et d'une amende de 200.000 DA à 1.000.000 de DA tout agent public qui détourne, dilapide ou retient volontairement et sans en avoir le droit ou utilise d'une manière illégale à son profit ou au profit d'une autre personne ou organe, tous biens, deniers, effets de finances publiques ou privés ou n'importe qu'elle autre chose de valeur qui lui a été confiée pour sa fonction ou à cause d'elle ". L'agent public dont il est question ici, est celui qui est défini à l'article 2 de cette loi : " est agent public, toute personne qui détient un mandat législa-

tif, exécutif, administratif, judiciaire ou au niveau d'une assemblée populaire locale élue, qu'elle soit nommée ou élue, à titre permanent ou temporaire, qu'elle soit rémunérée ou non et quel que soit son niveau hiérarchique ou son ancienneté. "

Ces trois dispositions sont d'autant plus importantes dès lors qu'elles viennent préciser une fois de plus le besoin d'assainir et de clarifier les rapports existants entre les acteurs qui par leur fonction sont amenés à utiliser les deniers publics. Que ce soit la loi n° 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique ou l'ordonnance n° 95-20 du 17 juillet 1995 relative à la Cour des Comptes, l'ensemble de cette stature juridique ne permettra en définitive aux agents publics en question que de se mettre devant leurs responsabilités en connaissant au préalable les sanctions qu'ils peuvent encourir s'ils n'observent pas les règles régissant leurs fonctions.

Dans beaucoup de pays, la fonction d'ordonnateur est très sensible par rapport à la gestion des deniers publics. Cet agent public comme le définit l'article 2 de la loi relative à la prévention et la lutte contre la corruption, pourrait éventuellement bon gré malgré violer la principale règle de la comptabilité publique qu'est la séparation de la fonction d'ordonnateur de celle du comptable. Cette violation pourrait sans doute avoir pour griefs la négligence ou le mépris de l'importance de cette règle ou purement et simplement l'oubli des prérogatives que confèrent les textes régissant la fonction d'ordonnateur en matière de gestion des finances publiques, à l'ordonnateur lui même. Ainsi, il tombe sous le coup de la gestion de fait qui fait l'objet de mesures disciplinaires voire de répression pénale quand il s'agit d'évoquer la gestion occulte. Derrière chacune de ces deux types de gestion, il existe bien entendu un comptable qui peut être un comptable de fait lorsqu'il manie des fonds sans titre ou un comptable occulte lorsqu'il est non seulement comptable de fait mais il accompagne sa gestion de fraude.

Dans cette étude, il s'agit d'examiner la question de la gestion de fait qui fait souvent l'objet de mauvaises interprétations permettant à des ordonnateurs devenant comptables de fait d'échapper parfois au contrôle et du coup leurs responsabilités est dégagee devant les juridictions financières. Pour aborder cette étude, nous avons considéré que l'analyse des points suivants est indispensable.

A- La gestion de fait comme attitude liée au droit de la comptabilité publique.

1- La gestion de fait comme résultante lato sensu de la violation des principes du droit de la comptabilité publique ;

2- La gestion de fait comme résultante stricto sensu de la violation du principe de la séparation de la fonction de l'ordonnateur et de celle du comptable ;

B- La nécessité d'appréhension de la notion de la gestion de fait.

1- Définition et historique de la gestion de fait ;

2- Les éléments constitutifs de la gestion de fait ;

C- La responsabilité des agents d'exécution des opérations financières.

1- La responsabilité des ordonnateurs ;

2- La responsabilité des comptables ;

D- L'ordonnateur comme principal auteur de la comptabilité de fait.

1- Le principe de la responsabilité des ordonnateurs ;

2- Procédure qui met en cause très fréquemment les ordonnateurs ;

E- La responsabilité de l'ordonnateur devant les juridictions financières.

1- La saisine de la juridiction financière ;

2- L'amende pour gestion de fait

F- La répression de la gestion de fait.

1- La répression disciplinaire;

2- La répression pénale ;

Traiter la question de la gestion de fait au moment où les autorités politiques algériennes sont décidées à assainir la gestion publique ² et lutter contre toutes les formes de corruption et de gabegie, ne peut que contribuer à comprendre la logique juridique des responsabilités assignées à chaque fonctionnaire ou élu chargé d'une mission ayant trait à l'utilisation des fonds publics. En effet, l'exécution des budgets publics est une mission très compliquée qu'il faut accomplir avec beaucoup d'attention et d'habileté. Les procédures attachées à cette mission sont telles que la commission de la moindre défaillance peut engager la responsabilité de son auteur. Dans la comptabilité publique qui est un ensemble de règles d'organisation, plus que de technique comptable, deux agents d'exécution des opérations financières ³ représentent les principaux auteurs de la mise en œuvre des budgets publics. Il s'agit de l'ordonnateur et du comptable

public. La séparation de la fonction de l'un par rapport à la fonction de l'autre est le principe sur lequel repose notre système des finances publiques. Le non-respect de ce principe de séparation des fonctions donne lieu à la procédure de gestion de fait et c'est à la Cour des Comptes qu'il appartient de veiller au respect ou au rétablissement des formes budgétaires et comptables qui auraient été méconnues. Cette conception limitée de la gestion de fait a été brillamment développée par Jacques Magnet dans son manuel intitulé les gestions de fait ⁴. Toutefois, d'autres conceptions ont été mises en exergue par d'autres auteurs tel Stéphane Penaud ⁵ qui évoque dans son ouvrage la liaison de la gestion de fait au versement d'une subvention ou à la perception de recettes publiques. Selon cet auteur, la notion de gestion de fait recouvre une réalité tout à fait multiple qui peut aller du dépassement par un comptable public du cadre de ses habilitations à la constitution par des élus ou des fonctionnaires d'une " caisse noire " ou, plus fréquemment, à l'utilisation, parfois frauduleuse, mais le plus souvent imprudente, de structures privées par une administration . ⁶

La gestion de fait peut être par ailleurs regardée comme une attitude purement comptable dès lors qu'il s'agit d'effectuer des opérations financière de recettes ou de dépenses sans en être habilité. L'auteur de cette attitude pourrait faire l'objet de mesures disciplinaires et sa responsabilité est engagée à l'égard de la juridiction financière. Quand on évoque la gestion de fait des deniers publics, il y a lieu d'attacher cette procédure au droit de la comptabilité publique dont il est permis de comprendre et de connaître les principes sur lesquels il repose.

A- La gestion de fait comme attitude liée au droit de la comptabilité publique.

Pour examiner la question de la gestion de fait dans le droit de la comptabilité publique et mesurer l'importance de la responsabilité des agents publics qui par leur fonctions sont amenés à utiliser les deniers publics, il est nécessaire de rappeler les principes fondamentaux sur lesquels repose ce droit de la comptabilité publique. Ainsi, on aura considéré la gestion de fait comme la résultante lato sensu de la violation des principes de droit de la comptabilité publique.

1- La gestion de fait comme la résultante lato sensu de la violation des principes du droit de la comptabilité publique ;

Un comptable de fait dans la gestion des deniers publics est un comptable qui n'observe pas les principes généraux du droit de la comptabilité publique au sens lato sensu du terme. Ces principes généraux sont ou sous-estimés par ledit comptable ou celui-ci ne comprend pas véritablement leur portée. Ainsi, leur rappel est toujours utile et servirait à éviter de tomber sous le coup de la gestion de fait.

*** Le principe de la distinction entre l'opportunité et la régularité :**

Pour ce qui est de l'opportunité, le principe consiste à dire que le fonctionnaire chargé de gérer les deniers publics a la liberté d'apprécier la dépense, d'où son esprit d'initiative. Quant à la régularité, le principe signifie que tout ce qui est effectué en conformité aux lois et règlements et tout ce qui est exécuté dans le cadre du budget public. Ainsi, l'ordonnateur dans son action publique quotidienne doit faire des arbitrages financiers assis sur le principe de l'opportunité afin d'obtenir des résultats sur lesquels est portée l'appréciation de sa gestion. Son action doit refléter les prévisions arrêtées dans le budget et serait ainsi légale et conforme au principe de régularité. Le comptable, quant à lui est amené parfois à agir dans le domaine de l'opportunité lorsqu'il accorde des délais de paiement aux redevables. Son action est limitée à l'exécution du budget et doit obligatoirement s'y conformer.

***L'autorisation préalable des recettes et des dépenses publiques.**

Il ne suffit pas que les recettes et les dépenses publiques soient fondées sur des dispositions législatives ou réglementaires. Il faut encore que leur perception et leur exécution soit prévues et autorisées chaque année par la loi de finances. En effet, la nécessité du vote du budget comme condition préalable de la réalisation des recettes publiques et l'exécution régulière des dépenses publiques ressort de la définition même de cet acte, telle qu'elle est présentement donnée par la loi du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique (art 3), aux termes duquel " le budget est l'acte qui prévoit et autorise pour l'année civile, l'ensemble des recettes, des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissements dont les dépenses d'équipement publics et les dépenses en capital ". La loi cadre du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances (art 3) dis-

pose de même que " la loi de finances de l'année prévoit et autorise pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que les autres moyens financiers destinés au fonctionnement des services publics "

De ces dispositions, il en ressort que pour être exécutés, les crédits budgétaires doivent au préalable être autorisés. C'est-à-dire le Parlement permet au Gouvernement d'utiliser les deniers publics. Ainsi, on qualifie la loi de finances comme acte d'autorisation et de condition.

*** La reddition des comptes d'exécution des opérations financières.**

La déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 édicte en son article 15 que " la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ". Ce principe constitutionnel est mis en effet par des voies différentes suivant qu'il s'applique aux ordonnateurs ou aux comptables. Les ordonnateurs rendent compte de leur administration aux corps délibérants qui leur ont, par le vote du budget ouvert les autorisations de recettes et de dépenses : le Ministre des finances présente au Parlement le compte général de l'administration des finances , auxquels sont annexés les états de développement des dépenses par Ministère, les Walis ou les Présidents des Assemblées Populaires Communales aux conseils délibérants des collectivités territoriales des comptes administratifs, les directeurs des Etablissements Publics à caractère Administratif présentent aux conseils d'administration de ces établissements soit des comptes financiers communs à eux et aux comptables, soit des comptes administratifs distincts. Les comptables dont la responsabilité n'est pas politique ou administrative mais pécuniaire, rendent compte de leur gestion non aux conseils délibérants, mais à la Cour des Comptes, chargée de statuer, au vu de ces comptes sur cette responsabilité. Mais les opérations prescrites par les ordonnateurs étant celles même qu'ont exécuté les comptables, les comptes rendus par ceux-ci sont aussi un instrument de vérification des comptes rendus par ceux-là : le compte général de l'administration des finances est le résultat de la centralisation des comptes des comptables de l'Etat, dont l'exactitude est certifiée par la Cour des Comptes avant qu'il soit présenté au Parlement, les comptes de gestion des comptables des collectivités locales sont communiqués aux conseils délibérants de ces collectivités qui leur ont été rendus par les ordonna-

teurs ; les comptes financiers des établissements publics sont communs aux ordonnateurs et aux comptables ⁷. Ainsi le décret exécutif n° 96-56 du 22 janvier 1996 fixant à titre transitoire, les dispositions relatives à la reddition des comptes à la Cour des Comptes prévoit en son article 02 que les ordonnateurs principaux et secondaires, les comptables publics des services de l'Etat, des collectivités territoriales, des institutions, des établissements et organismes publics de toute nature assujettis aux règles de la comptabilité publique, sont tenus de déposer au greffe de la Cour des comptes, au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice budgétaire clos, respectivement leur compte administratif et leur compte de gestion. "

** Le principe de la non affectation des recettes aux dépenses*

Ce principe signifie que toutes les recettes couvrent indistinctement toutes les dépenses. L'article 8 de la loi du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances pose clairement ce principe ⁸. La règle de la non- affectation des recettes telle qu'elle ressort de cet article signifie qu'aucune recette ne peut être affectée à une dépense particulière. L'ensemble des ressources forme une seule masse. On y puise indistinctement pour payer toutes les dépenses publiques.

** Le principe de l'unité de caisse*

Par principe de l'unité de caisse, il faut entendre que toutes les opérations en numéraire du poste comptable doivent être constatées à un seul et même compte Caisse, sans que soit exclue la possibilité d'ouvrir plusieurs guichets qui ne constituent alors que les différents éléments matériels d'une seule et même caisse. Le corollaire de ce principe est la non affectation des types de rentrées aux sorties ⁹, règle symétrique, au plan de la trésorerie, du principe budgétaire de la non affectation des recettes aux dépenses. Chaque percepteur opère non seulement pour le compte de l'Etat, mais encore pour celui des collectivités territoriales et des établissements publics à caractère administratif de sa circonscription. Il est donc amené à faire ou à recevoir des règlements en numéraire au titre de l'exécution des budgets de ces divers organismes. L'unité de caisse signifie que des mouvements d'espèces, tant les flux réels que les écritures comptables correspondantes, ne sont pas isolés par collectivité dans un coffre et dans un

compte qui lui soit propre. Ces mouvements se fondent avec ceux résultants de l'exécution du budget de l'Etat. Par suite, les quelques 1541 communes que compte l'Algérie ainsi que les 48 wilayas n'ont à proprement parler " pas un centime en caisse ", leurs disponibilités, d'ailleurs importantes, étant constituées uniquement par leurs dépôts en compte courant dans les écritures du Trésor.

Les règles décrites ci-dessus constituent l'ossature de la comptabilité publique encore plus la règle de la séparation de la fonction de l'ordonnateur de celle du comptable qui a toujours marqué le droit de la comptabilité publique. Encore une fois, la comptabilité publique renferme une certaine rigidité d'une part par rapport à ses règles et d'autre part en raison de l'importance de la responsabilité qu'assume chacun des agents chargés de l'exécution des budgets publics et de surcroît du contrôle exercé sur la mission de ces agents. Bien évidemment le non respect des règles de la comptabilité publique induirait une situation qui pourrait faire l'objet de sanction disciplinaire voire parfois pénale. Il arrive qu'un ordonnateur par inadvertance se trouve investi d'une mission qui relève des prérogatives du comptable public et il tombe ainsi sous le coup de la gestion de fait. Il s'agit là, bien évidemment d'une violation du droit de la comptabilité publique. Ledit ordonnateur devient un comptable de fait, du fait qu'il se livre au maniement de fonds sans habilitation. Ainsi, il est permis de considérer que la gestion de fait est la résultante stricto sensu de la violation du principe de la séparation de la fonction de l'ordonnateur et de celle du comptable.

2- La gestion de fait comme la résultante stricto sensu de la violation du principe de la séparation de la fonction de l'ordonnateur de celle du comptable ;

L'organisation du système d'exécution des opérations financières de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics à caractère administratifs repose sur la séparation des fonctions de deux types d'agents, les ordonnateurs et les comptables. L'ordonnateur (le donneur d'ordre) est soumis au contrôle du comptable (le manieur des fonds publics) ce qui suppose que les deux fonctions soient incompatibles,

*** De la séparation des fonctions**

La séparation des fonctions entre ordonnateur et comptable est la clef de voûte du dispositif de la comptabilité publique. L'originalité de cette organisation tient au fait que la séparation ne s'accompagne nullement d'une prédominance d'une fonction sur une autre ni, a fortiori de l'un des agents d'exécution sur l'autre. Elle repose uniquement sur une incompatibilité dans l'exercice de ces deux fonctions et dans une définition précise des prérogatives propres à chacune des fonctions.

L'ordonnateur : les ordonnateurs sont les chefs des différents services et organismes publics. Ce sont les personnes responsables de la prise de décision administrative emportant directement une conséquence financière. Leur fonction consiste à ordonner les dépenses et les recettes. Ils constatent les créances, en arrêtent le montant et en ordonnent le recouvrement. De même, ils créent ou constatent les dettes, en arrêtent le montant et en ordonnent le paiement. Les ordonnateurs sont donc responsables des phases d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement (ou de mandatement) du cycle d'exécution des dépenses et des recettes des organismes publics. Ils sont responsables des certifications qu'ils délivrent¹⁶.

Le comptable : les comptables publics ont le monopole du maniement des deniers publics. Ils sont chargés dans le cycle d'exécution des dépenses et des recettes publiques, de la phase de paiement des dépenses et de recouvrement des recettes. Ils effectuent également les opérations de trésorerie et tiennent la comptabilité qui retrace l'ensemble des opérations qui leur incombent (article 33 de la loi n°90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique, modifiée et complétée).

*** Au contrôle d'une activité**

La comptabilité repose sur une articulation de contrôles permettant d'assurer la bonne exécution des dépenses publiques. Le comptable est soumis au contrôle de la Cour des comptes. L'ordonnateur est quant à lui contrôlé par le comptable public. Ce contrôle porte sur la régularité des opérations. Le contrôle du comptable ne pouvant en aucun cas porter sur l'opportunité des dépenses engagées. Le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur est une règle de

sécurité destinée à la bonne exécution du budget, l'Assemblée décide de l'utilisation des fonds, l'ordonnateur en assure l'exécution, le comptable en contrôle l'exécution. Ce dispositif comporte une sécurité supplémentaire qu'est la responsabilité personnelle du comptable public. Ce dernier dispose du pouvoir d'accepter ou de refuser d'exécuter une opération. Il va donc de soi que le comptable puisse être reconnu responsable des irrégularités qu'il aura couvertes. Cette responsabilité est pécuniaire et elle n'est engagée que pour une absence ou une insuffisance de contrôle. Dès lors que la responsabilité du comptable public est mise en jeu, celui-ci doit verser sur ses deniers personnels une somme égale, soit au montant de la perte de recette, soit au montant de la dépense irrégulièrement payée.

Le contrôle du comptable sur l'ordonnateur est un contrôle de régularité : régularité des dépenses et des recettes par rapport au budget de l'exercice (qui est l'acte d'autorisation de percevoir des recettes ou d'engager des dépenses) et régularité par rapport aux lois et règlements (en particulier en matière de statuts ou de marchés publics).

En clair, la règle de la séparation de la fonction d'ordonnateur par rapport à celle du comptable se justifie par une gestion efficace qui exige des administrateurs moins soucieux du respect de la forme que d'initiatives hardies, n'excluant pas certains risques. Mais, pour y parvenir, il est indispensable de confier à une autre catégorie d'agents, essentiellement les comptables publics, le soin de s'assurer que les administrateurs agissent à l'intérieur du cadre qui a été défini par le Parlement et le Gouvernement.

B- La nécessité d'appréhension de la notion de la gestion de fait.

Pourquoi il est nécessaire de clarifier la notion de gestion de fait, c'est parce que la responsabilité qui en découle est très importante surtout à compter de la date de mise en vigueur de la loi n°2006-01 du 20 février 2006 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption qui prévoit dans son article 10 l'insistance sur les mesures appropriées pour promouvoir la transparence, la responsabilité et la rationalité dans la gestion des finances publiques et notamment au niveau des règles relatives à l'élaboration et à l'exécution du budget de l'Etat. Si un certain laxisme a été observé ici et là dans la répression de la gestion de

fait, la loi du 20/02/2006 vient renforcer le dispositif répressif déjà existant en la matière et rappelle les mesures nécessaires pour assurer une gestion saine des finances publiques. Appréhender donc la notion de gestion de fait et la comprendre véritablement contribuerait sans doute à éviter les sanctions qui en résulte.

1- Les éléments d'appréhension de la notion de la gestion de fait

✓ Définition et historique de la gestion de fait :

La gestion de fait est une gestion irrégulière qui caractérise les opérations des comptables de fait. Elle se distingue de la caisse noire qui est une caisse secrète réservée aux fonds maniés par les comptables de faits.

Par ailleurs, l'article 51 de la loi n°90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique donne la définition du comptable de fait. Celui-ci est la personne qui perçoit des recettes ou qui effectue des dépenses ou, d'une manière générale, qui manie des valeurs et deniers publics sans avoir la qualité de comptable public et sans avoir été autorisée expressément par l'autorité habilitée à cet effet. L'article 86 de l'ordonnance n°95-20 du 17 juillet 1995 relative à la Cour des Comptes qualifie un comptable de fait toute personne qui sans avoir la qualité de comptable public au sens de la législation et de la réglementation en vigueur, et sans avoir été autorisée expressément par l'autorité habilitée à cet effet, perçoit des recettes, effectue des dépenses détient ou manie des fonds ou valeurs, appartenant ou confiés à un service ou à un organisme assujetti aux règles de la comptabilité publique. La gestion de fait des deniers publics peut ainsi être définie comme le maniement de ces deniers par les ordonnateurs ou plus généralement par des manutentiers qui ne sont pas des comptables publics ou qui n'agissent pas sous le contrôle et pour le compte de comptables publics¹¹. La procédure de la gestion de fait a été mise au point par la Cour des Comptes française dans l'arrêt ville de Roubaix 1834. Elle est d'origine jurisprudentielle. Des deniers publics provenant de droits et taxes établis au profit de cette ville avaient été encaissés en dehors du receveur municipal et utilisés sans contrôle à des dépenses d'intérêt communal.

Dans le droit français, les textes législatifs et réglementaires ont fait disparaître du vocabulaire juridique la référence ancienne à ce qu'il était convenu d'appeler la " gestion occulte " qui pourtant a été un élément, critiqué, mais

constitutif de la gestion de fait. En effet, si l'article 25 du décret du 31 mai 1862 portant règlement général de la comptabilité publique affirme que : " toute personne autre que le comptable qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement des deniers publics est, par ce seul fait constitué comptable. Les gestions occultes sont soumises aux mêmes juridictions et entraînant la même responsabilité que les gestions patentes ". L'abrogation de ce texte et son remplacement par le décret du 29/12/1962 a eu pour conséquence de faire disparaître toute référence explicite à la gestion occulte¹². Quelques siècles auparavant, la répression de la gestion de fait fut très sévère. Les ordonnances de 1532 et de 1554 prévoyaient que la chambre des comptes pouvait prononcer une peine allant jusqu'à la pendaison. L'ordonnance de François premier de 1532 par exemple prévoyait en son article 6 que ceux qui manient des deniers royaux et commettent la moindre faute, par oubli ou par ignorance, se voient infliger une peine du quadruple. De la même manière, une déclaration du 3 juin 1701 donnée à l'occasion des deniers prêtés aux sieurs Renouard de la Touane et Sauvion, trésoriers de l'extraordinaire des guerres, ordonne que : " les receveurs, les trésoriers, et autres préposés pour le maniement des deniers du Roi qui auront employés à leurs usages particuliers, ou détourné les deniers de leurs caisses, seront punis de mort, sans que la peine puisse être modérée par les juges qui en doivent connaître, à peine d'interdiction, et de répondre en leur propre et privé nom des dommages et intérêts ¹³ "

✓ L'objet de la gestion de fait

L'objet de la gestion de fait porte sur les recettes ou sur les dépenses et repose sur le même principe.

1. La gestion de fait portant sur des recettes : toute recette perçue par un organisme en lieu et place d'une collectivité publique conservera son caractère de denier public et sera donc constitutive d'une gestion de fait, dès lors que cette perception pourra être considérée comme effectuée en infraction au principe selon lequel : " est comptable public, toute personne régulièrement nommée pour effectuer les opérations suivantes : recouvrement des recettes et paiement des dépenses, garde et conservation des fonds, titres, valeurs, objets ou matières dont il a la charge, maniement de fonds, titres valeurs, objets ou matières dont

il a la charge, maniements de fonds, titres, valeurs, biens produits et matières, mouvements de comptes de disponibilités¹⁴ "

Le maniement ou la détention de deniers publics par une personne autre qu'un comptable public est donc constitutif d'une gestion de fait, sauf si celle-ci agit sous contrôle et pour le compte d'un comptable public¹⁵ .

2. La gestion de fait portant sur les dépenses : Même principe s'applique également sur les dépenses, lorsque celles-ci sont payées par un organisme en lieu et place d'un comptable régulièrement nommé pour effectuer des opérations de paiement des dépenses.

✓ Les causes de la gestion de fait

Parmi les causes des comptabilités de fait, on peut distinguer celles qui président aux gestions volontairement occultes et celles qui les provoquent en dehors de toute intention d'irrégularité de leur auteur.

1- Gestions involontairement occultes : celles-ci ne s'expliquent que par les complications des règles comptables qui sont réellement complexes. Le manipulateur peut sincèrement les ignorer ou mal les appliquer.

2- Gestions occultes préméditées : les gestions occultes volontaires et désintéressées se rencontrent en temps de guerre ou d'insurrection, en bref dans tous les cas de carences de l'administration. Elles se rencontrent chez les administrateurs animés d'un esprit d'indépendance à l'égard des autorités dont l'autorisation doit être obtenue

2- Les éléments constitutifs de la gestion de fait ;

Trois conditions sont nécessaires à l'existence d'une gestion de fait : il faut qu'il y ait maniement, il faut que ce maniement porte sur des deniers publics ou des deniers privés réglementés ; il faut enfin que le manutenteur soit dépourvu d'habilitation à ce maniement.

a- Le maniement : le maniement constitutif de gestion de fait peut avoir deux origines : l'ingérence dans la perception des recettes publiques, c'est la gestion de fait " en amont " des caisses publiques, ou l'extraction irrégulière de fonds ou autres valeurs publiques, c'est la gestion de fait " en aval " des caisses publiques¹⁶. 1- l'ingérence dans la perception des recettes publiques, qui les empêche de parvenir aux comptables publics, leurs seuls destinataires réguliers,

est constitutive de gestion de fait quelles que soient ces recettes. Celles-ci ne sont telles qu'autant qu'elles ont pour objet d'acquitter des créances des organismes publics, lesquelles sont fondées sur des dispositions législatives, réglementaires, juridictionnelles ou contractuelles. A défaut de telles dispositions, les versements qui seraient faits aux organismes publics ne seraient pas de recettes publiques et l'ingérence dans leur perception ne serait pas constitutive de gestion de fait de deniers publics, mais l'exaction de deniers privés. 2- extraction irrégulière de fonds de caisses publiques : l'extraction irrégulière de fonds des caisses publiques qui les soustrait aux comptables publics, leurs seuls détenteurs réguliers, est opérée sous le couvert de dépenses apparentes viciées par l'absence de dettes ou de créanciers véritables. Les deniers publics sont normalement manipulés par des comptables publics, fonctionnaires de l'Etat ¹⁷. On peut concevoir un personnage qui ne soit pas fonctionnaire et qui intervienne dans la gestion de ces deniers. " Il accomplit des tâches correspondants à des emplois dans lesquels il n'a pas été régulièrement investi ou dans lesquelles il n'a pas été investi du tout. Il diffère d'un fonctionnaire puisque son investiture est au moins irrégulière. Mais il accomplit en fait la même tâche que lui".

C- La responsabilité des agents d'exécution des opérations financières.

En droit administratif, la sanction des irrégularités est double : d'une part l'annulation des actes irréguliers, d'autre part la réparation du préjudice qu'ils ont causé. En comptabilité publique, il n'est pas possible d'annuler les actes irréguliers, au moins lorsqu'ils ont bénéficié à des parties étrangères à l'administration, qui ne doivent pas supporter les conséquences qu'elles n'ont pu empêcher ni souvent même connaître. L'efficacité des règles de comptabilité publique est assurée d'autre façon par la responsabilité personnelle des agents d'exécution, ordonnateurs et comptables, envers les organismes publics.

1- La responsabilité des ordonnateurs ;

La responsabilité des ordonnateurs est en général celle qui s'attache à leurs fonctions principales. Les ministres et les élus locaux encourent une responsabilité politique, les premiers devant l'Assemblée Populaire Nationale, les seconds devant les électeurs. Les autres ordonnateurs, s'ils sont fonctionnaires,

encourent la responsabilité disciplinaire édictée par le statut général de la fonction publique. Les ordonnateurs coupables d'infractions qualifiées crimes ou délits encourent une responsabilité pénale. Enfin dans l'état présent de la jurisprudence administrative, les ordonnateurs dont les fautes ont causé des dommages aux organismes publics peuvent être tenus de les réparer. En outre, les ordonnateurs autres que les ministres et les élus locaux encourent une responsabilité disciplinaire spéciale à la comptabilité publique, sanctionnée par des amendes infligées par la Cour des Comptes.

2- La responsabilité des comptables ;

Les fonctions des comptables ne comportent pas en général d'initiative. Elles sont toutes de contrôle, d'exécution, de description et de conservation. Or les procédures de contrôle et d'exécution et les formes de description des opérations sont exactement tracées par les règlements qui constituent l'essentiel de la comptabilité publique. La conservation des fonds et valeurs et celle des pièces justificatives sont des tâches purement matérielles. Toutes les négligences des comptables peuvent donc les ramener à l'inobservation des règlements ou à la non-représentation des fonds, valeurs ou pièces qui peuvent être aisément et objectivement constatés. Les dommages causés peuvent être exactement évalués au moment des opérations omises, irrégulièrement exécutées ou non justifiées ou des fonds et valeurs manquants en caisse ou en portefeuille. Partant de là, la responsabilité pénale commune à tous les individus et à la responsabilité disciplinaire à tous les fonctionnaires peut s'ajouter une responsabilité pécuniaire spéciale aux comptables, qui sanctionne les fautes qu'ils ont commises et les oblige à réparer les dommages qu'ils ont causés. Ainsi, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public s'applique à toutes les opérations du poste qu'il dirige depuis la date de son installation jusqu'à la date de cessation de ses fonctions (article 41/1 loi n°90-21 du 15/08/1990)

D- L'ordonnateur comme principal auteur exposé à la comptabilité de fait.

L'exécution des opérations financières publiques est assurée en Algérie par deux ordres d'agents distincts et séparés : les ordonnateurs et les comptables.

Les premiers prescrivent l'exécution des opérations ; mais ne peuvent détenir les fonds ; les seconds exécutent les opérations et conservent les fonds. Cette dualité d'agents, qui réalise une spécialisation des fonctions et constitue une précaution élémentaire contre les malversations, existe aussi dans les entreprises privées, où elle se traduit par l'exigence de la double signature. Ce qui fait l'originalité de la comptabilité publique, c'est que cette distinction des fonctions y est complétée par l'exercice d'un contrôle : les ordres des ordonnateurs sont vérifiés par les comptables, notamment quant à leur conformité au budget voté, et ceux-ci ne les exécutent que s'ils les estiment réguliers. La rigueur de ce contrôle est assurée par la responsabilité pécuniaire personnelle qui pèse sur les comptables non seulement pour les erreurs et irrégularités qu'ils ont eux-mêmes commises, mais pour celles qu'ils ont laissées commettre. La tentation est donc grande pour les ordonnateurs, au motif ou au prétexte de rapidité et d'efficacité, de s'affranchir du contrôle des comptables en cumulant les unes et les autres fonctions. Afin d'y obvier, la loi déclare les ordonnateurs ou plus généralement tous ce qui ont usurpé les fonctions des comptables de droit comptables de fait et les soumet aux mêmes obligations et à la même responsabilité que ceux auxquels ils se sont irrégulièrement substitués.

1- Le principe de la responsabilité des ordonnateurs

Un ordonnateur correct ne saurait être déclaré comptable de fait. Par contre, celui qui émet sciemment des titres faux permettant le maniement irrégulier de deniers publics a participé à cette gestion de fait et doit en rendre compte. Par sa position même, l'ordonnateur peut se servir des comptables comme personnes interposées pour réaliser des maniements indirects. L'ordonnateur se voit engagé sa responsabilité par fausse certification c'est-à-dire lorsqu'il émet un ordonnancement fictif¹⁸. La fausse certification peut porter sur la dépense lorsqu'elle vise tout le service fait du point de vue de sa réalité, de son auteur réel, de sa date et de son paiement. Elle peut enfin porter sur le titre de recette ou sur la libération des redevables.

Par ailleurs, il existe ce que l'on appelle les cas des gestions complexes. Elles peuvent être successives comme elles peuvent être collectives. Une gestion successive est une gestion irrégulière commencée par une personne et continuée par

une autre. En revanche, une gestion collective, c'est lorsqu'il s'agit de deniers que l'on se passe de main en main mais que de deniers que l'on manipule irrégulièrement en commun,

2- Procédure qui met en cause très fréquemment les ordonnateurs

La gestion de fait ne vise pas les seuls ordonnateurs. Toutefois, ce sont eux, et principalement les Présidents des APC, qui constituent la grande masse des comptables de fait. Les circonstances qui valent à un ordonnateur d'être déclaré comptable de fait varient selon le type de gestion de fait. En outre, un ordonnateur peut être déclaré comptable de fait même s'il n'est qu'indirectement impliqué dans l'exécution des opérations irrégulières ¹⁹.

1- Selon les types de gestion de fait

" Côté recettes " : percevoir des recettes destinées à un organisme public à la place de son comptable est constitutif de gestion de fait.

" Côté dépenses " : le fondement de ce type de gestion de fait est qu'une somme d'argent mandatée par l'ordonnateur et payée par le comptable public est en réalité restée à la disposition de la collectivité. Les crédits n'ont pas été réellement consommés et les fonds en cause, quoique sortis de la caisse du comptable et remis à une personne privée, sont considérés par la Cour des Comptes comme ayant conservé le caractère de deniers publics. Dès lors la personne qui les manie doit rendre compte de l'usage qu'elle en a fait.

2- Même si les ordonnateurs ne sont pas directement impliqués dans l'exécution des opérations irrégulières

La gestion de fait contrevient aux règles d'exécution des recettes et des dépenses publiques, qui sont d'ordre public. Outre l'extension aux manutentiers irréguliers de la responsabilité pécuniaires qui incombe à tous les comptables des deniers publics, elle expose donc ces manutentiers à des actions répressives.

E- La responsabilité de l'ordonnateur devant la Cour des Comptes.

Pour ce qui est du contrôle juridictionnel en matière financière, aussi bien les comptables que les ordonnateurs relève de la compétence de la Cour des

Comptes. D'ailleurs, l'article 3 de la l'ordonnance n°95-20 du 17 juillet 1995 relative à la Cour des Comptes évoque la compétence administrative et juridictionnelle de la Cour des Comptes ce qui sous entend que les ordonnateurs sont aussi responsables devant cette Cour. Celle-ci se considère en Algérie comme le seul juge des comptes et comme un organe unique et central qui est compétent pour statuer tant sur les comptes des comptables que sur ceux des administrateurs et gestionnaires.

La responsabilité des comptables publics et celles des ordonnateurs n'est pas la même en raison de la rigidité de la règle de séparation des fonctions qui s'impose en droit de la comptabilité publique aussi bien aux uns qu'aux autres. Cependant, les ordonnateurs doivent assumer le même poids de responsabilité quand ils s'immiscent dans les fonctions réservées aux comptables publics. Leur responsabilité devient ainsi personnelle et pécuniaire analogue à celle que connaissent les comptables publics à cause de leur gestion qu'est qualifiée de fait et qui est une irrégularité sanctionnée par la Cour des comptes. A ce titre, l'article 6 du décret du 21/07/1997 prévoit ²⁰ en effet que l'ordonnateur est tenu au strict respect de la réglementation en vigueur en matière d'engagement préalable des dépenses. En cas d'inobservation de cette règle, l'ordonnateur engage sa responsabilité personnelle et pécuniaire conformément à la législation et à la réglementation en vigueur et est passibles des sanctions civiles et pénales prévues aux articles 88 et 89 de l'ordonnance n°95-20 du 17/07/1995 relative à la Cour des comptes.

Des opérations de recettes ou de dépenses d'un organisme public sont constitutives de gestion de fait quand elles auraient dû être effectuées par un comptable public et l'ont été irrégulièrement par une personne qui n'a pas cette qualité, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale. Dans une procédure de gestion de fait, la Cour des Comptes déclare cette personne comptable de fait. Par cet acte juridictionnel, le juge des comptes fait d'elle un comptable public et la soumet par la même aux obligations propres à cette catégorie d'agents publics. Cette première étape est suivie par l'examen et le jugement du compte des opérations irrégulières, dans des conditions non pas identiques, mais com-

parables au jugement du compte d'un comptable " patent " - ou comptable régulier et éventuellement, dans une troisième étape, par la condamnation à une amende.

1- La saisine de la juridiction financière ;

La procédure de gestion de fait peut être ouverte soit d'office par la Cour elle-même soit une saisine du Ministère Public. Aucune autre procédure n'est envisageable et en particulier le juge administratif ne peut pas renvoyer sous ce chef devant la Cour des Comptes.

a- La saisine d'office : la Cour va tirer profit de ses différents titres de compétences, pour le cas échéant, déclencher la procédure de gestion de fait. En effet, dans le cas d'une saisine d'office, la gestion de fait pourra avoir été révélée par un rapporteur, soit lors de l'examen des comptes d'un comptable patent, soit à l'occasion d'un contrôle sur un organisme public ou privé. Dans le premier cas, la Cour constatera par exemple l'existence de subventions " fallacieuses " de nature à entraîner la mise en œuvre de la procédure. Il se peut encore que la procédure soit déclenchée par le comptable de fait lui-même qui présente spontanément ses comptes à la juridiction financière, notamment à la suite d'irrégularité décelées dans les écritures du comptable patent. Il s'agit toutefois, ici encore d'une saisine d'office dès lors qu'il revient à la Cour de confirmer sa juridiction reconnaissant la gestion de fait. Dans le second cas, si les faits le justifient, la Cour peut déclencher une procédure de gestion de fait à partir de ses constatations à l'occasion de tout contrôle opéré par ses soins.

b- Saisine par le Ministère Public : le Procureur Général dispose d'une compétence discrétionnaire lorsqu'il déclenche la procédure proprio motu par un réquisitoire introductif d'instance. Il est en revanche en situation de compétence liée dans l'hypothèse où la gestion de fait est portée à la connaissance par l'une des autorités que les textes autorisent à le faire. C'est-à-dire notamment, le Président de l'institution législative, le Ministre chargé des Finances, les ministres intéressés et les walis ²¹ . Enfin, dans un dernier cas de figure, il peut être informé par d'autres personnes, il retrouve alors un pouvoir discrétionnaire

pour différer ou non l'affaire à la Cour. Lorsque le Procureur Général est saisi par le Ministre du budget, il n'est pas rare que ce dernier ait été avisé des irrégularités par le comptable patent de l'organisme public en cause

2- L'amende pour gestion de fait

Condamner un comptable de fait à une amende pour gestion de fait est une faculté, non une obligation pour le juge des comptes. La condamnation à l'amende est donc une phase facultative de la procédure de gestion de fait dont la compétence revient à la Cour des Comptes comme l'ensemble de la procédure de gestion de fait d'ailleurs ²². C'est ce que prévoit l'article 86 paragraphe 3 de l'ordonnance n°95-20 du 17 juillet 1995 relative à la Cour des Comptes qui prévoit que la Cour des Comptes peut condamner les personnes déclarées comptables de fait, au titre de l'immixtion dans les fonctions de comptable public, au paiement d'une amende dont le montant fixé selon l'importance des sommes en cause et la durée de leur détention ou maniement, pourra atteindre cent mille dinars (100.000 DA).

1- La procédure de gestion de fait

Le comptable de fait est assimilé sur le plan procédural au comptable patent. Toutefois, le déclenchement de la procédure de gestion de fait obéit à des règles particulières résultant de son caractère irrégulier, une comptabilité occulte ne pouvant, par définition, faire l'objet d'une reddition annuelle comme celle des comptables patents ²³. 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 publics " 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 ²⁴.

2- Déclenchement de la procédure :

Le plus fréquemment, le juge des comptes sera amené à connaître d'une situation susceptible de caractériser une gestion de fait sur la base d'informations transmises par les comptables publics qui amèneront à la saisine du

Ministère Public, qui dépose un réquisitoire auprès de la juridiction. Plus rarement, le juge des comptes peut décider d'office de l'ouverture d'une procédure au vu des constatations faites par ses rapporteurs, soit à l'occasion de l'examen des comptes et pièces qui lui sont transmises, soit à l'issue des contrôles qu'il réalise en application de la loi. Enfin, le parquet près des juridictions financières peut éventuellement prendre des réquisitions sur saisine de toute personne ayant eu connaissance de faits constitutifs d'une irrégularité comptable. Toutefois, saisi, par une simple dénonciation des faits émanant de particuliers, le parquet ne s'estime pas tenu de requérir, attitude qui semble être approuvée par le juge administratif.

3- La procédure : la règle du double arrêt

La règle du double arrêt est applicable à l'amende pour gestion de fait comme à la déclaration de gestion de fait ou à la fixation de la ligne de compte. L'amende est d'abord fixée à titre provisoire dans un arrêt ou un jugement qui précise qu'il appartient au comptable de fait de discuter, s'il s'y croit fondé, le montant de cette amende. Une autre formule utilisée est : " la cour se réserve, avant de statuer définitivement d'apprécier le mérite des explications et justifications qu'il appartient à l'intéressé, s'il le juge utile, de produire dans le délai imparti ". Le juge statue à titre définitif au vue des explications fournies par les comptables de fait. L'amende peut être maintenue ou réduite, mais non majorée.

F- La répression de la gestion de fait.

L'article 88/1 de l'ordonnance n°95-20 du 17 juillet 1995 relative à la Cour des comptes considère que la violation délibérée des dispositions législatives ou réglementaires relatives à l'exécution des recettes et des dépenses publiques comme infraction aux règles de discipline budgétaire et financière. Il en découle que la gestion de fait est une faute ou une irrégularité dès lors que son auteur la pratique délibérément et que son acte ayant causé un préjudice au Trésor public ou à un organisme public. La législation actuelle prévoit une répression disciplinaire et parfois même pénale.

1- La répression disciplinaire;

La méconnaissance, voire la violation délibérée de la séparation entre la fonction d'ordonnateurs et celles des comptables est une infraction disciplinaire, qui rend ses auteurs, s'ils sont fonctionnaires, passibles des peines édictées par le statut général de la fonction publique. Les supérieurs des comptables de fait, auxquels est réservée l'action disciplinaire, ne peuvent l'exercer que s'ils sont eux-mêmes purs de toute participation à la gestion de fait ; s'ils l'ont organisée où même l'ont simplement connue et tolérée, ils seraient mal venus à sévir contre leurs subordonnés.

Les Présidents des Assemblées Populaires Communales et leurs adjoints peuvent être suspendus par arrêtés des Walis ou révoqués par décret. Cette action disciplinaire contre les élus locaux, autrefois fréquemment entreprise contre ceux qui s'étaient rendus coupables de fait, serait à présent perçue comme une improbation du choix de leurs électeurs.

Au plan juridictionnel, la Cour des Comptes est habilitée en vertu de l'ordonnance n°95-20 du 17 juillet 1995 relative à la Cour des comptes à prononcer des amendes à l'encontre des auteurs de la gestion de fait. Toutefois, le montant de l'amende ne peut dépasser la rémunération annuelle brute allouée à l'agent concerné à la date de la commission de l'infraction (article 89). La Cour des comptes peut également prononcer une amende à l'encontre de tout agent représentant ou administrateur d'un organisme public soumis au contrôle de la Cour des comptes, qui aura agi en violation d'une disposition législative ou réglementaire et en méconnaissance de ses obligations, dans le but de procurer à lui-même ou à autrui un avantage substantiel injustifié, pécuniaire ou en nature, au détriment de l'Etat ou d'un organisme public.

2- La répression pénale ;

La répression de fait est constitutive du délit d'usurpation de fonctions publiques, que le code pénal punissait d'un à cinq ans d'emprisonnement. L'article 242 du code pénal déclare que : " quiconque, sans titre, s'immisce dans des fonctions publiques, civiles ou militaires ou accomplit un acte d'une de ces fonctions, est puni de l'emprisonnement d'un à cinq ans et d'une amende de 100.000DA à 500.000 DA, à moins que le fait ne constitue une infraction plus

grave ". Cette disposition rigoureuse est rarement appliquée lorsque l'infraction ne consiste qu'en simple empiètement des administrateurs ou ordonnateurs sur les fonctions réservées aux comptables. L'action répressive n'est habituellement exercée que lorsque l'ingérence dans la perception des recettes publiques ou l'extraction irrégulière de fonds ou de valeurs ont été préparées ou dissimulées par des faux en écritures publiques ²⁵ ou si les fonds ou valeurs irrégulièrement perçus ou extraits n'ont pas été conservés ou utilisés à des dépenses publiques, mais appropriés par les percepteurs ou extracteurs irréguliers, qui se sont ainsi rendus coupables de détournement de deniers publics.

Conclusion

La répartition des compétences relatives à l'exécution des opérations financières publiques entre deux catégories d'agents constitue un principe de l'organisation administrative algérienne. Défini avec précision ²⁶ dans l'article 55 de la loi n°90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique, ce principe est justifié par des considérations de sécurité et d'organisation du travail. Sauf quelques exceptions strictement précisées, sa violation est sanctionnée par l'application d'une réglementation particulière applicable à la gestion des finances publiques. Depuis 2006, les pouvoirs publics ont mis en place des mesures appropriées afin de responsabiliser davantage toute personne qui de part ses fonctions utilise les deniers publics. En effet, la loi n° 2006-01 du 20/02/2006 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption vient de définir clairement l'agent public (art 02) qui pourrait se livrer à une gestion occulte ou à une gestion de fait. D'ailleurs, c'est ce qui ressort de la lecture de l'article 29 de cette loi et de l'article 88 paragraphes 1 et 2 de l'ordonnance relative à la Cour des comptes. Si les textes législatifs et réglementaires mettent l'accent sur la gravité de la violation des règles de la comptabilité publique, c'est justement pour que les éventuelles auteurs de la gestion de fait ne puissent pas être passibles de sanctions et par conséquent se responsabilisent davantage et conformer leur comptabilité à leur strictes attributions.

Bibliographie

A- Ouvrages généraux

- 1- Approche comparative des cours des comptes française et algérienne, Remli Mouloud, OPU, avril 1987.
- 2- La comptabilité publique, Michel PRADA et André SONRIER, édition Berger – Levrault, Paris 1978.

B- Ouvrages spécialisés

- 1- Les gestions de fait, Jacques Magnet, LGDJ 1998.
- 2- Contrôle des élus : gestion de fait de fonds publics et ingérence, Stéphane Penaud, les éditions juris service Paris 1995.
- 3- La gestion de fait, la transgression du principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public, Serge Huteau, édition du Papyrus Montreuil, mars 2000.
- 4- La gestion de fait des deniers publics locaux, Jacques Magnet, LGDJ Paris 2000.

C- Revues et documents divers

- 1- Revue française de finances publiques, " la gestion de fait " N°66 de juin 1999.
- 2- Extrait du colloque " la comptabilité publique, continuité et modernité ", bercy- 25 ET 26 novembre 1993.
- 3- La comptabilité de fait, Edmond Schonberg, thèse de doctorat en droit, soutenue à l'Université de Montpellier en 1948

D- Articles de doctrine

- 1- Les chambres régionales des comptes, Pierre Varaine, revue juridique et politique, indépendance et coopération, n° 2 de mai- juin 1989.

E- Textes législatifs et réglementaires

- 1- Ordonnance n°95-20 du 17 juillet 1995 relative à la Cour des Comptes. JORA. N° 39 du 23 juillet 1995.
- 2- Loi n°06-01 du 20 février 2006 relative à la prévention et à la lutte contre

- la corruption, JORA n° 14 du 8 mars 2006.
- 3- Loi n° 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique.
 - 4- Le Code Pénal (ordonnance n°66-156 du 08/06/1966 portant code pénal, modifiée et complétée notamment par la loi n°06-23 du 20 décembre 2006.
 - 5- Le décret exécutif n° 96-56 du 22 janvier 1996 fixant à titre transitoire, les dispositions relatives à la reddition des comptes à la Cour des Comptes.
 - 6- Décret exécutif n°97-268 du 21 juillet 1997 fixant les procédures relatives à l'engagement et à l'exécution des dépenses publiques et délimitant les attributions et les responsabilités des ordonnateurs.

notes:

- 1- JORA n°14 du 8 mars 2006
- 2- Loi n°06-01 du 20 février 2006 relative à la prévention et la lutte contre la corruption.
- 3- L'article 9 de la loi n°90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique, modifiée et complétée prévoit que les opérations financières regroupent les opérations de recettes, les opérations de dépenses et les opérations de trésorerie.
- 4-Jacques Magnet, les gestions de fait, LGDJ, Paris 1998.
- 5-Stéphane Penaud : Contrôle des élus, gestion de fait de fonds publics et ingérence, les éditions juris- service, Paris 1995.
- 6-Stéphane Penaud (précité p°50)
- 7-La gestion de fait des deniers publics locaux, Jacques Magnet, LGDJ Paris 2000, p°9.
- 8- Celui-ci prévoit que:
" Aucune recette ne peut être affectée à une dépense particulière, les ressources de l'Etat servent indistinctement à la couverture des dépenses du budget général de l'Etat.
Toutefois, la loi de finances peut prévoir expressément l'affectation de ressources à certaines dépenses. Ces opérations peuvent faire la forme, selon le cas:
-De budget annexe;
-De comptes spéciaux du trésor;
-Ou de procédures comptables particulières au sein du budget général régissant les fonds de concours ou le rétablissement de crédits. "
- 9- La comptabilité publique, Michel PRADA et André SONRIER, édition Berger – Levraut, Paris 1978.
- 10-Voir les articles de 23 au 32 de la loi n°90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique, modifiée et complétée.
- 11-Jacques Magnet, les gestions de fait, Paris LGDJ, coll. Systèmes, 1998, p°7.
- 12- Aux origines de la gestion de fait, la gestion occulte, article de Vincent-Joinville, revue

française de finances publiques, N°66- juin 1999, p°11.

13- Aux origines de la gestion de fait, la gestion occulte, article de Vincent-Joinville, revue française de finances publiques, N°66- juin 1999, p°14.

14-Article 33 de la loi n° 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique.

15- La Gestion de fait, Serge Huteau, éditions du Papyrus, Paris mars 2000, p°77.

16-La gestion de fait des deniers publics locaux, Jacques Magnet, LGDJ, p°18.

17-Article 34 de la loi n°90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique.

18- L'ordonnancement fictif consiste à délivrer un mandat pour une dépense qui n'a pas été faite ou pour une dépense autre que celle qui a été faite.

19-La responsabilité des ordonnateurs devant les juridictions financières, par Christian DESCHEEMAEKER, p°317. Extrait du colloque " la comptabilité publique, continuité et modernité ", Bercy – 25 et 26 novembre 1993.

20- Décret exécutif n°97-268 du 21 juillet 1997 fixant les procédures relatives à l'engagement et à l'exécution des dépenses publiques et délimitant les attributions et les responsabilités des ordonnateurs.

21-Article 101 de l'ordonnance n°95-20 du 17 juillet 1995 relative à la cour des comptes.

22-L'examen du compte de la gestion de fait et les condamnations à des amendes, Christian Descheemaeker, revue française de finances publiques N°66 juin 1999 ? P°71.

23-Contrôle des élus, gestion de fait de fonds publics et ingérence, Stéphane PENAUD, p°119.

24-La déclaration de gestion de fait, par Xavier VANDENDRIESSCHE, revue française de finances publiques, N°66 juin 1999, Paris, LGDJ, P° 21.

25-L'article 214 du code pénal prévoit que : " est puni de la réclusion perpétuelle tout magistrat, tout fonctionnaire ou officier public qui, dans l'exercice de ses fonctions, a commis un faux en écriture publique ou authentique :

- soit par fausses signatures,
- soit par altération ou substitution de personnes ;
- soit par des écritures faites ou intercalées sur des registres ou sur d'autres actes publics, depuis leur confection ou clôture.

26-L'article 55 de la loi n°90-21 du 15/08/1990 relative à la comptabilité publique prévoit que : " les fonctions d'ordonnateur et celles de comptables sont incompatibles. "