

I. INTRODUCTION

En date du 20 février 2004, l'Observatoire de l'Action Gouvernementale –OAG- a organisé un atelier de réflexion sur « le Projet de mise en place de la Cour des Comptes » au C.P.F.. Ce thème a été développé sous deux principaux sujets dont l'exposé avait été respectivement confié à Maître NYAMOYA et Monsieur Grégoire BAGORIKUNDA.

La première communication a été donnée sous le titre d'une présentation générale du contenu du Décret-Loi portant Création, Missions, Organisation et Fonctionnement de la Cour des Comptes récemment mis en place tandis que la deuxième retraçait le cadre fonctionnel de la Cour des Comptes face aux autres institutions de contrôle. Ces exposés ont donné lieu à un débat très dense dont il est ressorti quelques conclusions et recommandations. Ces travaux ont été ouverts et clôturés par le Secrétaire Exécutif de l'Observatoire de l'Action Gouvernementale.

II. SYNTHÈSE DES EXPOSÉS

II.1. Présentation générale du contenu du Décret-Loi sur la Cour des Comptes

Initialement requis pour faire une analyse critique et comparé du Projet de Loi sur la Cour des Comptes, le Conférencier a proposé un exposé bâti sur ce nouvel intitulé plutôt dicté par l'évolution du processus de mise en place de cette Cour, a-t-il expliqué. En effet, le conférencier a indiqué que l'autorité du pouvoir exécutif venait de faire usage de ses prérogatives constitutionnelles en légiférant par voie de Décret-Loi, rompant ainsi la patience qu'aurait exigé la longueur de la procédure ordinaire. Et de rappeler que le texte de ce Décret-Loi sera évidemment soumis à la formalité de ratification par l'Assemblée Nationale. Mais sauf pour les quelques points de désaccords institutionnels, ce Décret-loi est une reproduction du Projet de Loi précédemment discuté au Parlement, dans sa structure et dans son contenu. Il comprend quatre titres subdivisés en de chapitres et sections, selon le cas.

Pour l'essentiel, les sujets en rapport avec les missions, l'organisation et le mode de fonctionnement de la Cour ont dominé les commentaires du conférencier. Mais son propos s'est également étendu à des aspects subsidiaires comme la nature du siège de la Cour, les décisions de cette dernière, ses justiciables, le choix des Magistrats et du personnel d'appui de la Cour, etc. Sa conclusion s'est réduite à quatre constats dont le contenu devrait ensuite inspirer le débat des participants :

- 1° La Cour des Comptes juge les comptes des comptables et des ordonnateurs
- 2° Si la Cour peut prononcer des condamnations à l'amende, elle n'inflige pas des sanctions à caractère pénal, civil et disciplinaire
- 3° Les propositions d'amendements du Sénat n'ont pas été repris par le Décret-Loi.

4° Il y a une crainte quand à la disponibilité des compétences nécessaires et suffisantes pour les Magistrats devant servir à cette Cour et des comptables publics qualifiés

II.2. La Cour des Comptes et les autres institutions de contrôle : Analyse des liens fonctionnels

L'intervention de Grégoire BAGORIKUNDA est un complément à celle de son prédécesseur. En effet, elle a eu le mérite de mettre en parallèle la Cour des Comptes et les autres institutions de contrôle, en l'occurrence l'Inspection Générale des Finances (IGF) et l'Inspection des Finances Communales. Elle en a ensuite dégagé les liens fonctionnels, non sans formuler quelques propositions de recommandations. Néanmoins, ces dernières seront reportées dans le chapitre consacré aux conclusions et recommandations.

Relisons dans un premier temps les relations qui existent entre l'Inspection Générale des Finances et la Cour des Comptes. Nous verrons par la suite les rapports entre cette dernière et l'Inspection des Finances Communales.

a. Relations entre l'Inspection Générale des Finances et la Cour des Comptes

A cet égard, l'orateur a fait d'abord remarquer que la mission de contrôle dévolue à l'Inspection Générale des Finances se retrouve dans les prérogatives de contrôle reconnues à la Cour des Comptes. La seule innovation qu'apporte la loi sur la Cour des Comptes procède de la création d'une chambre de discipline financière dotée d'une mission juridictionnelle et d'une mission d'information au Parlement. Il y a donc à ce niveau un lien de complémentarité nécessaire une protection optimale des intérêts de l'Etat et de la chose publique en général. Ce lien tient au fait que l'IGF offre mieux une garantie d'efficacité de contrôle par la qualité technique de ses services d'une part et à la fonction juridictionnelle dévolue à la Cour des Comptes d'autre part. De son point de vue, cette dernière devrait mettre à profit le travail technique réalisé par l'Inspection Générale des Finances pour mieux réussir sa mission.

Seulement, le Conférencier a déploré que la nouvelle loi sur la Cour des Comptes a limité son champ d'action aux seuls comptables publics et ordonnateurs oubliant de nombreux autres mandataires publics qui, quoique n'appartenant pas à cette catégorie, peuvent s'enrichir au détriment du trésor public.

Comme pour l'Inspection Générale des Finances, le Conférencier a déploré que la Cour se limite à informer l'autorité compétente en cas de malversations dûment constatées, en attendant un arrêt dont l'application sera confiée au Ministre des Finances concerné, selon le cas.

La disposition enjoignant aux gestionnaires des entreprises publiques de communiquer à la Cour des Comptes de l'exercice écoulé, affirmés sincères et véritables au plus tard le 31 mars de l'exercice suivant est trop rigide, a-t-il critiqué. Pour lui, cela pourrait créer des malentendus et un climat malsain entre les responsables des entreprises publiques soucieux de la sincérité et de l'exactitude des états financiers et les autorités de la Cour qui mettraient en avant une obligation

de faire à des échéances fixes avec le pré-jugé naturel de culpabilité que tout contrôleur prête aux contrôlés.

Enfin, il n'a pas manqué de souligner que l'IGF relève du Ministère de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation des Entreprises Publiques (jadis, il appartenait au Ministère des Finances) pendant que la Cour des Comptes est placée sous la lutte de l'Assemblée Nationale.

b. L'Inspection des Finances Communales et la Cour des Comptes

D'entrée de jeu, le conférencier a indiqué qu'il n'existe aucun rapport entre l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection des Finances Communales. En revanche, cette dernière vient d'être absorbée par le nouveau Décret-Loi instituant la Cour des Comptes. Au terme de ce texte, en effet, les communes sont assimilées au service public et rentre dans le champ d'action de la Cour des Comptes, avait-il constaté. De ce fait, le contrôle des communes et des organismes publics qui lui sont rattachés est assuré par la Chambre des affaires administratives et des communes de la Cour, a-t-il observé.

Aussi, le Décret-Loi portant Organisation de la Cour des Comptes vient-elle combler un vide en matière de contrôle des finances communales, a-t-il dit. En effet, expliquait-il, l'inspection des communes à l'état actuel n'est qu'un exercice administratif déconnecté du cadre général de l'Inspection des Finances Publiques, à l'exception des comptes de la Mairie de Bujumbura. Désormais, l'administrateur communal devra répondre de sa gestion devant la Cour en sa qualité d'ordonnateur, et devra communiquer à la Cour les états financiers de la commune.

Néanmoins, l'inspection des communes ne reste pas moins indispensable pour pouvoir détecter les éventuelles malversations affectant les finances communales en temps utile, elle serait faite par une section de l'Inspection Générale des Finances. Tant les communes sont devenues nombreuses que la Cour n'aurait pas les moyens de satisfaire au besoin d'efficacité ; a-t-il observé. Cette dernière s'en limiterait au contrôle à posteriori exercé à la production des états financiers au plus tard le 31 mars de l'exercice suivant.

Dans un dernier point, le conférencier a donné un aperçu sur les audits financiers. Il s'agit d'une procédure de vérification de la conformité d'une gestion aux normes comptables et financières usuelles avec une appréciation qualitative de cette gestion. L'audit est donc moins un contrôle qu'une vérification de l'exactitude et de la conformité des opérations comptables et parfois des exigences procédurales en matière de comptabilisations des écritures.

Il n'a aucune incidence sur la mission de contrôle de la Cour, a-t-il dit. Les deux pourraient s'exercer indépendamment l'un de l'autre, a-t-il expliqué.

III. CONTENU DES ECHANGES

Pour l'essentiel, les interventions versées dans le débat gravitent autour de trois grandes préoccupations tant pour le premier exposé que pour le deuxième. Ces dernières tiennent à la notion de garanties d'indépendance de cette Cour, au besoin de son efficacité opérationnelle et à l'étendue de son action. Tout le reste se résume

à de simples développements exprimés sous forme de questions, observations, commentaires ou recommandations.

Pour mémoire, il y a lieu de rappeler les principales interrogations des participants et les réactions des conférenciers.

D'abord les participants étaient soucieux d'être rassurés sur le point de savoir si la Cour des Comptes instituée par le nouveau texte de loi ne sera pas instrumentalisée comme celle que le Burundi a connu au cours des années 1980. Y a-t-il des mesures de protection des membres de cette Cour pour leur permettre de prêter en toute sécurité ? Quid de l'évaluation des Magistrats de cette Cour et de la sanction de ceux d'entre eux qui se rendraient coupables de fautes professionnelles ?

Dans sa réaction, le conférencier devrait d'abord, indiquer que la Cour des Comptes des années 1980 et celle instituée par le nouveau texte de loi répondent à des philosophies différentes. La première avait un caractère inquisitorial et s'attaquait sélectivement à des mandataires publics et autres fonctionnaires de l'Etat pour connaître l'origine de leur enrichissement. La nouvelle loi sur la Cour des Comptes est animée par une autre vision, celle de la nécessité de pouvoir contrôler les comptes du trésor public. De ce point de vue, il y a donc une nette évolution mais elle est loin de garantir l'indépendance des Magistrats, devrait-il observer. Cette dernière dépend du concours d'un certain nombre de circonstances liées aux critères de choix de ces magistrats, à leur personnalité, aux moyens mis à leur disposition et de manière générale, à l'environnement politique et socio-économique. Encore que la protection ne peut jamais couvrir les risques redoutés à cent pour cent.

Pour le reste, conclut-il, l'évaluation et la sanction des magistrats de la Cour des Comptes devraient obéir aux règles et au régime disciplinaire applicables aux magistrats des juridictions ordinaires.

- Dans une deuxième série d'interrogations, les participants n'ont pas caché leur doute quant à l'efficacité de la Cour des Comptes nouvellement instituée. Pour eux, c'est un organe de contrôle à l'instar de l'Inspection Générale des Finances. A défaut de lui doter les compétences juridictionnelles réelles, notamment celles de pouvoir condamner à des sanctions civiles, pénales et administratives comme les autres Cours, certains ont prétendu qu'il vaudrait mieux l'appeler une commission. Quelle place occupe-t-elle par rapport aux autres juridictions ?

Pour le Conférencier, l'inefficacité redoutée de la Cour des Comptes ne tient pas au fait que la Cour ne va pas poursuivre pénalement les auteurs d'irrégularité (pour malversations ou gestion frauduleuse) mais plutôt à une certaine désarticulation et au dysfonctionnement de tout le système. Sinon, le ministère public devrait se saisir de tous les cas d'irrégularité détectés par la Cour des Comptes pour en poursuivre les responsables devant les juridictions compétentes. Et de souligner dans la foulée qu'entre la Cour des Comptes et les autres juridictions, il n'y a que des rapports de collaboration, la première étant une juridiction indépendante à part.

Pour le reste, il était d'avis qu'une Cour doit normalement jouir de toutes les compétences juridictionnelles de sanction pour pouvoir mériter ce nom. Le conférencier ne s'est pas non plus fait d'illusion s'agissant de l'inquiétude soulevée relativement à l'indisponibilité des compétences dont la Cour aura besoin. Enfin, un représentant du Ministère d'Etat chargée de la Bonne Gouvernance et de la Privatisation des Entreprises Publiques a révélé qu'il sera bientôt mis en place une

Inspection Générale de l'Etat en remplacement de l'Inspection Générale des Finances. Un décret y relatif est en Cour de préparation.

- Au titre de la dernière préoccupation, les participants voulaient principalement savoir si le nouveau texte instituant la Cour des Comptes a un effet rétroactif. Certains ont en outre prétendu qu'il subsisterait en dehors de la catégorie des ordonnateurs et comptables publics certains mandataires publics susceptibles de s'enrichir au détriment du trésor public.

La réponse à la question de l'application de la nouvelle loi instituant la Cour des Comptes dans le temps se trouve dans ses dispositions transitoires, devrait indiquer le conférencier : c'est à partir de l'exercice 2004. Sinon, le Décret-loi donne aux magistrats pleins pouvoirs de contrôle sur tout le monde, sans exclusive, pour autant simplement que la personne concernée soit dotée du pouvoir de manipuler les deniers publics.

IV CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les participants à cet atelier ont félicité le Gouvernement pour les progrès déjà réalisés dans le processus de mise en place de la Cour des Comptes. Ils sont matérialisés par le récent Décret-loi instituant cette dernière.

Néanmoins, ils se sont accordés à reconnaître que le nouveau texte de loi accuse quelques imperfections pour lesquelles ils ont formulé des recommandations très pertinentes :

- Il importe que la Cour des Comptes instituée par la nouvelle loi soit dotée des compétences juridictionnelles réelles lui permettant de prendre des sanctions à caractère pénal, civil et administratif. Il y va du besoin de son efficacité. Sinon, elle ne mériterait plus ce nom.
- De même ; le choix des membres de cette Cour, celui des magistrats en particulier, devrait privilégier les critères objectifs de compétence sur les considérations politiques, au risque d'hypothéquer son indépendance
- La Cour des Comptes instituée par le nouveau texte de loi devrait trouver une place dans la structure de l'organisation judiciaire normale. Par ailleurs, cette loi devrait aménager une autre voie de recours pour les décisions rendues par cette dernière.
- Les participants à cet atelier ont également souhaité que tous les mandataires publics soient soumis à l'obligation de justifier l'origine légale et licite de leurs biens à l'entrée et à la sortie de leurs fonctions. Pour cause, il a été constaté que tous les mandataires publics ne sont pas forcément des ordonnateurs et que de ce fait, ils échapperaient au contrôle de cette Cour alors qu'ils peuvent s'enrichir au détriment du trésor public.

- La Cour des Comptes, véritable institution de contrôle des finances publiques devrait disposer des compétences techniques nécessaires pour la maîtrise des opérations comptables du trésor, des établissements publics de droit public et privé, des sociétés mixtes et des communes.
- Au regard du nombre élevé des communes, il sera nécessaire de créer une section de l'Inspection Générale des Finances chargée de l'Inspection des Finances Communales.
- Un texte d'application devrait être élaboré pour mieux préciser le lien de fonctionnalité et de complémentarité devant gérer la relation entre l'Inspection Générale des Finances et cette Cour.
- De même, pour des raisons pratiques, il a été souhaité qu'il puisse être conçu un texte d'application de la loi sur la Cour des Comptes devant prévoir une transmission périodique de la comptabilité des communes à la chambre compétente de la Cour pour un contrôle efficace de la gestion.

Les travaux de cet atelier se sont déroulés dans un climat de sérénité et de compréhension mutuelle.