

REVUE BENINOISE DES SCIENCES JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES

TIRE A PART

R.B.S.J.A. Supplément du N°32

Année 2014

Sommaire

DOCTRINE :

- **Joseph DJOGBENOU**
La réforme de la procédure civile béninoise à l'épreuve de la légistique (Page 5)
- **Abdoulaye GOUNOU SALIFOU**
Les garanties des droits de l'Homme dans le contentieux des comptes : Essai d'analyse comparée en droit français et africain (Page 43)
- **GUEDEGBE Samson Igor Bidossessi**
La violation des règles de procédure du licenciement en droit du travail béninois (Page 91)
- **Tikonimbé KOUPOKPA**
Remarques sur l'autorité hiérarchique au TOGO (Page 123)

LEGISLATION :

Loi n° 2013-06 portant code électoral en République du Bénin (Page 157)

JURISPRUDENCE :

Commentaire du jugement n° 58/001 du 07 juin 2001 du Tribunal de première instance de Cotonou (Page)

Revue Semestrielle publiée par l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (E.N.A.M.) et les Facultés de Droit et de Sciences Politiques des Universités Publiques du Bénin

ISSN : 1840-5169

Revue Semestrielle publiée par l'Ecole Nationale
d'Administration et de Magistrature (E.N.A.M.) et
les Facultés de Droit et de Sciences Politiques des Universités Publiques du Bénin

COMITE SCIENTIFIQUE

PRESIDENT D'HONNEUR

Maurice AHANHANZO-GLELE, Professeur de Droit Public à la retraite

MEMBRES

- Théodore HOLO : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire à l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN), Président de la Cour Constitutionnelle du Bénin
- Fidèle MENGUE ME ENGOUANG : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire à l'Université de Libreville, Ministre de la Santé (Gabon)
- Abdoullah CISSE : Agrégé de Droit Privé, Avocat (SENEGAL)
- Ahadzi KOFFI : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire, Président de l'Université de Lomé (TOGO)
- Akouété SANTOS : Agrégé de Droit Privé, Université de Lomé (TOGO), Ancien Doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Lomé
- Dorothé SOSSA : Agrégé de Droit Privé, Professeur Titulaire à l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN), Secrétaire Permanent de l'OHADA
- Noël GBAGUIDI : Agrégé de Droit Privé, Professeur Titulaire, Titulaire de la Chaire Unesco des Droits de la Personne et de la Démocratie de l'Université d'Abomey-Calavi (BENIN)
- Jean Baptiste MONSI : Magistrat, Ancien Procureur Général près la Cour Suprême du BENIN
- Robert DOSSOU : Ancien Doyen de la Faculté de Droit, Ancien Président de la Cour Constitutionnelle du Bénin

COMITE DE REDACTION

- Directeur de Publication : Théodore HOLO : Agrégé de Droit Public, Professeur Titulaire
- Secrétaire Scientifique : Victor TOPANOU, Maître de Conférences au CAMES, Université d'Abomey-Calavi (BENIN)
- Secrétaire Adjoint : Roger DOSSOU-YOVO, Docteur en Droit, Directeur Général de l'Institut International des Assurances (Yaoundé)
- Membre : Barnabé GBAGO, Agrégé en histoire du Droit, Doyen de la Faculté de Droit, Université d'Abomey-Calavi

COMITE DE GESTION

- ◆ **Président** : Professeur Barnabé GBAGO : Doyen de la Faculté de Droit et de Science Politique (FADESP) du Bénin
- ◆ **1^{er} Vice Président** : Mr Nicaise Z. MEDE, Agrégé de Droit Public, Directeur de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) du BENIN
- ◆ **2^e Vice Président** : Eric DEWEDI, Maître-Assistant au CAMES, Droit Privé, Doyen de la Faculté de Droit et de Science Politique de Tchaourou, Université de Parakou (BENIN)
- ◆ **Responsable à la promotion et à la diffusion** : Mme Elisabeth YEDEDJI épouse GNANVO, Maître-assistante du CAMES, Droit Privé, Université d'Abomey-Calavi
- ◆ **Trésorier** : Mr KOTOKO Frédéric, C/SAF, ENAM

**REVUE BENINOISE DES SCIENCES
JURIDIQUES ET ADMINISTRATIVES**

DOCTRINE

***LES GARANTIES DES DROITS DE L'HOMME DANS LE
CONTENTIEUX DES COMPTES : ESSAI D'ANALYSE
COMPAREE EN DROIT FRANÇAIS ET AFRICAIN***

Par

Dr. Abdoulaye GOUNOU SALIFOU

Assistant à la Faculté de Droit et de Sciences Politiques
Université d'Abomey-calavi

Les garanties des droits de l'Homme dans le contentieux des comptes : Essai d'analyse comparée en droit français et africain.

Par Dr. Abdoulaye GOUNOU SALIFOU

Assistant à la Faculté de Droit et de Sciences Politiques

Université d'Abomey-calavi

Sommaire

INTRODUCTION -----	2
I- UNE TRANSPOSITION D'INEGALE AMPLEUR.-----	7
A- <i>Un conservatisme du droit africain face aux réformes françaises.</i> -----	7
1- <i>Une remise en cause française des déterminants procéduraux</i> -----	8
2- <i>Une séparation plus stricte des fonctions en France</i> -----	11
B- <i>Une consécration plus perceptible des garanties des droits de l'Homme en France</i> 14	
1- <i>Un renforcement des garanties classiques des droits de l'Homme</i> -----	14
2- <i>L'érection de nouvelles garanties d'impartialité.</i> -----	18
II- UNE PRESENCE D'OBSTACLES DE NATURE HETEROCLITE.-----	21
A- <i>Des obstacles communs à la France et à l'Afrique.</i> -----	22
1- <i>Un régime de responsabilité incompatible avec les garanties des droits de l'Homme.</i> ---	22
2- <i>Le jugement «objectif», un obstacle à la prise en compte des droits de l'Homme.</i> -----	27
B- <i>Des obstacles spécifiques à l'Afrique.</i> -----	30
1- <i>Une paralysie originelle des juridictions supranationales africaines.</i> -----	30
2- <i>La faible réceptivité des réformes françaises par la justice financière africaine</i> -----	33
CONCLUSION -----	36

INTRODUCTION

Peut-on concevoir la reconnaissance d'un droit purement subjectif dans un procès portant prioritairement et objectivement sur des chiffres contenus dans un compte ? C'est là toute la question de la transposition des garanties des droits de l'Homme dans le contentieux des comptes.

Arrimer les droits de l'homme aux finances publiques pouvait paraître, jusque dans un passé récent, étonnant et même paradoxal en raison du caractère objectif du contentieux des comptes. Mais à suivre l'actualité juridique en France au niveau du Conseil d'Etat français¹ et des juridictions financières², il ne fait aucun doute que le droit budgétaire et les droits de l'Homme ont désormais un terrain de rencontre. Le droit budgétaire s'imprègne de plus en plus des droits de l'Homme.

Certes, la matière des finances publiques se trouve « à la croisée des chemins »³ et les questions financières conditionnent la mise en œuvre des politiques publiques à tous les niveaux. Il y a toujours une incidence financière consécutive aux décisions qui sont prises sur quelque sujet que ce soit et à quelque niveau que l'on se place. La discipline est aujourd'hui « écartelée, voire même éclatée »⁴ dans plusieurs sciences sociales. Elle ne cesse de chercher de nouveaux points d'ancrage, se greffant parfois solidement sur d'autres disciplines au point de donner naissance à de nouvelles branches⁵. Ces constats ont fait dire, d'une part, que la matière des finances publiques revêt un caractère transversal, d'autre part, que les finances publiques « sont véritablement conquérantes ».⁶ On assiste d'ailleurs présentement à une mutation de grande ampleur au niveau de l'organisation et du fonctionnement des systèmes financiers publics. Cette mutation se développe et engendre de nouveaux points d'intersection entre les finances publiques et des disciplines qui lui sont longtemps restées éloignées, telles que droits de l'Homme.

Les droits de l'Homme, en tant qu'aspiration universelle des peuples intégrée dans les Constitutions modernes, pénètrent les autres disciplines de droit à des

¹ Deux Arrêts de principe, notamment, du Conseil d'Etat français ont ébranlé la procédure juridictionnelle classique de jugement des comptes : il s'agit de l'arrêt Lorenzi du 30 octobre 1998 et de l'arrêt Société Labor Métal rendu le 23 février 2000.

² La jurisprudence financière, depuis 1998, se focalise sur le respect des principes de procès équitable. Depuis lors, toutes les réformes opérées, dans des juridictions françaises visent à mettre en place des procédures juridictionnelles qui garantissent un procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

³ Les finances publiques constituent une « science-carrefour » en raison de la diversité des domaines qu'elles touchent. Il s'agit notamment des domaines ci-après : science économique, science de gestion, science politique, droit constitutionnel, droit administratif. En plus de cela, les finances publiques se trouvent placées au cœur de toutes les grandes questions qui se posent aux sociétés contemporaines.

⁴ M Bouvier, M-C. Esclassan et J-P. Lassale, *Finances Publiques*, Paris, LGDJ, 9^{ème} éd, 2008, p.8.

⁵ Constats faits par les Professeurs M Bouvier, M-C. Esclassan et J-P. Lassale, *Finances publiques, op cit.*, p.9.

⁶ - S. YONABA, *les finances de l'Etat Burkinabè*, Ouagadougou, collection Précis de droit burkinabè, 2006, p.11.

degrés divers. Et si l'Etat de droit est « énonciateur des droits de l'homme »⁷, les juridictions en sont certainement les « gardiens naturels »⁸.

Le contentieux administratif « s'humanise »⁹ et les juridictions administratives et financières¹⁰ subissent l'influence de plus en plus croissante des droits de l'homme¹¹. Le juge financier ne se limite plus à la seule appréciation des chiffres des comptes des comptables publics. Ainsi, la pénétration des droits de l'homme en « territoire » des finances publiques transcende les simples questions d'évaluation d'incidence en termes monétaires. Il est alors essentiel qu'elle soit perçue et analysée sous le prisme du droit en termes de réceptivité d'une discipline juridique par une autre.

Le centre d'intérêt qui focalise l'actualité juridique des finances publiques de cette dernière décennie¹², en France, se situe au niveau des procédures juridictionnelles contentieuses de la Cour des comptes : la jouissance par les comptables publics des garanties des droits de l'Homme. En fait, la juridiction financière est engagée, avec peine, depuis le 1^{er} janvier 2009, dans de « vastes réformes destinées à rénover les procédures »¹³ de jugement des comptes.

Les particularismes de la procédure juridictionnelle classique des juridictions des comptes telles qu'elles résultent du décret français du 28 décembre 1807, résident, pour l'essentiel, dans certains caractères et principes assez originaux¹⁴. La procédure est remarquablement inquisitoire à un degré inconnu des autres juridictions. La Cour dirige la procédure en prenant toute mesure utile. Le comptable public n'a pas d'initiative. Elle est ensuite secrète à la fois pour l'instruction et l'audience à laquelle les justiciables n'avaient pas accès. Seuls les arrêts étaient susceptibles de publication. C'est une procédure écrite dans laquelle le comptable

⁷ D. F. MELEDJE, « L'Etat de droit, nouveau nom du constitutionnalisme en Afrique ? Réflexions autour des voyages d'un concept symbolique », Colloque international de Cotonou en hommage au Professeur Maurice A. GLELE, du 8 au 10 août 2012.

⁸ T. HOLO, « les droits et devoirs de la personne dans le constitutionnalisme africain », *RBSJA*, Juin 2007, p.22.

⁹ O. DUGRIP, « Du droit à un procès équitable devant les juridictions administratives », *RFDA* N°2, 1990, p.203.

¹⁰ La présente étude porte sur les juridictions des comptes et ne concerne pas la Cour de discipline budgétaire et financière. Le terme « juridiction financière » y est employé en référence à la Cour des comptes.

¹¹ L'alerte fut donnée par H. SURREL qui constate que les juridictions financières françaises n'échappent plus à l'influence croissante de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. (Voir H. SURREL, « Le jugement des comptes des comptables de fait à l'épreuve des exigences de la Convention européenne des droits de l'homme », *RFDA* N°1, 2002, p.104).

¹² Le débat sur la réforme des procédures applicables devant les juridictions financières a véritablement pris corps à partir des jurisprudences du Conseil d'Etat français et de la Cour Européenne des droits de l'homme (CEDH) des années 2000, surtout à propos de l'applicabilité de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. (Voir notamment : CE, 23 février 2000, Société Labor Métal, Rec. 2000, p.119 ; CEDH, 12 avril 2006, Martinie c / France, AJA N° du 15 mai 2006, p. 986.).

¹³ R. HERTZOG, « La juridiction financière en mutation », *RFFP* n°106, Avril 2009, p. 247.

¹⁴ A propos des particularismes de la procédure contentieuse de la Cour des comptes, voir en particulier : E DOUAT, « Le particularisme de la procédure des juridictions financières », *RFFP* N°106, avril 2006, p.19 ; C. MICHAUT, « Particularisme des procédures des juridictions financières », *RFFP* N°106, avril 2006, p.39.

développait ses arguments devant le juge sans comparution personnelle. Il était dispensé du ministère d'avocat. Celui-ci paraissant d'ailleurs inutile en l'absence de débat oral. Tous les actes de procédure étaient presque toujours rédigés et signés par le comptable lui-même. Enfin, le principe du contradictoire y est assuré par la mise en œuvre de la règle du double arrêt¹⁵ qui est la plus grande originalité de la procédure devant le juge des comptes.

Ces originalités qui formaient un ensemble cohérent, justifié par le caractère hautement technique de la procédure sont aujourd'hui réaménagées, sous la triple poussée de la doctrine¹⁶, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme¹⁷ et du Conseil d'Etat français,¹⁸ dans le sens de poser des garanties des droits de l'Homme au profit des comptables publics¹⁹.

La réforme du contentieux des comptes qui a ainsi pris corps en France, devait par un effet symétrique, se répercuter sur les procédures des juridictions des comptes des Etats africains de tradition juridique française dont l'organisation et le fonctionnement demeurent calqués sur le modèle français. Mais aussi surprenant que cela puisse paraître, elle n'a eu qu'un écho très limité en Afrique. Cela se note aussi bien au niveau de la doctrine que des législations nationales.

La doctrine africaine n'a véritablement pas engagé la réflexion sur l'office du juge des comptes, au regard des garanties des droits de l'Homme²⁰. Les décisions

¹⁵ Voir infra, p.10.

¹⁶ Voir notamment : R. HERTZOG, « La juridiction financière en mutation », *RFFP* n°106, Avril 2009, p. 247 ; C. DESCHEEMAER, « La réforme des procédures des juridictionnelles de la Cour des comptes et des Chambres régionales de comptes de 2008 », in *Mélanges en l'Honneur de Robert HERTZOG*, *Economica*, 2011, p. 129 ;

L. SERMET, « juge des comptes et article 6 de la convention européenne des droits de l'homme : vers une juridictionnalisation accrue ? », *RFDA* N°1 de 2003, p. 109 ; H. SURREL, « le jugement des comptes des comptables de fait à l'épreuve des exigences de la Convention européenne des droit de l'homme », *RFDA* N°1 de 2002, p. 104 ; F. SUDRE, « l'applicabilité de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme aux procédures des juridictions financières », *RFFP* N°106, avril 2009, p.55 ; M. LSCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, « adapter la procédure devant les juridictions financières, au XXI^e siècle », *AJDA* 2007, p.668 ; F. SUDRE, « La première affaire française devant la Cour européenne des droits de l'Homme : l'arrêt Bozano du 18 décembre 1986 », *Revue générale du droit international public*, 1987, p. 533 à 585.

¹⁷ Voir notamment : CEDH, 26 avril 1979, in F. SUDRE et Autres, *Grands Arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'homme*, Paris, PUF, coll. Thémis, 4^e éd., 2007 ; CEDH, 13 décembre 2004, *Martinie c /France*, *JCP* 2004 ; CEDH, 7 octobre 2003, *Richard-Dubarry c/France*, *RFDA* 2004, p. 378.

¹⁸ Voir : CE, 6 janvier 1995, Nucci, Rec. 1995, p. 6 ; CE, Ass, 16 novembre 1998, *SARL Deltana et Perrin*, *RFDA* 1999, p.246 ; CE, 30 octobre 1999, *Lorenzi*, *RDP* 1999, p.633 ; CE, 23 février 2000, *Labor Métal*, *Lebon* p.83, *RFDA* 2000 p.435 ; CE, Ass, 6 avril 2001, *Entreprise Razel et frères et Le Leuch*, *Lebon*, p.176, *RFDA* 2001, p. 1299.

¹⁹ CEDH, 26 sept 2000, *GUISSET C/France*, *RDP* 2001, P.668, obs. H. SURREL ; CE, ass., 23 février 2000, *Sté Labor Métal*, *Rev du Trésor* 2000, 682, note M. LASCOMBE ; *RFFP* N°70 juin 2000, p. 207, note G. ORSONI ; *RFDA* 2000, 435, concl. SEBAN ; CEDH, 1^{er} octobre 1982, *Piersack c/Belgique*, in SURREL (H) op.cit. P.175.

²⁰ Voir notamment: N. MEDE, « La nouvelle gestion budgétaire : L'expérience des budgets programmes au Bénin », *Rev. Afrilex* N°4, 2004, p.56 ; C. Touré, « Le système de contrôle des finances publiques au Mali », *Rev. Afrilex* N°4, 2004, p.150 ; S. T. BATOUM-BA-NGOUE, *Démocratisation et processus budgétaire dans les Etats de la Communauté Economique et Monétaire*

des juridictions des comptes ne sont généralement pas publiées en Afrique. Les motifs évoqués tiennent à l'importance des sommes retracées dans les comptes et la technicité de certaines expressions que pourraient mal comprendre des citoyens non-initiés au vocabulaire financier²¹.

L'organisation et le fonctionnement des juridictions financières, dans des Etats africains, n'ont pas, en effet, connu de grands bouleversements dans le sens de la prise en compte des garanties des droits de l'Homme, malgré qu'ils se soient déclarés « fermement convaincus de leur devoir d'assurer la promotion et la protection des droits de l'Homme et des peuples »²². Particulièrement, dans les Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), espace africain de référence de la présente étude, rien ne laisse entrevoir une telle évolution. La modernisation des finances publiques²³ présentement en cours dans cet espace communautaire semble occulter la dimension des droits de l'homme dans le contentieux des comptes²⁴. Au surplus, les réformes institutionnelles qui conditionnent la mise en place des juridictions des comptes autonomes, amorcées depuis bientôt cinq ans ne sont pas conduites à terme dans certains Etats membres²⁵.

Le questionnement, sans cesse renouvelé, qui vient naturellement à l'esprit est de savoir si les réformes ainsi opérées posent de façon satisfaisante, au profit du comptable public, toutes les garanties des droits de l'Homme requises dans un procès moderne. Autrement dit, l'état actuel des règles contentieuses de jugement des comptes permet-il au comptable public de jouir de toutes les garanties instaurées par les instruments internationaux de protection des droits de l'Homme en faveur du justiciable lors d'un procès? Pourquoi la réforme française des procédures juridictionnelles des Cours des comptes n'a pas eu de répondant en Afrique ?

de l'Afrique Centrale, *Rev. Afrilex* N°4, 2004, p.7 ; Dakor DA, « L'autorité de la chose jugée en matière de justice financière », *R.B.S.J.A.*, N°24,2011, p. 111.

²¹ Un détournement de crédit peut être entendu comme un vol de deniers publics dans l'esprit du citoyen non initié au langage financier.

²²Préambule de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples.

²³ Un cadre harmonisé de modernisation des finances publiques de l'espace UEMOA a été mis en place depuis 2009. Il repose sur six Directives, dont les processus de transposition ne sont toujours pas conduits à terme dans les Etats membres (Directive N°1/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des Finances publiques au sein de l'UEMOA ; Directive N°6/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Lois de finances au sein de l'UEMOA; Directive N°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA; Directive N°08/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Nomenclature budgétaire au sein de l'UEMOA; Directive N°09/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Plan comptable de l'Etat au sein de l'UEMOA ; Directive N°10/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 Tableau des opérations financières de l'Etat au sein de l'UEMOA).

²⁴ La Directive N°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA, qui fait obligation aux Etats d'instaurer une Cour des comptes (articles 85 et 97), est muette sur la question de procédure de jugement des comptes.

²⁵ Dans certains Etats de l'Union les réformes institutionnelles ont même de la peine à prendre véritablement corps dans les droits nationaux. Des Etats dont le Bénin et la Mali n'ont pas achevé le processus de création et d'opérationnalisation de la Cour des comptes. Au Bénin particulièrement, le processus de création d'une Cour des comptes a du plomb dans l'aile. Il est subordonné à une révision préalable de l'article 131 de la Constitution du 11 décembre 1990. En Côte d'Ivoire, la nouvelle loi organique sur la Cour des comptes est toujours en attente d'adoption.

Toutes ces questions seront abordées dans une approche comparée, en droits français et africains. Mais au-delà de ces interrogations, une certitude : en France, les principes autrefois intangibles qui constituaient le piédestal du droit processuel de la justice financière sont substantiellement remis en cause²⁶, rénovés²⁷ ou en cours de mutation²⁸, bien entendu à des degrés différents. C'est la conséquence d'un arrêt de portée historique exceptionnelle rendu par la Cour Européenne des Droits de l'Homme : l'Arrêt Martinie²⁹ du 12 avril 2006.

Les règles procédurales actuellement en vigueur devant les juridictions françaises des comptes sont, en fait, la résultante d'une indispensable adaptation tendant à les rendre plus compatibles avec le droit qu'a toute personne à un procès équitable. L'objectif des réformes, constate R. HERTZOG, étant de rendre les procédures des juridictions financières, conformes aux standards d'une justice moderne³⁰. Les corrections et remaniements apportés à la procédure de jugement des comptes ont abouti, en France, à une « juridictionnalisation »³¹, de surcroît, « renforcée du procès financier »³².

Si la procédure suivie devant la Cour de discipline budgétaire et financière paraît conforme aux standards droits de l'Homme,³³ tel n'est toujours pas le cas pour les procédures applicables devant les juridictions des comptes, aujourd'hui prises dans un « mouvement qui bouscule certaines traditions »³⁴ et « qu'il est essentiel pour elles de s'y adapter »³⁵. Bien que la Cour de discipline budgétaire et financière et les juridictions des comptes soient toutes des juridictions financières, les différences qui les séparent dans leur organisation, leur fonctionnement ainsi que leurs compétences sont immenses³⁶. Elles autorisent, sinon, obligent leur

²⁶ H. SURREL, « Le jugement des comptes des comptables de fait à l'épreuve des exigences de la Convention européenne des droits de l'Homme », *RFDA* N°1, 2002, p. 104.

²⁷ M. LASCOMBE, « Prolégomènes : la nouvelle procédure applicable devant les juridictions financières », *RFDA* N°4, 2009, p. 813.

²⁸ R. HERTZOG, « La juridiction financière en mutation », *RFFP* N°106, avril 2009, p.247.

²⁹ -CEDH, 12 avril 2006, Martinie c / France, *AJA* N° du 15 mai 2006, P 986.

³⁰ R. HERTZOG, « la juridiction financière en mutation », *op cit.*, P 247.

³¹ L. SERMET, « juge des compte et article 6 de la convention européenne des droits de l'Homme : vers une juridictionnalisation accrue ? », *RFDA*, 203, P. 109.

³² A ; DUFFY-MEUNIER, « La Cour des comptes : une institution sous double influence », *RFFP* N° 109, Février 2010, p. 125.

³³ H. SURREL, « jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme », notes sur Guisset c/ Francien F, *RFDA* 1999, p.1022-1031 ; M. GUYOMAR, « Le principe d'impartialité et la Cour de discipline budgétaire et financière », *RFDA*, 2003, p.713.

³⁴ R. HERTZOG, « la nécessaire réforme de la procédure de gestion de fait », *RFFP* juin 1999, p. 105.

³⁵ H. SURREL, « Le jugement des comptes des comptables de fait à l'épreuve des exigences de la Convention européenne des droits de l'homme », *RFDA* N°1, 2002, p. 104.

³⁶ Instituée en France en 1948, la Cour de discipline budgétaire et financière n'est pas dotée de magistrats en fonction à temps plein. Sa composition, en France, est mixte. Elle réunit à la fois des membres du Conseil d'Etat et ceux de la Cour des comptes. En Afrique, c'est généralement les magistrats des Cours ou Chambres des comptes qui siègent en formation de discipline financière. Dans tous les cas la Cour de discipline budgétaire et financière a une compétence limitée aux ordonnateurs autres que les ministres. La procédure est longue et a des allures pénales. (Art 126 à 140 de la loi N°2004-20 du 17 Aout 2007 portant règles de procédure applicables devant les formations de la Cour Suprême du Bénin ; Art 23 et 77 à 91 de la loi organique N°2012-08 du 26 mars

dissociation et l'exclusion de la Cour de discipline budgétaire et financière du champ de cette étude.

L'effort de transposition des garanties des droits de l'Homme dans le contentieux des comptes français contraste avec le conservatisme africain du procès financier(I). Mais parce que les réformes ont laissé subsister de nombreuses insuffisances que F. SUDRE qualifie d' « angles morts », ³⁷ la prise en compte des garanties des droits de l'Hommes dans le contentieux des comptes paraît, aussi bien en France qu'en Afrique, incomplète. Plusieurs obstacles rendent difficile une prise en compte de toutes les garanties des droits de l'Homme dans le procès financier. Mais ils sont plus accentués en droit africain (II).

I- Une transposition d'inégale ampleur.

En France, la réforme de 2008 a profondément modifié le jugement des comptes, première compétence de la Cour des comptes déclinée à l'article 11 de la loi du 16 septembre 1807³⁸. Elle a été amorcée en 1998 par une remise en cause progressive de la procédure de jugement des comptes par le Conseil d'Etat³⁹ qui avait commencé à infléchir les grands principes du contentieux des comptes pourtant bien conservés en Afrique (A). Corrélativement, le contentieux des comptes français s'imprègne de plus en plus des garanties de droit de l'Homme au profit des comptables publics (B).

A- Un conservatisme du droit africain face aux réformes françaises.

L'instance devant la Cour des comptes obéit à des règles spécifiques qui ne relèvent ni du Code de justice administrative, ni du Code de procédure pénale. Ces règles ont mis en place un certain nombre de principes directeurs qui ont fondé tout le contentieux des comptes français et africain, jusqu'à l'intervention décisive de la Cour européenne des droits de l'Homme à travers l'Arrêt Martinie du 12 avril 2006⁴⁰.

2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes du Niger ; Art 44 à 60 de la loi organique N°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes du Sénégal).

³⁷ - SUDRE (F), « l'applicabilité de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme aux procédures des juridictions financières », *RFFP* N° 109, Avril 2009, p.67.

³⁸ L'article 11 de la loi du 11 septembre 1807 dispose en effet que « la Cour sera chargée du jugement des comptes des recettes du trésor, de receveurs généraux de département et des régies et administration, des contributions indirectes(...), des recettes et des dépenses de fonds et revenus spécialement affectés aux dépenses des départements et des communes dont les budgets sont arrêtés par l'Empereur ».

³⁹ Voir notamment : CE, 30 octobre 1998, Lorenzi, *GAJF*, 5^e éd, n° 14, *RFFP* 1999, P 189 note PIERUCCI, RD pub 1999, P.633, note Eckert. Dans cette affaire, le Conseil d'Etat avait pour la première fois décidé que l'audience publique devient obligatoire pour le prononcé des amendes de la Cour de discipline budgétaire et financière. CE 23 février 2000, Labor Métal, *RFDA* 2000, P.435, concl A. SEBAN, dans le cas d'espèce, le Conseil d'Etat avait cassé un arrêt de la Cour des comptes au motif pris que « eu égard à la nature des pouvoirs du juge des comptes et aux conséquences de ses décisions pour les intéressés, tant le principe d'impartialité que celui des droits de la défense font obstacle à ce qu'une décision juridictionnelle prononçant la gestion de fait soit régulièrement rendue par la Cour des comptes alors que, comme en l'espèce, celle-ci a précédemment évoqué cette affaire dans un rapport en relevant l'irrégularité des faits... ».

⁴⁰ L'arrêt Martinie est considéré par la doctrine française comme la cause immédiate et déterminante du basculement du droit processuel des juridictions financières. (Voir : J-F BENARD,

Cette jurisprudence a, effectivement, résolu le législateur français à modifier en profondeur les déterminants et la conduite même de l'instance devant la Cour des comptes. La réforme, de l'avis de M. LASCOMBE et X. VENDENDRIESSCHE⁴¹, a rapproché le procès financier des procès de droit commun tant au niveau des déterminants procéduraux (1) que du déroulement du procès (2).

1- Une remise en cause française des déterminants procéduraux

Le particularisme « des déterminants de la procédure juridictionnelle financière »⁴² est telle que certains auteurs y trouvent le fondement de « l'objectivité » du contentieux des comptes⁴³. En fait, il obéit à une nécessité juridique tenant au caractère d'ordre public de la procédure⁴⁴. La procédure de jugement des comptes repose, en pratique, sur trois piliers qui faisaient de la Cour des comptes un « modèle procédural »⁴⁵ : le mode de saisine, l'originalité de l'instruction et l'absence d'audience publique.

L'atténuation du principe d'auto saisine constitue le premier élément marquant de la révolution procédurale des juridictions de comptes françaises. La saisine de la Cour des comptes telle qu'elle est organisée dans la plupart des Etats francophones, résulte pour l'essentiel du décret du 28 septembre 1807 portant procédure de la Cour des comptes. Elle constitue une des « grandes énigmes du droit financier »⁴⁶. Avant la réforme de 2008, la saisine formelle du juge des comptes n'existait pas en France : c'est le principe dit d'auto saisine. Il demeure en vigueur dans la plupart des législations africaines.

En Afrique, c'est toujours « le compte qui saisit le juge »⁴⁷. Autrement dit, la transmission des comptes à la juridiction étant une obligation des comptables

Avant-propos du n°106 de la *RFFP* consacré aux actes du Colloque sur « La réforme des procédures des juridictions financières et la Convention européenne des droits de l'Homme » p.11 ; E. DOUAT, « Le particularisme de la procédure des juridictions financières », *RFFP* N°106, avril 2009, p.18 ; F. SUDRE, « L'applicabilité de l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'Homme », *RFFP* N°106, avril 2009, p.55 ; M. LASCOMBE et X. VENDENDRIESSCHE, « Prolégomènes : la nouvelle procédure applicable devant les juridictions financières » *RFDA* N° 4, 2009, p. 813.).

⁴¹ M. LASCOMBE et X. VENDENDRIESSCHE, « Prolégomènes : la nouvelle procédure applicable devant les juridictions financières » *RFDA* N° 4, 2009, p.813.

⁴² J-F BENARD, « avant-propos : la réforme des procédures des juridictions financières et la Convention européenne des droits de l'homme », *RFFP* N° 106, P.19 ; E. DOUAT, « le particularisme des procédures des juridictions financières », *RFFP* N°106, P 36.

⁴³ R. HERTZOG, « la juridiction financière en mutation », *RFFP* N° 106, Avril 2009, P 247 ; G. ORSONI, *Finances Publiques*, paris, éd. Publisud, 1989, p. 242 ; M. BOUVIER ; M-C. ECCLASSAN et J6P. LASSALE, *Finances Publiques*, paris, *L.G.D.J.*, 9^e éd. 2008, p. 512 à 525.

⁴⁴ C. MICHAUT, « Particularisme de la procédure des juridictions financières » *RFFP* N°106, Avril 2009, p.40.

⁴⁵ E. DOUAT, « Le particularisme de la procédure des juridictions financières » *RFFP* N°106 Avril 2009, p20.

⁴⁶ C. MICHAUT, op cit. p. 40.

⁴⁷ Art 73 et 74 de la loi N°2004-20 du 17 Aout 2007 portant règles de procédure applicables devant les formations de la Cour Suprême du Bénin ; Art 36 de la loi organique N°2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes du Niger ; Art 44 et 50 de la loi organique N°98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes du Togo ; Art 34 de la loi organique N°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes du Sénégal.

publics, la juridiction n'avait pas besoin d'être mise en mouvement. Dans la pratique, les comptes des comptables publics sont mis en état d'examen et systématiquement transmis au juge des comptes. Ce dernier, contrairement à ce qui se passe en droit positif français, est saisi d'office ou se saisissait d'office de toutes les affaires relevant de sa compétence⁴⁸. La Cour des comptes a une compétence d'ordre public en raison de l'obligation qui repose sur les personnes morales bénéficiant de deniers publics de déposer leurs comptes au greffe des juridictions financières⁴⁹. Il faut, toutefois, faire une nuance selon qu'il s'agit d'une gestion patente ou d'une gestion de fait. Dans le premier cas, la reddition des comptes est d'ordre public⁵⁰. Dans le second cas, la Cour des comptes ne juge que si elle est saisie par le parquet dans le but de déclarer une gestion de fait, ou s'il s'auto-saisit lors de l'examen d'un compte patent ou d'une gestion de fait⁵¹.

L'auto-saisine dans une gestion patente, est déclenchée par la déclaration provisoire⁵². L'arrêt provisoire, était comme l'écrivaient M.LASCOMBE et X. VENDENDRISSCHE, « l'acte d'auto-saisine et le moyen d'assurer le contradictoire de la procédure »⁵³. Cependant, l'auto-saisine et la règle du double arrêt pouvaient apparaître à l'égard des justiciables comme une forme de « pré jugement portant respectivement atteinte au principe d'impartialité du tribunal »⁵⁴ et au « droit à un jugement dans un délai raisonnable. »⁵⁵. C'est pourquoi la loi française du 28 octobre 2008 a supprimé cette spécificité procédurale pourtant toujours bien conservée en Afrique. Elle place le ministère public au cœur de la procédure en lui donnant la possibilité et même « le monopole » de la saisine du juge des comptes. Cette loi a opéré une séparation plus stricte des fonctions d'instruction, de poursuite et

⁴⁸ Art 72 de la loi N°2004-20 du 17 Aout 2007 portant règles de procédure applicables devant les formations de la Cour Suprême du Bénin; Art 3 et 36 de la loi organique N°2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes du Niger; Art 25 de la loi organique N°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes du Sénégal ; Art 9 de la loi organique N°98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes du Togo.

⁴⁹ Ce contrôle est fondé sur l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui dispose : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

⁵⁰ Tous les comptes sont jugés par le juge financier qui réalise un apurement juridictionnel de ceux-ci excepté les cas d'apurements administratifs instaurés pour les comptes des plus petites collectivités territoriales.

⁵¹ Art 119 de la loi N°2004-20 du 17 Aout 2007 portant règles de procédure applicables devant les formations de la Cour Suprême du Bénin ; Art 50 de la loi organique N°98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes du Togo ; Art 63 de la loi organique N°2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes du Niger ;

⁵² Cour des comptes, 29 novembre 2007, Commune de Polynésie française, *Rev. Trésor* 2008, p.968 ; AJDA 2008, 455, chron. GROPER ET MICHAUT.

⁵³ M. LASCOMBE ET X. VENDENDRISSCHE, « Réformes des juridictions financières : acte 1 », in A. DUFFY-MEUNIER, « La Cour des comptes : une institution sous double influence », *RFFP* N° 109 Février 2010 p.125.

⁵⁴ Voir à ce sujet, M. GUYOMAR, concl RDT, 2006, p. 31 à 37 sous l'arrêt C.E. 20 Avril 2005, Karsenty, Fondation d'Aguesseau ; M. LASCOMBE et VENDENDRISSCHE, « Réforme des Juridictions financières : acte 1 » *op cit.*, p.2275 ; B. DELAUNAY, « l'impartialité du juge financier », *RFDA*, 2008, p.381.

⁵⁵ E.DOAT, « *le particularisme de la procédure des juridictions Financières* » *op cit.*, p.30.

jugement afin de clarifier les modalités d'ouverture de l'instance contentieuse et de renforcer le rôle du parquet dans l'engagement des poursuites. La redistribution des rôles confère désormais au ministère public la compétence d'engager les poursuites devant la formation de siège⁵⁶. La Cour des comptes française ne peut désormais plus s'auto-saisir par une décision provisoire qui déclencherait la procédure contradictoire comme elle pouvait le faire lorsqu'elle procédait au jugement des comptes patents ou à l'occasion de l'examen d'une gestion de fait. Tout dépend de l'issue de l'instruction qui porte désormais une marque : l'abandon de la règle du double arrêt, pourtant maintenue dans les législations africaines.

La règle du double arrêt, « marque de fabrique »⁵⁷ de la Cour des comptes, consiste pour le juge à statuer en deux temps. Dans un arrêt provisoire, le juge établit les irrégularités relevées dans le compte soumis au jugement et fait injonction au comptable d'apporter des clarifications et pièces complémentaires. Il donne un délai de réponse au comptable qui doit organiser sa défense. A l'égard du comptable, l'arrêt provisoire est une attaque de la juridiction financière qui notifie une menace de sanction⁵⁸. Dans un second arrêt, (qui peut ne pas être le dernier), le juge tient obligatoirement compte des réponses, preuves et explications apportées par le comptable. Elle est précieusement conservée dans les législations africaines.⁵⁹ Elle y reste la principale garantie du contradictoire devant le juge des comptes, contrairement au droit positif français.

La règle du double arrêt peut s'avérer très complexe et aboutir à des délais considérables de jugement. Tout comme l'auto-saisine, elle peut apparaître aux yeux des comptables publics, comme une forme de pré jugement portant atteinte à la fois au principe d'impartialité⁶⁰ et au droit à un jugement dans un délai raisonnable⁶¹. La réforme française de 2008 a supprimé le principe de double arrêt dans sa texture classique. Il est remplacé par un système d'ordonnance à charge ou à décharge du comptable, au terme de l'instruction dirigée par un rapporteur qui est lui-même exclus

⁵⁶ Art 1142 du code des juridictions financières, version consolidée du code au 7 août 2013 éd du 11 Août 2013, site web légifrance.

⁵⁷ A. DUFFY-MEUNIER, « la Cour des comptes : une institution sous double influence », *RFFP* N° 109, 2010, p.13.

⁵⁸ E. DOUAT « le particularisme de la procédure des juridictions financières » *RFFP* N° 106, Avril 2009, p. 30.

⁵⁹ Art 93 de la loi N°2004-20 du 17 Aout 2007 portant règles de procédure applicables devant les formations de la Cour Suprême du Bénin ; Art 47 et 48 de la loi organique 014-2000 du 16 mai 2000, portant composition, attributions, organisation, fonctionnement et procédure applicable devant la Cour des comptes du Burkina Faso; Art 51 et 52 de la loi organique N°2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes du Niger ; Art 36 à 38 de la loi organique N°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes du Sénégal ; Art 45 et 46 de la loi organique du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes du Togo.

⁶⁰ Voir, en ce sens M.GUYAMAR, concl RDT 2006, p. 31 à 37 sous l'arrêt C.E., 29 avril 2005, Kersenty, Fondation d'Aguesseau ; M. LASCOMBE et X.VANDENDRIESSCHE, « Réforme des juridictions Financières : acte 1 », *op. cit.* ; B DELAUNAY, « l'impartialité du juge financier », *RFDA* N°2mars 2008, P 381.

⁶¹ CEDH, 12 Décembre 2006, Siffre, Ecoffet et Bermadini c/France, Rec. N°49699 /99 ; voir également E. DOUAT, « Les particularismes de la procédure des juridictions financières » *op cit*, p.30.

de l'audience dont les règles sont rénovées. L'audience au sein des juridictions des comptes est devenue publique en France mais toujours à huis clos en Afrique.

L'audience publique, en matière de contentieux des comptes, n'est, en réalité pas une innovation de la réforme de 2008. Son introduction dans les procédures des juridictions des comptes française remonte à 1996⁶². Ce qui est nouveau, c'est que la publicité des débats est rendue désormais systématique dans le nouveau Code français des juridictions financières⁶³. En Afrique, par contre, les audiences ne sont toujours pas publiques et les débats se déroulent obligatoirement à *huis clos* dans les juridictions des comptes⁶⁴.

Le maintien du huis clos en droit africain peut trouver sa justification au double plan matériel et juridique. Manifestement, la présence du justiciable ou du public n'apporte, *a priori*, rien à un procès entièrement fondé sur des pièces écrites et dans lequel il est généralement fait interdiction au juge d'apprécier le comportement du comptable⁶⁵. Du point de vue juridique, on peut expliquer le maintien du huis clos dans les législations financières africaines par l'absence de référence explicite à l'audience publique dans l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples. Le mot «publiquement» utilisé à l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et repris par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Hommes, y a été supprimé⁶⁶.

En tout état de cause, la publicité de l'audience, telle que introduite en droit français, imprime au procès financier un cachet de transparence renforcé par une meilleure répartition des fonctions entre le Parquet et la formation de jugement.

2- Une séparation plus stricte des fonctions en France

Deux rôles essentiels, en amont de la décision du juge, reviennent au Rapporteur et au ministère public. La première phase de la procédure est appelée à tort ou à raison, « instruction »⁶⁷. Elle obéit presque aux mêmes règles de fond en

⁶² Art 18 du décret N° 3334 du 18 avril 1996 relative à la Cour des comptes. Par la suite le principe de publicité des audiences a été étendu à l'ensemble de la procédure de gestion de fait par la loi française N° 2001-1248 du 25 décembre 2001 relative à la Cour des comptes et aux Chambres régionales des comptes et par le décret N°2002-1201 du 27 septembre 2002.

⁶³ Art 142-III du Code français des juridictions financières.

⁶⁴ Art 92 de la loi N°2004-20 du 17 Août 2007 portant règles de procédure applicables devant les formations de la Cour Suprême du Bénin ; Art 49 de la loi organique N°2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes du Niger ; Art 31 et 32 de la loi organique N°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes du Sénégal ; Art 47 et 48 de la loi organique 014-2000 du 16 mai 2000, portant composition, attributions, organisation, fonctionnement et procédure applicable devant la Cour des comptes du Burkina Faso.

⁶⁵ Exception faite, bien entendu, en cas d'amende pour laquelle le juge dispose d'un pouvoir entier d'appréciation des circonstances de la cause, notamment de l'existence de faute, et pour laquelle l'audience publique présente un intérêt réel.

⁶⁶ « Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal... » (Art 10 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme). « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal... » (Art 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme.)

⁶⁷ Pour Christian MICHAUT, l'appellation instruction pour désigner le rôle du Rapporteur est impropre car ce travail selon lui, n'a rien de commun avec celui d'un juge d'instruction dans les

Afrique en France. A cette étape, les comptes mis en état d'être jugés et déposés pour apurement, sont confiés à un Rapporteur chargé de la phase d'instruction. Mais, à la différence de son homologue africain⁶⁸, le Rapporteur français instruit à charge et à décharge les comptes dont il est saisi⁶⁹. Que ce soit en France ou en Afrique, le Rapporteur peut mener un dialogue écrit avec les comptables, les ordonnateurs et autres personnes mises en cause. Ils sont tous tenus de déférer aux demandes d'explications ou de production de pièces formulées par le rapporteur et ce, dans les délais requis⁷⁰.

En France, le respect du principe de contradictoire au stade de l'instruction impose que les personnes mises en cause aient accès au dossier. Elles peuvent demander au greffier, copies des pièces de dossier et adresser au Rapporteur leurs observations écrites. A l'issue des vérifications, il dresse un rapport d'examen des comptes à fin de jugement tandis que les autres observations qui peuvent déboucher sur diverses formes de communications administratives sont consignées dans un rapport distinct. Un Contre-Rapporteur, désormais nommé Réviseur⁷¹ est chargé de vérifier les points les plus importants du dossier afin de débarrasser le rapport d'erreurs ou lacunes éventuelles. Il est investi de la même mission au Bénin, mais il conserve sa dénomination de Contre-rapporteur⁷². Concrètement, le Réviseur vérifie le contenu du rapport avant son dépôt. Il s'assure que le Rapporteur a effectué

juridictions de droit commun (C. MICAUT, op cit. p. 45). Par contre, M. LASCOMBE et X VANDENDRIESSCHE estiment « qu'il est désormais possible d'utiliser cette appellation, tant que les fonctions du Rapporteur s'apparentent à celles d'un magistrat instructeur » (M.LASCOMBE et X. VANDENDRISSCHE, « *Prolégomènes : la nouvelle procédure applicable devant les juridictions financières* », *RFDA* N°4, 2009, p. 813.).

⁶⁸ En général, le Rapporteur africain examine les opérations retracées dans le compte et dresse un rapport qu'il se borne à présenter devant la formation de jugement qui est la seule instance habilitée à rendre un arrêt de décharge ou à retenir une charge contre un comptable public. (Art 47 de la loi Organique N°014-2000/AN du 16 mai 2000 portant composition, attribution, organisation et procédure applicable devant la Cour des comptes du Burkina Faso ; Art 91 et 92 de loi N°2004-20 du 17 Août 2007 portant règles de procédure applicables devant les formations de la Cour Suprême du Bénin ; Art 36 de la loi organique N°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes du Sénégal ; Art 47 à 51 de loi organique N°2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes du Niger ; Art 42 et 43 loi organique du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes du Togo ; Art 47 de la loi organique 014-2000 du 16 mai 2000, portant composition, attributions, organisation, fonctionnement et procédure applicable devant la Cour des comptes du Burkina Faso.).

⁶⁹ Article R 141-11 (Pour les chambres régionales des comptes) du code français des juridictions financières.

⁷⁰ Art 1141-1 du Code français des juridictions financières ; Art 83 de la loi N°2004-20 du 17 Août 2007 portant règles de procédure applicables devant les formations de la Cour Suprême du Bénin ; Art 42 à 44 de la loi organique N°2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes du Niger ; Art 33 à 35 de la loi organique du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes du Togo ; Art 15 de la loi organique 014-2000 du 16 mai 2000, portant composition, attributions, organisation, fonctionnement et procédure applicable devant la Cour des comptes du Burkina Faso.

⁷¹ Le président J. MAGNET considère que le titre de « contre-rapporteur n'est pas approprié et que celui de « viseur » reflétait mieux cette fonction. Il a été suivi par le Législateur français, étant donné que c'est exactement ce titre qui a été conféré au contre-rapporteur par le décret d'application de la loi du 28 octobre 2008.

⁷² Art 97 de la loi N°2004-20 du 17 Août 2007 portant règles de procédure applicables devant les formations de la Cour Suprême du Bénin.

pendant l’instruction toutes les tâches demandées par le président de chambre dans sa lettre de mission⁷³, c’est-à-dire que « la commande livrée par le Rapporteur correspond bien aux termes de référence »⁷⁴.

Au terme de l’instruction, le rapport est déposé au greffe de la Cour et transmis au représentant du ministère public près la Cour des comptes. Le procureur général près la Cour des comptes dispose, dans la nouvelle procédure française, du monopole d’engager des poursuites devant la formation de siège. Le parquet est « le seul maître de l’opportunité des poursuites »⁷⁵. Il est alors appelé à conclure à l’existence ou en l’absence de charge pouvant être retenue à l’encontre du comptable. S’il relève dans le rapport qu’un élément est susceptible de conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable, il saisit la formation de jugement. Il « met en mouvement l’action publique »⁷⁶. C’est alors à partir de ce moment que s’ouvre la procédure du contradictoire. A ce stade précis, le comptable a accès au dossier. Il peut prendre connaissance du rapport et des conclusions. En Afrique, les charges relevées sont portées à la connaissance du comptable par un Arrêt provisoire qui peut comporter communication de pièces⁷⁷.

Par contre, si le parquet ne relève aucun élément susceptible de conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable, il transmet ses conclusions au Président de la formation de jugement qui dispose de deux options. Dans une première hypothèse, le Président peut estimer qu’aucune charge n’existe à l’égard du comptable, il rend alors une ordonnance de décharge ou de quitus (si le comptable est en fin de fonction). C’est l’équivalent, en droit africain, de l’Arrêt de décharge ou de quitus. La seconde hypothèse est celle dans laquelle le Président estime que, des lacunes, irrégularités ou contradictions subsistent et n’ont pas été relevées dans le dossier d’instruction. Dans ce cas il peut demander un rapport complémentaire. Celui-ci est à nouveau transmis au ministère public. Si le rapport de l’instruction complémentaire ne décèle aucune charge à l’encontre du comptable, le Président de la formation de jugement rend nécessairement une ordonnance de décharge. Si au contraire, l’instruction complémentaire lève le doute sur l’existence d’une charge contre le comptable, la procédure de jugement s’enclenche dans le cadre d’un procès, de plus en plus respectueux des garanties de droits de l’Homme⁷⁸.

⁷³ Art 95 de la loi N°2004-20 du 17 Août 2007 portant règles de procédure applicables devant les formations de la Cour Suprême du Bénin.

⁷⁴ E. DOUAT, « Les particularismes de la procédure des juridictions financières » *op cit*, p. 26.

⁷⁵ M LACOMBE et X. VANDENDRISSCHE, « Prolégomènes : la nouvelle procédure applicable devant les juridictions financières », *op cit*, p.813.

⁷⁶ Art R 112-8 du Code français des juridictions financières.

⁷⁷ Art 105 loi N°2004-20 du 17 Août 2007 portant règles de procédure applicables devant les formations de la Cour Suprême du Bénin ; Art 36 de la loi organique N°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes du Sénégal.

⁷⁸ Art 1142-III du Code français des juridictions financières.

B- Une consécration plus perceptible des garanties des droits de l'Homme en France

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi... »⁷⁹. Ce droit « comprend, bien entendu, le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix... »⁸⁰.

La réception des droits de l'Homme dans le droit processuel des juridictions financières s'est traduite, en France par un renforcement substantielle des garanties classiques qui, en Afrique, sont demeurées au stade embryonnaire (1). Un autre acquis de la réforme en France, est l'émergence de nouvelles garanties d'impartialité(2).

1- Un renforcement des garanties classiques des droits de l'Homme

Le droit à la défense, et celui d'être jugé dans un délai raisonnable ont pendant longtemps constitués les garanties peu perceptibles dans les procédures suivies devant les Cours des comptes. Ces droits ne bénéficient pas d'une même aise dans les législations financières africaine et française.

Dans le système juridique de tradition française, le droit à la défense du Comptable public était insuffisamment garanti devant les instances des juridictions financières par la règle de double arrêt. Cette règle qui a toujours cours en Afrique⁸¹ constituait, dans la procédure contentieuse de juridictions des comptes, l'ultime moyen de mise en œuvre du principe du contradictoire dans le procès financier. Dans un premier arrêt, le juge indique au comptable public, tous les griefs retenus contre lui puis formule une série d'injonctions⁸². C'est une décision « provisoire » qui n'a pas l'autorité de la chose jugée. Elle sera infirmée ou confirmée une fois les explications et dénégations du comptable connues du juge. Le juge des comptes y donne un délai de réponse au comptable pour organiser sa défense.

Dans cette procédure classique, la contradiction ne se noue qu'imparfaitement entre les parties et le juge. Il s'agit, selon C. MICHAUT d'une règle « asymétrique »⁸³. L'obligation de passer par une phase contradictoire écrite n'existe que pour le prononcé d'une charge définitive (débet ou amende).

⁷⁹ Art 6, §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme ; Art 10 de la déclaration universelle des droits de l'Homme.

⁸⁰ Art 7 §1-c de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples.

⁸¹ Art 93 de la loi N°2004-20 du 17 Août 2007 portant règles de procédure applicables devant les formations de la Cour Suprême du Bénin.

⁸² Art 105 de la loi N°2004-20 du 17 Août 2007 portant règles de procédure applicables devant les formations de la Cour Suprême du Bénin ; Art 32 et 36 de la loi organique N°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes du Sénégal ; Art 51 de la loi organique N°2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes du Niger ; Art 45 de la loi organique du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes du Togo ; Art 47 et 48 de la loi organique 014-2000 du 16 mai 2000, portant composition, attributions, organisation, fonctionnement et procédure applicable devant la Cour des comptes du Burkina Faso.

⁸³ C. MICHAUT, « Particularisme des procédures des juridictions financières », *RFFP* N° 106, Avril 2009, p.50.

Contrairement à la nouvelle procédure française, le rapport d'instruction ainsi que les conclusions du Procureur près la Cour des comptes, ne sont pas obligatoirement communiqués au comptable mis en cause⁸⁴. Or dans un procès équitable, le principe de contradiction n'est effectif que si les parties sont en situation d'égalité des armes. Il implique que chacune des parties soit appelée pour présenter ses preuves, assister à la présentation des preuves de l'autre partie et débattre de la valeur et des résultats des unes et des autres. Sur ce point, la loi française du 28 octobre 2008 marque une avancée incontestable. Elle a supprimé le déséquilibre qui continue d'exister en Afrique, entre les parties : le comptable public d'une part, le ministère public et les rapporteurs d'autre part. Le secret qui s'appliquait aux phases d'instructions et de l'audience de jugement a été levé, les débats ayant lieu en « audience publique ». Le comptable public français peut assister à l'audience et répondre directement à des questions que le juge estimerait opportune de poser⁸⁵.

Il est intéressant d'évoquer, dans le contexte africain, quelques petites ouvertures dans certaines législations. Au Sénégal et au Niger par exemple, les comptables ont la possibilité de se faire assister par un avocat de leur choix dans les procédures juridictionnelles⁸⁶, lorsqu'il y a prononcé d'une amende. Mais cette assistance ne peut pas valoir représentation en matière de jugement des comptes⁸⁷. C'est une avancée, certes remarquable, mais encore très timide, étant entendu que le comptable public africain demeure privé du droit d'exposer ses arguments de défense ou de contester directement devant le juge des comptes, les audiences se déroulant, toujours à huis clos⁸⁸ même au Sénégal et au Niger.

La levée du secret d'instruction opérée aussi bien dans la loi du 28 octobre 2008⁸⁹ que dans certaines législations africaines⁹⁰ a également pour conséquence

⁸⁴ La Cour européenne des droits de l'Homme relève à ce propos que « la notion de procès équitable implique...en principe le droit pour les parties à un procès de prendre connaissance de toutes les pièces ou observations soumises au juge, fût-il par un magistrat indépendant, en vue d'influer sa décision, et de la discuter. », (CEDH, 7 juin 2001, Kress c/ France, *AJDA*, 2001, p. 675, note F. Rolin ; *RFDA* 2001, p. 991, note Genevois).

⁸⁵ Art L.142-1 et L.242-1 de la loi N° 2008-1091 DU 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes.

⁸⁶ Art 49 de la loi organique N°2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes du Niger ; Art 31 de la loi organique sénégalaise du 17 février 1999 relative à la Cour des comptes du Sénégal.

⁸⁷ Art 31 de la loi organique sénégalaise du 17 février 1999 relative à la Cour des comptes.

⁸⁸ Art 92 de la loi N°2004-20 du 17 Août 2007 portant règles de procédure applicables devant les formations de la Cour Suprême du Bénin ; Art 32 de la loi organique sénégalaise du 17 février 1999 relative à la Cour des comptes du Sénégal ; Art 49 al 3 de la loi organique N°2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes du Niger ; Art 47 de la loi organique 014-2000 du 16 mai 2000, portant composition, attributions, organisation, fonctionnement et procédure applicable devant la Cour des comptes du Burkina Faso.

⁸⁹ Art 142-1 – III de la loi française du 28 octobre 2008 op. cit.

⁹⁰ Au Niger et au Sénégal, il est fait obligation au Juge des comptes de notifier au comptable public le rapport d'instruction, sans même que ce dernier n'en fasse la demande. (Art 47 de la loi organique N°2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes du Niger ; Art 36 de la loi organique N°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes du Sénégal). Par contre, au Bénin, la communication du rapport au

le renforcement du droit à l'information des justiciables des juridictions financières. A leur demande, les comptables ont accès au dossier. Ils peuvent prendre connaissance du contenu des conclusions du ministère public et du rapport d'instruction du rapporteur qui, étaient des documents tenus secrets⁹¹.

La loi du 28 octobre 2008 concède ainsi au comptable français la possibilité d'organiser leur défense de manière plus adéquate et sans aucune restriction. Elle leur permet également de présenter au juge leur version des faits et, plus amplement, leur moyen de preuve. Il en va autrement de la question du délai du jugement des comptes qui semble être la grande omission dans cette loi.

Assurément, la célérité avec laquelle la justice est administrée, c'est-à-dire la rapidité de la prise de décision, constitue en droit processuel un pilier important dans les dispositifs nationaux de protection des droits de l'Homme. A l'instar du droit à la défense, l'exigence d'un délai raisonnable est érigé en un principe général applicable devant toutes les juridictions. Toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée dans un délai raisonnable. C'est-à-dire que la justice ne doit pas être rendue « avec des retards propres à compromettre l'efficacité et la crédibilité »⁹².

Le délai raisonnable est, en matière des droits de l'Homme, une composante du droit à un procès équitable. Le Conseil d'Etat français admet que l'étendue de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'Homme, inclut l'exigence du délai raisonnable, lequel doit être appréhendé globalement et concrètement selon la complexité de l'affaire⁹³. Si ce délai raisonnable est méconnu, la responsabilité de l'Etat peut être engagée et la puissance publique peut se voir condamnée à payer des indemnités, à titre de réparation des dommages matériels et moraux directs et certains, qui en résulteraient, y compris les désagréments qui dépassent les préoccupations habituelles d'un procès⁹⁴.

La question du délai raisonnable se pose avec beaucoup moins d'acuité au niveau des juridictions financières en raison du fait que la détention préventive est rare en matière de contrôle des comptes. Toutefois, il est intéressant de faire observer, dans le cadre européen, que le non-respect par le juge des comptes de l'exigence de délai raisonnable posé à l'article 6-1 de la Convention, a provoqué des

justiciable est facultative (Art 93 la loi N°2004-20 du 17 Aout 2007 portant règles de procédure applicables devant les formations de la Cour Suprême du Bénin.).

⁹¹ Art 47 de la loi organique N°2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes du Niger ; Art 36 de la loi organique N°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes du Sénégal ; Art 93 la loi N°2004-20 du 17 Aout 2007 portant règles de procédure applicables devant les formations de la Cour Suprême du Bénin.

⁹² CEDH, 23 OCT 1990, Moreira de Azeve do, N° 574 in SALAMI I, la Protection de l'Etat de droit par les Cours constitutionnelles africaines, thèse de doctorat, Université Tours, 2005, p.263 ; CEDH, 6 juin 2000, Morel c/France n° 34130/96.

⁹³ CE, Ass., 28 juin 2002, Garde des Sceaux, ministre de la justice c/Magiera, AJDA 2002, p. 596, chron. F. DONNAT, *RFDA* 2002, p.756, concl. F. LAMY.

⁹⁴ D. HEDARY, « *La réception des exigences de la Convention européenne des droits de l'Homme par le conseil d'Etat* », RFFP n° 106 Avril 2009, P 132 ; CEDH, 9 mars 1998 GUISET C/France in HEDARY (D), « *La réception des exigences de la Convention européennes des droits de l'Homme par le Conseil d'Etat* » op cit., RFFP, N° 166, Avril 2009, p. 132.

condamnations prononcées par la CEDH contre plusieurs Etats⁹⁵. La CEDH a rappelé d'ailleurs que, « si les retards sont dus à la structure du système judiciaire nationale... la Convention astreint les Etats contractants à organiser leurs juridictions de manière à leur permettre de répondre aux exigences de l'article 6-1 »⁹⁶.

En Afrique, l'article 7-d de la charte africaine des droits de l'homme et des Peuples énonce, avec la même exigence que la Convention européenne, le droit d'être jugé dans un délai raisonnable. Mais la question du délai raisonnable doit être examinée au niveau des Cours des comptes africaines avec beaucoup de circonspection en tenant compte à la fois des systèmes d'organisation des juridictions, des faibles moyens matériels et humains dont elles disposent généralement, et des retards qui sont, le plus souvent, imputables aux justiciables eux-mêmes⁹⁷.

Les armes pour combattre la lenteur du procès au niveau des juridictions financières sont nombreuses, mais trois seulement semblent emporter la préférence des Etats : la fixation de délais pour la reddition des comptes, l'enfermement de l'office du juge dans des délais et, bien entendu la simplification des procédures et de la formation de jugement. En règle générale, les comptables publics sont astreints à la réédition de leurs comptes dans un délai bien déterminé à compter de la date clôture de l'exercice budgétaire⁹⁸. Ce délai varie d'un Etat à un autre, parfois, au sein d'un même espace communautaire⁹⁹. Il en est de même pour l'instruction et le jugement que le législateur a enfermé dans des délais pour éviter des procédures excessivement longues¹⁰⁰. Enfin, l'absence du Contre-Rapporteur dans certaines

⁹⁵ CEDH, gr. Ch., 20 octobre 2000, Kulda, c/Pologne ; CEDH, 1^{er} Juin 2004, Mme Richard-Dubarry c/France; CEDH, 28 mars 2002, Trovatoc/Itali. Voir également J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, « *Délai raisonnable du procès, recours effectif ou déni de justice ?* », RFDA N°1 du 10 janvier 2003, p. 85.

⁹⁶ CEDH, 28 avril 2005, HADJIDJANIS c/Grèce Requête n° 72030/01, in Fluizot (S) « *les juridictions financières et article 6-1 de la convention européenne sur la sauvegarde des droits de l'homme : confrontation des expériences européennes* » ; RFFP n° 106, 2009, p. 101.

⁹⁷ Au Bénin par exemple, il est arrivé que des comptables publics déposent leurs comptes avec des retards pouvant dépasser l'année. D'autres manquent purement et simplement à l'obligation fondamentale de réédition des comptes.

⁹⁸ Art 73 de la loi N°2004-20 du 20 août 2007 portant règle de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême du Bénin ; Art 44 de la loi organique N° 04-2000/AN burkinabè du 20 Septembre 2000 ; Art 34 de la loi organique Sénégalaise N° 99-70 du 17 février 1999 ; Art 44 de la loi organique Togolaise N° 98-014 du 14 juillet 1998.

⁹⁹ Au Bénin, ce délai est fixé à six mois au plus tard après la clôture de l'exercice budgétaire. Il est plus réduit au Sénégal (Cinq mois après la clôture de chaque gestion, les comptables sont tenus de présenter leurs comptes de gestion).

¹⁰⁰ Art 97, art 101, art 106, art 109, art 110 et art 111 de la loi N°2004-20 du 20 août 2007 portant règle de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême du Bénin ; Art 47, 48, 54 et 55 de la loi organique N°2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition et le fonctionnement de la Cour des Comptes du Niger ; Art 45 de la loi organique Togolaise N° 98-014 du 14 juillet 1998 ; Art 34 à 37 de la loi N°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes du Sénégal ; Art 44 et 50 de la loi organique 014-2000 du 16 mai 2000, portant composition, attributions, organisation, fonctionnement et procédure applicable devant la Cour des comptes du Burkina Faso.

législations africaines¹⁰¹ et la suppression de la règle du double arrêt en France, procèdent de la volonté des Etats de simplifier les procédures dans le but réduire les délais du procès.

Les exigences de délais imposés aux comptables publics et aux juridictions financières sont heureuses et correspondent bien à l'esprit des instruments internationaux de protection des droits de l'Homme¹⁰². Elles sont toutefois insuffisantes en ce que les législations nationales omettent souvent d'instituer le délai qui doit séparer le dépôt des comptes et le début de l'instruction. Un compte déposé dans les délais légaux peut être apuré plusieurs années plus tard ; alors même que le gestionnaire du compte n'est plus en poste.

La Cour européenne des droits de l'homme, tirant les conséquences de ces variables, préconise, à l'endroit de la France, que le « délai raisonnable » soit apprécié au regard de certains paramètres dont notamment la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes, ainsi que l'enjeu du litige pour l'intéressé¹⁰³. Une telle recommandation pourrait être faite à l'endroit des juges africains par la Cour africaine des droits de l'Homme. Cela permettrait l'adoption d'une démarche unifiée dans l'appréciation de la notion délai raisonnable.

En tout état de cause, l'exigence d'un délai raisonnable peut parfois conduire à la dérive consistant à rendre une justice expéditive. La doctrine rappelle à cet égard que « la célérité n'est pas nécessairement une qualité, elle peut conduire à une justice expéditive »¹⁰⁴.

2- L'érection de nouvelles garanties d'impartialité.

L'impartialité et l'indépendance d'un juge constituent deux choses inséparables l'une de l'autre. Pour la CEDH, l'impartialité se « définit d'ordinaire par l'absence de préjugés ou de parti pris »¹⁰⁵. Cette définition apparaît comme un compromis de deux démarches adoptées par le juge européen : la démarche subjective et la démarche objective. La première consiste à « déterminer ce que tel juge pensait dans son fond intérieur en telle circonstance ». La seconde par contre, « revient à rechercher s'il offrait des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime »¹⁰⁶. Privilégiant l'impartialité objective, la CEDH, comme le souligne H. SURREL, confère une certaine importance aux « apparences » en raison de « la confiance que les tribunaux se doivent d'inspirer aux justiciables dans une

¹⁰¹ Dans certains Etat comme le Niger et le Togo, la phase d'instruction du jugement des comptes ne comporte pas l'intervention d'un Contre-Rapporteur.

¹⁰² Art 7-d de la charte africaine des droits de l'homme et des Peuples ; Art 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

¹⁰³ CEDH, 26 sept 2000, GUISET C/France, RDP 2001, p.668, obs. H. SURREL ; CEDH, 31 mars 1998, Mme REINHAR et SLIMANE-KAÏD c/France, n°21/1997/1008 et 22/1997/806/1009, D 1999.

¹⁰⁴ I. SALAMI *op cit*, p. 264.

¹⁰⁵ CEDH, 1^{er} octobre. 1982, Piersack c/Belgique, cité par SURREL (H), « Le cumul des fonctions et l'impartialité objective », *op.cit.* p.175.

¹⁰⁶ SURREL (H), « Le cumul des fonctions et l'impartialité objective » RFFP N°106, Avril 2009, p.175 ; M. LASCOMBE, « La dualité fonctionnelle des juridictions financières à la lumière du principe d'impartialité structurelle », RFFP N°106, Avril 2009, p. 210.

société démocratique »¹⁰⁷. Elle énonce et rappelle, à partir du principe de la séparation des différentes fonctions juridictionnelles, que l'impartialité objective s'oppose à certains cumuls de fonction¹⁰⁸. Elle conclut que l'impartialité d'une juridiction ne peut se contrôler qu'au cas par cas, en fonction des circonstances du litige¹⁰⁹.

L'impartialité des instances juridictionnelles a, de tout temps, été considérée dans tous les instruments internationaux de protection des droits de l'homme, comme consubstantielle à la qualité d'un procès. Elle est, à l'époque contemporaine, une notion difficile à cerner en raison de la pluralité des démarches et de conceptions qui caractérisent la doctrine¹¹⁰ et la jurisprudence¹¹¹ sur le concept même de l'impartialité.

Par contre, l'indépendance des magistrats des Cours des comptes pris, en tant que membres d'une corporation régie par un statut et diverses lois organiques, ne pose pas beaucoup d'incertitudes. Tout d'abord, l'indépendance des magistrats des Cours des comptes est affirmée dans toutes les législations nationales en tant que principe¹¹². Ensuite, ils sont généralement recrutés selon des procédés nationaux qui impliquent le Conseil supérieur de la magistrature et n'entrent en fonction qu'au terme d'une prestation de serment¹¹³. L'élection du Président de la Cour dans certains pays africains¹¹⁴, l'inamovibilité¹¹⁵ et l'irresponsabilité¹¹⁶ des

¹⁰⁷ CEDH, 17 janvier 1970, DELCOURT C/Belgique, in SURREL (H) op cit. P176.

¹⁰⁸ CEDH, 29 septembre 1995, Procola c/Luxembourg, Série A n°326 ; CEDH, 6 mai 2003, Kleyn et autres c/Pays-Bas, n°39343/98 ; CEDH, 9 novembre 2006, Sacilor-Lormines c/France, n°65411/01 ; CEDH, 30 juin 2009, Union des Fédération des Consommateurs « Que Choisir » du Côte d'Or c/France, n°39699/03.

¹⁰⁹ CEDH, 5è Sect., 30 juin 2009, Union des Fédérations des Consommateurs « Que choisir » de Côte-d'Or/France, Req. n°39699/03, RFDA 2009.

¹¹⁰ H. SURREL, « Le cumul des fonctions et l'impartialité objective », RFFP N°106, Avril 2009, p.174 à 180.

¹¹¹ CE, ass., 23 février 2000, Sté Labor Métal, Rev du Trésor 2000, 682, note M. LASCOMBE ; RFFP N°70 juin 2000, p. 207, note G. ORSONI ; RFDA 2000, 435, concl. SEBAN ; CEDH, 1^{er} oct. 1982, Piersack c/Belgique, in SURREL (H) op.cit. p.175.

¹¹² Art 4 de la loi organique N°99 du 17 février 1999 portant statut des magistrats de la Cour des comptes du Sénégal ; Art 7 de la loi N° 2004-07 du 23 octobre 2007, portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême du Bénin ; Art 1120-3 et 1120-4 du Code français des juridictions financières, version consolidée au 7 août 2013.

¹¹³ Art 1120-3 du Code français des juridictions financières, version consolidée au 7 août 2013 ; Art 5 à 10 de la loi N° 2004-07 du 23 octobre 2007, portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême du Bénin ; Art 2 de la loi organique N°98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation, et fonctionnement de la Cour des comptes du Togo. ; Art 8 à 11 de la loi organique N°2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition et le fonctionnement de la Cour des Comptes du Niger ; Art 6 à 8 de la loi organique 014-2000 du 16 mai 2000, portant composition, attributions, organisation, fonctionnement et procédure applicable devant la Cour des comptes du Burkina Faso.

¹¹⁴ Art 2 de la loi organique N°98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation, et fonctionnement de la Cour des comptes du Togo. En France le Président de la Cour des comptes est nommé par décret pris en Conseil des ministres (Art 1121-1 du Code français des juridictions financières, version consolidée au 7 août 2013).

¹¹⁵ Art 1120-1 du Code français des juridictions financières, version consolidée au 7 août 2013 ; Art 5 de la loi N° 2004-07 du 23 octobre 2007, portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême du Bénin ; Art 1^{er} et 2 de la loi organique N° 98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes de la République du Togo ; Art 6, 7 et 8 de la loi organique N° 014-2000/AN du 20 Septembre 2000 portant

magistrats dans l'exercice de leurs fonctions ainsi que l'autonomie d'action des Cours des comptes constituent des garanties sérieuses et universelles de l'indépendance des juridictions financières au sens des instruments internationaux de protection des droits de l'homme.

La recherche de l'impartialité au niveau des juridictions des comptes, s'est traduite par l'institution, dans presque tous les Etats de la famille juridique française, d'un Contre-rapporteur¹¹⁷ pour atténuer le pouvoir du Rapporteur. Il a une double mission. La première consiste à débarrasser le rapport d'instruction des erreurs de droit ou d'appréciation des faits, susceptibles de s'y glisser. La seconde consiste à faire des propositions au rapporteur pour éviter que le rapport soit considéré comme incomplet par la formation de jugement¹¹⁸. En France, le système d'organisation de la Cour des comptes semble offrir deux garanties supplémentaires d'impartialité: le Conseil des Cours des comptes et l'exclusion de magistrat Rapporteur des délibérées.

L'instauration d'un Conseil supérieur de la Cour des comptes, en dehors du Conseil supérieur de la magistrature, participe, en effet, d'une plus grande autonomisation de l'administration des juridictions des comptes et de la gestion du corps des magistrats¹¹⁹.

L'exclusion du magistrat Rapporteur des délibérés¹²⁰ lève le doute que pourrait susciter sa présence dans la formation jugement sur l'impartialité de la Cour. Le rôle assigné au Rapporteur, est essentiellement matériel. Les contacts qu'il noue pendant les auditions éventuelles avec des acteurs de la chaîne budgétaire peuvent l'amener à perdre son impartialité. En première instance, il a la charge principale de prendre toutes les mesures d'instructions utiles pour éclairer et permettre le jugement des comptes. Cette fonction est par nature susceptible de forger un préjugé viciant le jugement définitif, s'il participe au délibéré¹²¹. C'est donc en toute légitimité que la législation française a pu exclure le Conseiller rapporteur des formations de jugement des Cours des comptes.

composition, organisation, attributions et fonctionnement de la Cour des comptes du Burkina Faso; Art 6 et 11 de la loi organique N° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes du Sénégal ; Art 1120-3 du Code français des juridictions financières.

¹¹⁶ Art 5 de la loi organique N°99 du 17 février 1999 portant statut des magistrats de la Cour des comptes du Sénégal.

¹¹⁷ Art 91 et 97 de la loi N° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême du Bénin ; Art 42 et 43 de la loi organique N° 98- 014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes de la République du Togo.

¹¹⁸ Art 98 et 99 de la loi N° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême du Bénin ; Art 47 de la loi organique 014-2000 du 16 mai 2000, portant composition, attributions, organisation, fonctionnement et procédure applicable devant la Cour des comptes du Burkina Faso.

¹¹⁹ Art 1112-2-28 du Code français des juridictions financières *op. cit.*

¹²⁰ Art 1142-1-III du Code français des juridictions financières, version consolidée au 7 août 2013.

¹²¹ SURREL (H), *op cit.*, p. 191.

Le législateur africain ne tire certainement pas la même conséquence de la présence ou non du magistrat Rapporteur dans la formation de jugement des comptes. Les Conseillers Rapporteurs assistent à l'audience avec voix délibérative¹²².

Le débat sur l'impartialité des juridictions financières – qu'elle soit objective, subjective ou structurelle – est loin d'être fermé. Il est nourri par la jurisprudence¹²³ française qui, à son tour inspire la doctrine. Se fondant sur une approche concrète privilégiant le rôle effectif du Rapporteur (impartialité individuelle) ou de la Cour des comptes (hypothèse d'une dualité fonctionnelle), le Conseil d'Etat français et la CEDH s'efforcent d'éviter une trop grande extension de la théorie de l'impartialité qui menacerait la Justice financière dans l'exercice de ses compétences¹²⁴.

Au total, le contentieux des comptes français marque une avance sur le continent africain quant à la prise en compte des droits de l'Homme dans les règles processuelles des juridictions des comptes. Il s'entoure davantage des garanties des droits de l'Homme sous la poussée d'une dynamique juridique catalysée par une jurisprudence soutenue de la Cour européenne des droits de l'Homme et une doctrine très critique. Mais, il demeure encore quelques obstacles susceptibles d'empêcher une prise en compte complète des garanties des droits de l'Homme dans les procédures contentieuses des juridictions financières.

II- Une présence d'obstacles de nature hétéroclite.

Deux catégories d'obstacles s'opposent à une parfaite et complète transposition de toutes les garanties procédurales instaurées par les instruments internationaux de protection des droits de l'Homme. On peut ranger dans la première catégorie certaines spécificités du contentieux des comptes qui restent, à bien d'égards, antinomiques aux garanties classiques des droits de l'Homme. On peut, dès lors les qualifier d'obstacles de droit commun, inhérents à la nature même du contentieux des comptes (A). La seconde catégorie d'obstacles à lever, est caractéristique du continent africain (B).

¹²² Art 94 de la loi N° 2004-07 du 23 octobre 2007, portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême du Bénin ; Art 20 al-3, de la loi organique N° 98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des Comptes de la République du Togo ; Art 19 de la loi organique N° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes du Sénégal.

¹²³ Il s'agit particulièrement des jurisprudences de revirement de la CEDH et du Conseil d'Etat qui ont inspiré plusieurs articles de doctrine. Les Arrêts Martinie, Lorenzi, Richard-Dubarry et Labor Métal sont à l'origine des débats actuels sur les réformes des procédures des juridictions financières.

¹²⁴ Lire à cet effet : SURREL (H), « Le cumul des fonctions et l'impartialité objective », *RFFP* n° 106, 2009 ; MOREAU (G), « La dualité fonctionnelle à la lumière du principe d'impartialité structurelle », *RFFP* N° 106, 2009 ; SUDRE (F) et PICHERAL, « La diffusion du Modèle européen du procès équitable », la documentation française, Paris 2003 ; SOLDIER, « L'indépendance et l'impartialité » in F. SUDRE et C. PICHERAL *op cit.* Voir également: CE, 23 février 2000, Labor Métal *op cit.* ; CEDH, 28 SEPT 1995, Procola c/Luxembourg, *RFDA* 1996, p.777 ; CEDH, 7 octobre 2003, Richard Dubarry c/France, *op.cit.*

A- Des obstacles communs à la France et à l'Afrique.

La justice financière est un modèle de permanence et de conservatisme. Rétablie par Napoléon depuis 1807, le modèle français de la Cour des comptes s'est diffusé dans un très grand nombre de pays africains avec, bien entendu, quelques légères différences¹²⁵. Il s'y est développé certaines traditions procédurales que R. HERTZOG qualifie de « défauts génétiques »¹²⁶ du contentieux des comptes. Critiquées¹²⁷ par les uns et défendues¹²⁸ par les autres, elles n'ont cédé que partiellement devant les standards de procès moderne. Elles ont résisté aux réformes des juridictions de comptes et tiennent toujours une bonne place dans les finances publiques françaises et africaines. Ces traditions tiennent, les unes au régime de responsabilité applicable au Comptable public(1), les autres à la nature objective du jugement des comptes(2).

1- Un régime de responsabilité¹²⁹ incompatible avec les garanties des droits de l'Homme.

Le comptable public français jouit, à quelques nuances près, du même confort juridique que son homologue en Afrique. Le régime de responsabilité érigé à son endroit est dominé par deux principes : l'absence de présomption d'innocence en faveur du Comptable public et l'immixtion du ministre des finances dans l'exécution des peines prononcées par le juge des comptes.

Toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public où toutes les garanties nécessaires à sa défense lui auront été assurées¹³⁰ : c'est le principe de la présomption d'innocence institué par les Nations unies au profit de tous les êtres humains. Repris par la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples¹³¹ et la Convention européenne des droits de l'Homme¹³², la présomption d'innocence gouverne toutes les procédures juridictionnelles. Pourtant, le régime de responsabilité actuellement applicable aux comptables publics devant les juridictions financières françaises et africaines, semble déroger à ce principe. C'est une

¹²⁵ Au Bénin par exemple, le jugement des comptes est dévolu à une Chambre des comptes créée au sein d'une Cour Suprême. L'organisation, le fonctionnement et les attributions de cette Chambre sont calquées sur la Cour des comptes française d'avant la réforme de 2008.

¹²⁶ R. HERTZOG, « La juridiction financière en mutation », p.258.

¹²⁷ N. BAVAREZ, « La Cour des comptes : juridiction introuvable », chronique du Recueil *Dalloz*, 1992 ; R. HERTZOG, « La juridiction financière en mutation », *RFFP*, 2009, p.258.

¹²⁸ J. MAGNET, « Cherchez et vous trouverez ! » Cité par Jean François BENARD, *RFFP* N° 106, Avril 2009, p.14.

¹²⁹ La responsabilité, au sens général du terme, signifie que chacun doit répondre de ses actes en subissant une sanction, entendue comme toute mesure, même réparatrice, justifiée par la violation d'une obligation. (F-J AÏVO, « La responsabilité pénale des gouvernants dans les régimes politiques africains d'influence française. », *Revue Béninoise des Sciences juridiques et Administratives (R.B.S.J.A.)* N°22, 2009, p.63.). Nous privilégions dans le cadre de cette étude la notion de « responsabilité » entendue comme obligation de répondre d'un dommage devant la justice et d'en assumer les conséquences civiles (pécuniaires) et pénales.

¹³⁰ Art 11 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1944 proclamée par l'ONU.

¹³¹ Art 7-1b de la *Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples*.

¹³² Art 6-2 *Convention européenne des droits de l'Homme*.

responsabilité objective et la seule constatation d'une irrégularité la met en jeu. Elle « 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 faute du comptable, l'organisme a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers»¹³³. Le juge des comptes français a, sur ce fondement, engagée, la responsabilité pécuniaire personnelle d'un comptable dès lors qu'il a payé sur pièces fausses, alors même que la reconnaissance de faux par le juge pénal était postérieure au paiement¹³⁴.

Ainsi, la preuve d'une faute du comptable n'est pas nécessaire pour établir la responsabilité du comptable public devant le juge. Une présomption générale de responsabilité pèse sur lui : toute opération dont la justification n'est pas rapportée ou n'est pas jugée suffisante est présumée omise ou irrégulière et partant, mise à sa charge. Il ne s'agit pas d'une présomption irréfragable. C'est au comptable d'apporter la preuve de l'exécution régulière de l'opération mise en cause, soit en rapportant la preuve de la régularité de sa gestion ou de l'accomplissement régulier de l'ensemble de ses obligations de contrôle, soit en établissant que l'inexécution de celles-ci résulte de causes indépendantes de sa diligence. La Cour des comptes et le Conseil d'Etat français ont plusieurs fois rappelé cette responsabilité présumée, avant de prononcer ou de confirmer des mises en débet de plusieurs comptables ayant effectué des paiements jugés irréguliers¹³⁵.

Le régime de responsabilité du comptable public, ainsi qu'on le constate, prive cette catégorie de fonctionnaire du bénéfice d'un droit fondamental que constitue la présomption d'innocence, composante essentielle du procès équitable au sens des instruments internationaux de protection des droits de l'homme¹³⁶. Manifestement, ce régime demeure incompatible aux exigences des droits de l'Homme et il est surprenant que la Cour européenne des droits de l'homme et la loi du 28 octobre 2008 aient maintenu en l'état, la responsabilité présumée des comptables publics.

Pour l'instant, aussi bien le juge européen que les législateurs français et africains, semblent privilégier la sécurité des deniers publics à la protection d'un droit purement subjectif qu'est la présomption d'innocence. Ils sont personnellement et pécuniairement responsables des opérations dont ils sont chargés¹³⁷. L'effectivité de

¹³³ Art 60 de la loi N° 63-156 du 23 février 1963 portant loi de finance rectificative pour l'année 1963 en France ; Art 36 du Décret N°2001-039 du 15 février 2001 portant Règlement général sur la comptabilité publique en République du Bénin.

¹³⁴ CE, 12 juillet 1907, Nicolle, Trésorier-Payeur général de la Corse, Lebon 656, concl. Romieu ; GAJF 3è éd, Sirey 1991, p. 142.

¹³⁵ C. compte. 23 janvier 1906, Sieur Nicolle, GAJF, 3è éd, 1991, p142. Cette décision a été confirmée par le Conseil d'Etat 1^{er} juillet 1907, Rec.663, concl. Roméo ; C.C, 4 février 1988, Fuet, B.A.S. de la Commune de Matour, GAJF, 3è éd, Sirey 1991, p133.

¹³⁶ - Art. 11 de la déclaration universelle des droits de l'Homme.

- Art.7-c de la charte africaine des droits de l'Homme et des peuples.

- Art .6-2 de la convention européenne des droits de l'Homme.

¹³⁷ Art 19 du décret français du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Cette disposition est reprise par l'art 29 du décret n° 2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique en République du Bénin.

la responsabilité pécuniaire des comptables publics est assurée par l'existence, d'une part, d'une procédure de mise en débet, d'autre part, des garanties exigées des comptables sous plusieurs formes¹³⁸.

La « sévérité » du régime de responsabilité du comptable public peut se justifier « par l'idée à la fois de protéger les intérêts pécuniaires de la collectivité publique et d'éveiller chez le comptable public le sens de la responsabilité »¹³⁹. Cette rigueur est toutefois tempérée, en France et en Afrique, par l'instauration en faveur du comptable public, d'un mécanisme traditionnel de décharge extra-juridictionnelle de responsabilité dont le ministre des finances en est la clé de voûte. Ce dernier est ainsi érigé en un juge de fait du comptable public.

L'histoire des finances publiques, observe Félix TANO, « tend à accorder plus de pouvoir à l'Exécutif au détriment du Parlement »¹⁴⁰. Cette tendance est d'autant plus affirmée à l'endroit du Pouvoir juridictionnel en ce sens que le contentieux des comptes confère au ministre des finances des pouvoirs exceptionnels. En effet, Le droit de la comptabilité publique dans les Etats d'influence française reste marqué par une grande originalité : la remise gracieuse de débet par le ministre en charge des finances¹⁴¹. Elle est une émanation de la théorie du « ministre-juge »¹⁴² qui fait du ministre des finances la pièce maîtresse en matière d'exécution des décisions des juridictions financières.

Le ministre des finances peut procéder à une remise partielle ou totale du débet juridictionnel. La remise partielle de débet équivaut à une atténuation de la responsabilité réelle du comptable qui se voit réduire le montant des sommes qu'il doit effectivement verser. La remise totale du débet a un effet plus énergique. Elle exonère le comptable de tout paiement et donc de sa responsabilité pécuniaire personnelle.

Un comptable constitué en débet par le juge des comptes peut donc, au moyen d'un recours gracieux, solliciter une atténuation ou une annulation pure et simple des effets du reversement auquel il a été astreint. Le ministre des finances peut estimer que le manquant sanctionné par le juge trouve son origine dans une

¹³⁸ Les comptables publics sont assujettis au cautionnement à leur entrée en fonction. Ils constituent également une hypothèque légale sur leurs biens immeubles. Enfin, le trésor a un privilège général sur leurs biens meubles. (Art 17 du décret français du 29 décembre 1962 ; Art 25 du décret n° 2001-039 du 15 Février 2001 op. cit ; Art 2098 du code civil).

¹³⁹ YONABA ; les finances de l'Etat Burkinabè, collection Précis de droit burkinabè, Ouagadougou 2006, p. 203.

¹⁴⁰ F. TANO, *Constitutionnalisme et urgence budgétaire à l'épreuve des crises politiques*, *Revue Juridique et Politique des Etats Francophones*, vol.65 no.2 Contents (Page 131 - 151).

¹⁴¹ Art 60-IX de la loi de finances rectificative de 1963 en France ; Art 39 et 40 du décret N° 2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique en Rép du Bénin ; Art 41 du Décret N°2008-092 portant régime juridique applicable aux comptables publics en République du Togo.

¹⁴² La théorie du « ministre-juge » s'inscrit dans cadre du mécanisme a posteriori d'atténuation ou d'exonération de la responsabilité du comptable. Elle consacre le rôle prééminent du Ministre des finances dans l'exécution des Décisions de la Cour des comptes et surtout dans la mise en jeu de la responsabilité du comptable public.

cause non imputable au comptable et à laquelle il n'a pu échapper. Dans ce cas, il le décharge de toute responsabilité. Le ministre des finances peut refuser la remise de débet sollicité. Il lui appartient, le cas échéant, d'apprécier le comportement irrégulier ou fautif qui a été à l'origine du manquant relevé. Dans ces conditions, il est peu de dire que le ministre des finances juge l'attitude du comptable public, jugement au terme duquel il pourra, selon l'opinion qu'il s'est forgé, accorder ou refuser la remise partielle ou totale du débet.

En somme, le ministre en charge des finances peut s'autoriser à « infirmer » ou « confirmer » les décisions de mise en débet du juge des comptes au regard des circonstances objectives ou subjectives qu'il est seul à pouvoir apprécier et que le juge ne saurait considérer sans franchir les limites légales de son office¹⁴³.

A la question de savoir si le ministre peut continuer à juger les comptables alors que le juge des comptes se doit de rester cantonné dans son office et s'interdire de considérer les comportements de ceux qui sont attirés devant lui à l'occasion du jugement de leur compte, M.LASCOMBE et X. VENDENDRIESSCHE notent que le juge administratif et le législateur français sont unanimes¹⁴⁴. Une solution unique se dégage : le juge des comptes doit se limiter à juger les comptes « objectivement » et il appartient au ministre de continuer par la remise gracieuse, à moduler le montant de la somme que doit effectivement verser le comptable. Le principe est fondamentalement le même dans les Etats africains¹⁴⁵.

Le rôle prépondérant du ministre des finances dans le mécanisme d'allègement ou d'exonération de la responsabilité du comptable, a été récemment confirmé en 2007 par le Conseil d'Etat français qui, a toutefois posé une précaution : le contrôle *a posteriori* de la décision du ministre par le juge administratif¹⁴⁶. La même précaution existe en Afrique mais sous des formes différentes. Au Bénin et au Togo, par exemple, la procédure de remise de débet est plus respectueuse de la Décision et de l'autorité du juge des comptes. L'arrêté de remise de débet est pris sur avis du

¹⁴³ Toutefois, il convient de noter que les pouvoirs du Ministre des finances est atténué, dans plusieurs législations par l'instauration d'un contrôle juridictionnel ou administratif (a priori ou a posteriori) de la décision de remise gracieuse. Au Togo par exemple, la décision de décharge est prise par le Ministre des finances « sur avis du directeur général du Trésor et de la comptabilité publique en cas de débet administratif et sur avis de la Cour des comptes en cas de débet juridictionnel », (Art 41 portant règlement général sur la comptabilité).

¹⁴⁴ M.LASCOMBE et X. VENDENDRIESSCHE *op cit*, p. 443.

¹⁴⁵ Le principe est le même dans les Etats africains d'influence française. Le Ministre des finances est la seule autorité habilitée à prononcer le débet. Il en est de même pour la remise partielle ou totale de débet. En droit communautaire de l'UEMOA par exemple, l'article 32 de la directive N° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009, portant règlement général sur la comptabilité publique, accorde aux comptables la possibilité « d'obtenir une décharge de la responsabilité ou la remise gracieuse des sommes laissées à leur charge dans les conditions prévues par la réglementation nationale », (Bénin : art 39 et 40 de décret N° 2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique ; TOGO : Art 41 du décret N°2008-092 portant régime juridique applicable aux comptable publics.)

¹⁴⁶ CE, 10 janvier 2007, Ministre de l'Economie des Finances et de l'Industrie, req. N° 276093 ; voir extrait des conclusions du commissaire de gouvernement M.GUYOMAR, in M.LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, « La modernisation de la responsabilité des comptables publics », *RFDA* N° 3 du 15 mai 2007, P 442.

Directeur chargé de la comptabilité publique en cas de débet administratif ou sur avis du Président de la juridiction des comptes en cas de débet juridictionnel¹⁴⁷. Dans l'espace communautaire de l'UEMOA, les comptables peuvent même bénéficier d'un sursis de versement, qui n'est rien d'autre qu'un sursis à exécution de la décision du juge des comptes, pendant l'examen par le ministre, de la demande de décharge de responsabilité ou de remise gracieuse¹⁴⁸. C'est, en substance, un contrôle *a priori* qui s'exerce sur le projet de décision du ministre des finances en Afrique, alors que ce contrôle est *a posteriori* en droit français.

Au regard de ce qui précède, une évidence s'impose : la Cour des comptes, que ce soit en Afrique ou en France, reste une « juridiction atypique »¹⁴⁹ dont les décisions, même définitives, peuvent être suspendues ou remises en cause par l'autorité administrative. Cet état de droit qui est une atteinte à l'autorité de la chose jugée, paraît incompatible avec les dispositions des instruments de protection des droits de l'Homme¹⁵⁰. Le droit qu'a toute personne à ce que sa cause soit entendue par « un tribunal indépendant et impartial »¹⁵¹ est pleinement bafoué. Les professeurs M. LASCOMBE et X. VENDENDRIESSCHE, pensent d'ailleurs, à juste titre, que « la remise gracieuse à la suite d'un arrêt de débet est contestable dans la mesure où elle prive les décisions du juge des comptes de leur effectivité¹⁵² », et que « le droit à l'exécution des décisions de justice est heurté de plein fouet »¹⁵³.

La contrariété au droit à un procès équitable est manifeste, vu que c'est la « juridictionnalité » même de la Cour des comptes qui est remise en cause. Nous convenons avec F. SUDRE¹⁵⁴ qu'un juge dont l'exécution de la décision passée en force de chose jugée est dépendante de la décision de l'autorité exécutive n'est pas au sens des instruments juridiques de protections des droits de l'homme « indépendant » du fait de cette immixtion du pouvoir exécutif dans le chaîne du

¹⁴⁷ Art 39 al-2 du décret N° 2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique en Rép du Bénin ; Art 41 41 du Décret N°2008-092 portant régime juridique applicable aux comptables publics en République du Togo.

¹⁴⁸ Art 32 de la Directive *op. cit.*

¹⁴⁹ M.LASCOMBE et X VENDENDRESSCH, « La modernisation de la responsabilité des comptables publics », *RFDA* N° 3 du 15 mai 2007, p. 442.

¹⁵⁰ Cette position est largement partagée par une grande partie de la doctrine. A ce propos, voir F SUDRE, « L'applicabilité de l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme aux procédures des juridictions financières » *RFFP* N° 106, Avril 2009, p.55 ; C. MICHAUT, « Particularismes des procédures des juridictions financières », *RFFP* N° 106, 2009,P39 ; M LASCOMBE et X. VENDENDRIESSCHE « La modernisation de la responsabilité des comptables publics », *op cit* ; B. DELAURAY, « L'impartialité du juge financier », *RFDA* N°2 du 14/03/2009, p.381 ; P. AMSELEC, « Les juridictions des comptes et l'article 6§1 de la convention européenne des droits de l'Homme : une figure bien contestable de l'exception française », in Mélange COHEN. JOHNHATAN 2004, Tome 1, p.31 ; J-Y BERTUCCI « Les juridictions des comptes et l'art 6§1 de la Convention européenne des droits de l'Homme », *RFDA* 2002 ; p. 104.

¹⁵¹ Art 6-1 de la Convention européenne des droits de l'Homme ; Art 10 de la Déclaration Universelle des droits de l'Homme ; Art 6-1.d de la Charte Africaine des droits de l'Homme et des Peuples.

¹⁵² M. LASCOMBE et X. VENDENDRIESSCHE, « Plaidoyer pour assurer le succès d'une réforme », *RFDA* N° 2 du 1 mars 2004, p. 398.

¹⁵³ F.SUDRE, « L'applicabilité de l'article 6§1 de la Convention européenne des droits de l'Homme aux procédures de juridiction financière » *op cit*, p. 80.

¹⁵⁴ F.SUDRE, *op cit.*, p..81

procès. Le ministre n'est pas un juge et les règles du procès équitable ne sont pas applicables devant lui. La décision de remise gracieuse qu'il prend demeure une décision administrative quand bien même elle est prise sous le contrôle du juge. Il ne constitue pas donc un juge indépendant et impartial devant lequel le comptable doit pouvoir présenter ses arguments, les discuter et les exposer publiquement et contradictoirement.

L'indépendance et l'impartialité étant inhérentes à la qualité même de « tribunal » la Cour européenne des droits de l'Homme rappelle « qu'un vice de nature organique affectant l'indépendance et l'impartialité d'un tribunal est rédhibitoire et ne saurait être corrigé devant une juridiction supérieure »¹⁵⁵. Le juge des comptes, dépourvu de compétence pour juger l'attitude du comptable ne dispose pas de plénitude de juridiction, gage substantiel du droit à un procès équitable. Ne disposant pas d'un total contrôle « sur les points de fait comme sur les questions de droit », la Cour européenne des droits de l'Homme en déduit qu'il n'a pas la qualité de « tribunal », réservée à « un organe judiciaire de pleine juridiction »¹⁵⁶.

En définitive, le droit de remise gracieuse du ministre, porte atteinte à la compétence de décider du juge de comptes, c'est-à-dire au pouvoir de rendre « une décision obligatoire, qu'une autorité non judiciaire n'aurait pas le pouvoir de modifier »¹⁵⁷ et qui est inhérent à la notion de tribunal. La Cour des comptes ne juge donc pas le comptable public. Ce principe de la comptabilité publique tire probablement sa légitimité de la nature objective du contentieux des comptes qui constitue un autre obstacle à la prise en compte intégrale des droits de l'Homme dans le procès financier.

2- Le jugement « objectif », un obstacle à la prise en compte des droits de l'Homme.

Le principe traditionnel qui gouverne le jugement des comptes en France, est dominé par l'adage bien connu, selon lequel « la Cour des comptes juge les comptes et non les comptables »¹⁵⁸. Cet adage qui ne figure dans aucun texte législatif ou réglementaire, est un principe bien établi en droit budgétaire africain. Il fut à l'origine de la théorie de jugement « objectif » qui traduit toute la spécificité de l'office du juge des comptes.

Le « jugement objectif » consiste, d'après le Professeur HERTZOG, à « soutenir que le juge est saisi par le compte dont il a l'obligation de faire un examen juridictionnel, lequel débute à sa seule initiative, sans besoin d'en avertir le comptable »¹⁵⁹. Il a le même contenu dans les législations africaines. Le juge des comptes est saisi selon deux modalités qui échappent à toute démarche subjective. Il

¹⁵⁵ CEDH, 2- octobre 1984, de Cubber ; CEDH, 14 novembre 2000, Reipan c/ Autriche, in F. SUDRE *op cit*, p..82.

¹⁵⁶ CEDH, 10 février 1983, Albert et les comptes AFDI, 1984, P 447, observation R. PELLOUX.

¹⁵⁷ CEDH, 19 avril 1994, Vanden HURK c/Pays-Bas, in F. SUDRE *op cit*. p..81.

¹⁵⁸ La formule a été énoncée par Romier dans ses conclusions en qualité de commissaire de gouvernement. (CE, Ass., 12 juillet 1907, Nicolle, TPG de la corse, Rec. CE, 1907, P.656, GAJF, 3^e éd, 1991, . 142).

¹⁵⁹ R.HERTZOG, « *La juridiction financière en mutation* » RFFP N° 106, 2009, p.. 258.

« se saisit d'office... », et au demeurant, « le dépôt des comptes opère la saisine de la Cour »¹⁶⁰ ou de la « Chambre »¹⁶¹.

Le juge vérifie le compte du comptable pour y déceler une éventuelle avance ou manquant et prononcer un débet. Le contrôle objectif auquel se livre la Cour oblige le juge à fonder son jugement sur les seules opérations qui se trouvent rapportées au compte. Il se prononce sur la responsabilité du comptable d'après les constatations et appréciations objectives résultant de l'examen du compte à l'exclusion de toutes les circonstances extérieures¹⁶². C'est un contrôle qui porte sur « un objet et non sur un sujet »¹⁶³. Le Conseil d'Etat français précise, à cet effet, que « la Cour 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. »¹⁶⁴.

Le juge statue sans se poser la question de savoir « pourquoi le comptable a payé à tort, ni pourquoi il n'a pas effectué les diligences nécessaires à l'encaissement des sommes qui étaient dues »¹⁶⁵. Si les irrégularités sont détectées, le contradictoire s'engage, en Afrique, selon la procédure de double arrêt décrite plus loin¹⁶⁶. Le comptable est averti par l'arrêt provisoire dans lequel le juge lui fait injonction de se justifier¹⁶⁷. Le comptable est alors amené à défendre son compte sans avoir à comparaître obligatoirement devant le juge¹⁶⁸. S'il ne parvient pas à apporter les justifications complémentaires demandées, sa responsabilité

¹⁶⁰ Art 50 de la loi organique N°98 014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes du Togo ; Art 35 de la loi organique N°2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes du Niger.

¹⁶¹ Art 72 et 13 de la loi N° 2004-20 du 17 Août 2007 portant règles de procédure applicable, devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême du Bénin .

¹⁶² Art 105 AI-1 de la loi N° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême du Bénin ; Art 51 de la loi organique N°2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition et le fonctionnement de la Cour des Comptes du Niger.

¹⁶³ R.MUZELLEC, *Finances publiques*, Paris, SIREY, 12^e éd, 2002, p. 341.

¹⁶⁴ CE, 20 novembre 1981, Ministre du budget/ Rispaill, Morel et Maréchal, cité in, G. ORSONI, *Finance publique*, Paris, éd Publisud, 1989, p.242.

¹⁶⁵ M.LASCOMBE et X.VENDENDRIESSCHE, « La modernisation de la responsabilité des comptables publics », *op cit*, p.445.

¹⁶⁶ Le contradictoire devant le juge des comptes demeure toujours garanti par la règle du double arrêt dans la plupart des Etats membres de l'UEMOA (Art 93 de la loi N° 2004-20 du 17 Août 2007 portant règles de procédure applicable, devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême du Bénin ; Art 51 de la loi organique N° 201208 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes du Niger ; Art 45 de la loi organique N° 98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes du Togo).

¹⁶⁷ L'arrêt provisoire indique obligatoirement au comptable intéressé, la nature des irrégularités (manquant, avances, mauvaise passation de l'écriture etc...), les montants mis en cause et les délais au bout duquel il doit faire parvenir ses moyens de défense à la Cour (Art 37 de la loi organique sénégalaise du 17 février 1998).

¹⁶⁸ Dans plusieurs législations, notamment africaines, les comptables ne sont pas toujours admis à discuter, en séance, ni en personne, ni par mandataire les décisions du juge des comptes. Les audiences demeurent à huis clos (Art 79 de la loi béninoise du 17 Août 2007 ; Art 49, de la loi organique nigérienne du 26 mars 2012).

personnelle et pécuniaire est engagée par un débet qui est automatiquement égale au montant de l'irrégularité. Le juge n'a pas à rechercher, encore moins à évaluer le préjudice éventuellement subi par la puissance publique. Il n'a pas non plus à établir si le comptable avait commis une quelconque faute ou une méprise relevant de la simple erreur. Le comptable quant à lui, ne peut faire valoir devant le juge une circonstance atténuante ou le fait d'un tiers¹⁶⁹.

Le jugement objectif comme on peut le noter, s'accommode mal au droit du justiciable d'être entendu par le juge avant toute décision. Il reste donc critiquable¹⁷⁰ au regard des exigences des droits de l'Homme.

On peut de prime abord, faire remarquer qu'en prononçant le débet résultant d'un manquant occasionné par un tiers¹⁷¹, il est évident que la théorie du jugement objectif méconnaît le principe selon lequel « la peine est personnelle et ne peut frapper que le délinquant »¹⁷².

Le second niveau de critique tient au cantonnement de l'office du juge des comptes. La logique du jugement objectif interdit en effet au juge d'appréhender le comptable public en tant qu'être humain sujet à plusieurs erreurs. Il ne s'embarrasse guère de l'imputabilité de l'infraction et de la culpabilité du comptable condamné à des amendes avec ou sans mise en débet. Or, l'amende étant la sanction pénale d'une infraction budgétaire, il est essentiel d'établir la culpabilité¹⁷³ et l'imputabilité¹⁷⁴

¹⁶⁹ Cet aspect de la responsabilité personnelle du comptable doit être relativisé puisque certaines irrégularités relevées par le juge sont commises par des comptables secondaires qui ne sont pas justiciables de la Cour des comptes. Leurs opérations sont centralisées et endossées par les comptables principaux. Selon l'importance de l'opération financière, R. HERTZOG constate que l'implication du chef de poste comptable est très variable bien qu'il soit clairement établi qu'il assume la totalité des opérations faites sous son autorité. En France, l'art 146 de la loi du 30 décembre 2006 a introduit la force majeure comme cause exonératoire de la mise en jeu de la responsabilité du comptable public. Dans le même sens, l'article 29 alinéa 3 de la directive N°07 /2009/ CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique dispose que « les comptables publics ne sont ni personnellement, ni pécuniairement responsables des erreurs commises dans l'assiette et la liquidation des produits qu'ils sont chargés de recouvrer ».

¹⁷⁰ Le principe de jugement objectif fait l'objet de vives critiques au sein de la doctrine depuis quelques années. M. BOUVIER, M.C. ESCLASSAN et J-P LASSALE notent que des voix les plus autorisées s'accordent pour reconnaître que « ce principe est devenu largement obsolète » (voir M. BOUVIER, M.ESCLASSAN et J-P LASSAN *Finances Publiques*, Paris, *L.G.D.J.*, 9^e éd., 2008, p. 512). Voir dans ce sens: J.MAGNET, « Que juge le juge des comptes ? », *RFFP* N° 28, 1989 ; J MAGNET, « Le juge financier juge les comptes et les comptables », *RFFP* N°41, 1993 ; G.ORSONI, « Le Conseil d'Etat juge de cassation des arrêts rendus par la Cour des comptes », *RFFP* N°70, 2000; M. LASCOSBE et X.VENDENDRESSCHE, « La modernisation de la responsabilité des comptables publics », *RFDA* N° 3, 2007.

¹⁷¹ La notion de tiers dans le cadre de l'étude s'étend des comptables secondaires et régisseurs d'avances dont les opérations sont centralisées et endossées par les comptables principaux.

¹⁷² Art 7-2 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples.

¹⁷³ La culpabilité, au sens général du terme, est l'état d'une personne à qui est reprochée la commission d'une infraction, que l'élément moral de celle-ci soit constitué d'une faute intentionnelle ou non intentionnelle. Dans la présente étude, le sens retenu est celui généralement admis en droit de la comptabilité publique, c'est-à-dire la négligence ou la faute du comptable ayant occasionné un manquant de caisse.

conformément aux instruments internationaux de protection des droits de l'Homme¹⁷⁵ et avant toute répression. Cela montre que ce qui compte pour le juge des comptes, ce n'est pas la « faute », mais « l'irrégularité », car la faute implique la culpabilité et l'imputabilité.

Sur ce, on note, une fois de plus, que le jugement objectif place la sécurité des deniers publics au-dessus de l'Homme et ses droits. Ce faisant, le jugement objectif dresse un obstacle « objectif » à la prise en compte intégrale des droits de l'Homme dans les procès financiers. C'est sans nul doute cette situation qui a conduit le professeur R. HERTZOG à conclure à la nécessité de « repenser l'office du juge des comptes et les finalités de sa fonction »¹⁷⁶. Mais en plus de la rénovation de l'office du juge des comptes, il subsistera, en Afrique, d'autres obstacles que les Etats doivent lever surtout au niveau communautaire.

B- Des obstacles spécifiques à l'Afrique.

La faible présence des garanties des droits de l'Homme dans les procédures juridictionnelles des Cours des comptes africaines peut être la conséquence de deux faits : l'absence en Afrique d'une juridiction supranationale capable de rendre effectives l'application de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples(1) et la faible réceptivité des réformes françaises en Afrique (2).

1- Une paralysie originelle des juridictions supranationales africaines.

Le système africain de protection des droits de l'Homme est caractérisé par deux faiblesses : L'enfermement de la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples dans des règles de compétence complexes et la mise en place de juridictions communautaires à compétences limitées.

L'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples énonce les mêmes garanties de procès équitable que l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Les manquements aux dispositions de la charte sont sanctionnés tout comme en Europe par une juridiction supranationale : la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (C.A.D.H.P). On aurait, de ce fait, pensé que la jurisprudence *Maritime c/France* recevrait un écho favorable tant au niveau de la CADHP que celui des juridictions financières nationales. Certes, la souveraineté législative et juridictionnelle des Etats écarte tout raisonnement déductif allant dans ce sens. Mais elle peut justifier la tendance réfractaire au "renouveau procédural européen" qui s'observe en ce moment dans les juridictions financières nationales en Afrique.

¹⁷⁴ C'est un concept de droit pénal que nous empruntons avec le contenu qui est le sien dans cette discipline juridique : le fondement moral de la responsabilité reposant sur la capacité de discernement et le libre arbitre du prévenu.

¹⁷⁵ La preuve de la culpabilité constitue au sens de la Déclaration universelle des droits de l'Homme ainsi que des autres instruments, un maillon essentiel du procès équitable (Art 11-1 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, Art 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme ; Art 7-6 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples).

¹⁷⁶ R. HERTZOG, « La juridiction financière en mutation », *op cit*, p.257.

Créée le 09 juin 1998 à Ouagadougou, la CADHP a une double compétence de nature contentieuse et consultative¹⁷⁷. En matière contentieuse, la Cour a compétence pour connaître de toutes les affaires et de tous les différends dont elle est saisie concernant l'interprétation et l'application de la Charte et des autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'Homme et ratifiés par les Etats concernés. Le champ de compétence de la Cour est suffisamment large pour englober toutes formes d'action concernant la protection des droits de l'Homme. Elle est apte à connaître des contentieux nés de l'application de l'article 7 de la Charte par les ordres juridictionnels nationaux. La procédure devant cette juridiction panafricaine est, par contre, restrictive. La saisine de la Cour est principalement réservée aux Etats, à la Commission africaine des droits de l'homme, aux Organisations intergouvernementales et, sous certaines conditions, ouverte aux individus et ONG. Contrairement à la CEDH, la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples ne peut recevoir les plaintes individuelles que si l'Etat d'origine du plaignant accepte auparavant, par une déclaration, la compétence de cette juridiction pour recevoir de telles requêtes¹⁷⁸. En conséquence, la CADHP se doit de statuer d'abord sur la recevabilité des actions intentées par des personnes physiques qui ont épuisé toutes les voies de recours dans les ordres juridictionnels internes et qui estiment que les décisions de condamnations rendues à leur encontre n'émanent pas de procès conformes à l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

A la date du 31 décembre 2013, soit près de dix (10) ans après l'entrée en activité de la CADH, le constat a été fait par la FIDH que vingt-Cinq (25) Etats ont ratifié le protocole portant création de la Cour mais seulement les Républiques du Mali et du Burkina Faso ont expressément fait la déclaration de reconnaissance de la compétence de la Cour pour recevoir les plaintes individuelles et des ONG. La seule possibilité qui s'offre aux citoyens des vingt-trois (23) autres Etats pour porter devant la Cour les cas de violation des droits de l'homme reste le recours à la Commission. Elle-même décidera ou non de saisir la CADHP.

La condition de l'article 34 du protocole portant création de la CADHP limite considérablement les compétences de la Cour qui, du coup, se retrouve dans l'incapacité de promouvoir les droits de l'Homme dans les procédures des juridictions africaines à l'instar de la CEDH. On comprend dès lors, l'absence totale de signal de la CADHP à l'endroit des juridictions financières sur le respect de l'article 7 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.

Ainsi donc, la création et l'opérationnalisation de la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) n'ont pas été orientées dans le sens d'une meilleure garantie du droit à un procès équitable dans les juridictions africaines. L'accès des ONG et des individus à cette juridiction demeure toujours subordonné à une déclaration des Etats lors de «la signature ou du dépôt de son

¹⁷⁷ - Art 3, du Protocole relatif à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples, portant création d'une cour africaine des Droits de l'homme et des peuples.

¹⁷⁸ - Art 5 – 1 à 3 et art 34 -6 du Protocole op cité.

instrument de ratification ou d'adhésion », pour accepter une telle compétence de la Cour¹⁷⁹.

La Cour africaine de justice et des droits de l'homme(CAJDH), créée en 2008, est née de la fusion de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et de la Cour de justice de l'Union Africaine¹⁸⁰. Les innovations introduites portent essentiellement sur deux aspects : elle est désormais l'unique juridiction du système institutionnel de l'Union Africaine en plus de l'augmentation du nombre des juges répartis entre deux sections¹⁸¹. Elle ne constitue donc pas une avancée en termes de protection des droits de l'homme.

Au niveau régional, on note que le continent africain est compartimenté en plusieurs organisations à vocations variées dont de nombreuses unions économiques et financières. Chacune des Organisations dispose de juridictions communautaires.

Dans l'espace UEMOA, deux organes de contrôle juridictionnels ont été institués pour accompagner le processus de « développement économique et social des Etats membres grâce à l'harmonisation de leur législation, à l'unification de leurs marchés intérieurs ». Il s'agit de la Cour de justice et de la Cour des comptes des organes de l'union.

Créée pour accompagner le processus d'harmonisation des lois et règlements économiques sectoriels de l'espace UEMOA, la Cour de justice de l'UEMOA (CJ-UEMOA) a une compétence contentieuse et une compétence non contentieuse. La compétence non contentieuse consiste à formuler des avis et recommandations à la demande des organes et des Etats membres de l'Union¹⁸². Au contentieux, la Cour a une compétence large allant du recours en interprétation au recours de plein contentieux. Elle est également compétente pour connaître du recours en manquement exercé contre un Etat membre qui ne s'est pas conformé à une obligation communautaire ainsi que du recours en appréciation de la légalité dirigé contre les actes communautaires obligatoires et du plein contentieux de la concurrence¹⁸³. Les plaintes individuelles recevables par la CJ-UEMOA sont celles dirigées contre les actes communautaires de l'union et celles portant sur la concurrence et la responsabilité non contractuelle telles que définies à l'article 15 du règlement N°1/96/CM portant Règlement des procédures de la CJ UEMOA¹⁸⁴.

Les cas de violation des droits de l'homme sont exclus du champ de la compétence de la CJ-UEMOA car l'union étant centrée essentiellement sur la

¹⁷⁹ - art 8 du protocole portant statut de la Cour Africaine de Justice et des Droits de l'Homme.
Art 30 -f du statut de Cour Africaine de Justice et des Droits de l'Homme.

¹⁸⁰ - Art 2 et 3 du Protocole portant statut de Cour Africaine de Justice et des Droits de l'Homme adopté par l'Assemblée des Chefs d'Etat et de gouvernement le 1^{er} juillet 2008 en Egypte lors du 11^{ème} Sommet de l'Union Africaine

¹⁸¹ - Art 3 et 16 du statut de la Cour Africaine de Justice et des Droits de l'Homme.

¹⁸² - Art 15-1 à 8 du Règlement N°1/96/CM portant Règlement des procédures de la Cour de justice de l'UEMOA.

¹⁸³ -Art 15-2 à 6 du Règlement de la Cour *op cit*.

¹⁸⁴ - Art 15-2 du Règlement *op cit*.

coopération économique, s'est simplement bornée à « respecter, dans son action, les droits fondamentaux énoncés dans la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples »¹⁸⁵. L'incompétence de la CJ-UEMOA, se fonde sur le traité de l'UEMOA qui, sur cette question, est très limitatif. Toute ouverture allant dans le sens de la protection des droits de l'homme par la CJ-UEMOA nécessitera un amendement de l'article 3 du traité de l'Union.

La Cour des comptes de l'UEMOA, instituée par l'article 38 du Traité de l'Union, est le second organe de contrôle juridictionnel. Elle paraît, de par sa dénomination, comme une juridiction supranationale de régulation des Cours des comptes des Etats membres de l'union. Ce serait surestimer cette juridiction qui a plutôt toutes les allures d'une direction en charge d'audit et du contrôle des organes de l'UEMOA¹⁸⁶. En effet, le règlement N°01/2000/CM/UEMOA portant modalités de contrôle des comptes assigne à cette juridiction une mission de « contrôle juridictionnel sur l'ensemble des comptes des organes de l'Union. Outre le contrôle de régularité des comptes, la Cour est chargée du contrôle de l'efficacité de l'utilisation de leurs ressources »¹⁸⁷. Les recours des comptables publics contre des décisions des juridictions financières nationales sont, en l'état actuel des textes fondamentaux régissant la Cour des comptes de l'UEMOA, hors de portée de cette juridiction qui a pourtant une vocation communautaire. Ainsi, la Cour des comptes de l'UEMOA ne constitue pas une juridiction de « troisième degré » de contrôle des activités des Cours des comptes des Etats membres de l'union. Elle s'assure uniquement de la bonne gestion financière des organes de l'union.

En somme, l'application de l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples n'est pas pleinement garantie par une juridiction panafricaine. Les requêtes individuelles devant la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples sont enfermées dans un labyrinthe procédural révélateur de la méfiance des Etats africains sur la question très sensible des droits de l'homme. En Afrique il n'existe donc pas une juridiction de la trempe de la Cour européenne des droits de l'Homme capable d'insuffler la promotion des garanties des droits de l'Homme devant les juridictions financières.

2- La faible réceptivité des réformes françaises par la justice financière africaine

Le modèle napoléonien de la Cour des comptes a été repris par l'ensemble des Etats issus de la colonisation française. Les formules expérimentées sur le

¹⁸⁵ -Art 3 du Traité modifié de l'UEMOA du 23 janvier 2003

¹⁸⁶ Les missions de la Cour sont essentiellement au nombre de quatre :

-le contrôle des comptes des Organes ;
- le contrôle des comptes du Conseil Régional de l'épargne publique et des marchés financiers ;

- le contrôle des comptes des Etats membres (seulement à leur demande) ;

-l'évaluation des systèmes de contrôle des comptes et des résultats du contrôle des comptes.

¹⁸⁷ - Art 2 du Règlement N° 01/2000/CM/UEMOA portant modalités de contrôle de la Cour des comptes de l'UEMOA

continent africain ne sont pas allées au-delà de simples reproductions de textes organiques régissant le contrôle juridictionnel en droit financier français, que ce soit sous l'empire de l'ancienne formule de la « Cour Suprême » unique dotée d'une compétence transversale, ou celle plus récente des Cours des comptes autonomes¹⁸⁸.

En droit financier, tout comme dans les autres disciplines juridiques, « le mimétisme n'a jamais fonctionné à la perfection »¹⁸⁹. Le modèle français de la Cour des comptes n'a pu être reproduit à l'identique dans aucun Etat africain¹⁹⁰. Sa reproduction, en Afrique, « s'est surtout caractérisée par un certain décalage »¹⁹¹ que l'on pourrait imputer à des raisons surtout d'ordre pratique et politique. En plus de la mission classique héritée du droit français, les Cours ou Chambres des comptes africaines ont la charge de lutter contre les pratiques de mal gouvernance¹⁹². Ce qui fait d'elles, des « machines de contrôle » de gestion.

En France, la loi du 1^{er} Août 2001 relative aux lois de finances a introduit une nouvelle approche du contrôle juridictionnel, fondée sur une philosophie qui marque une rupture avec l'ancien ordre juridique. Elle intègre, selon M. BOUVIER et A. BARILARI, « une logique politique et une logique économique. »¹⁹³. Le législateur français y a opéré l'intégration de deux cultures : une culture démocratique et une culture de gestion. La doctrine est unanime à reconnaître ce changement de culture et de méthode qu'introduit cette loi dans les finances publiques françaises¹⁹⁴.

Dans l'ensemble des Etats qui ont reproduit le modèle français, la situation est différente. Il n'y a pas eu une évolution de leurs législations et réglementations financières de même amplitude que celle intervenue en France en 2001. Pour l'essentiel, ces Etats continuent d'appliquer un régime financier qui est largement inspiré de l'esprit de l'Ordonnance française du 2 janvier 1959 et du Décret du 29 décembre 1962 portant Règlement général sur la comptabilité publique.

¹⁸⁸ A ce jour, aussi bien la Directive N°07 /2009/ CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique que les textes nationaux reprennent, à faibles nuances près, les dispositions du Décret français du 29 décembre 1962 portant Règlement général sur la comptabilité publique.

¹⁸⁹ J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « Le mimétisme postcolonial, et après ? », Pouvoirs, 2009/2-N°129, p. 55 à 45.

¹⁹⁰ S. YONABA, « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », RFFP N°101, 2008, p.61.

¹⁹¹ S. YONABA, « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », Op cit., p.64.

¹⁹² Art 43 à 45 de la loi N° 2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême du Bénin ; Art 3 à 5 de la loi organique N°2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition et le fonctionnement de la Cour des Comptes du Niger ; Art 10 à 14 de la loi organique N° 98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes du Togo.

¹⁹³ M. BOUVIER et A. BARILARI, *La nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, LGDJ, Paris, 2004, p.14.

¹⁹⁴ M. BOUVIER et A. BARILARI, *La nouvelle gouvernance financière de l'Etat*, LGDJ, Paris, 2004 ; G. ORSONI, « De l'esprit de la réforme et de quelques fondamentaux », in *Mélange en l'Honneur de Robert HERTZOG*, Paris, Economica, 2011, p. 401 ; S. YONABA, « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », *Op cit.*, p.74 ; J-P. VACHIA, L'impact de la réforme sur la Cour des comptes. », in *Mélange en l'Honneur de Robert HERTZOG*, Paris, Economica, 2011, p.565.

Ainsi, le cadre juridique et le contexte philosophique du contentieux des comptes connaissent un véritable décalage entre la France et les Etats africains. Une importation par les Etats africains des réformes opérées dans la justice financière françaises ne peut aisément se faire sans un bouleversement préalable des fondamentaux de tout leur système de gestion publique.

Conclusion

Au terme de notre étude, un constat s'impose : la procédure juridictionnelle suivie devant les juridictions des comptes françaises a été réaménagée en profondeur dans le sens d'une prise en compte des droits de l'Homme. Ces modifications « heureuses ou non »¹⁹⁵ sont un fait que la doctrine française n'a pas occulté.

La réforme constitue une avancée certaine en ce qu'elle a « humanisé » une procédure demeurée longtemps très technique. Elle a juridictionnalisé les procédures de jugement des comptes et de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics. En droit européen, en général, et particulièrement en France, le procès financier est aujourd'hui plus que jamais, proche des normes standards de procès équitable.

Malgré les avancées réalisées, surtout en matière contentieuse, il apparaît aussi que la réforme est « restée au milieu du gué »¹⁹⁶. La prise en compte des exigences du procès équitable au sein du procès financier reste toujours insuffisante. Il est demeuré quelques « angles morts susceptibles de créer des risques d'incompatibilité »¹⁹⁷ avec les instruments juridiques de protection des droits de l'Homme. Certaines traditions résistent aux réformes des finances publiques et constituent des obstacles à une transposition complète des garanties des droits de l'Homme dans le procès financier.

Trois obstacles communs au contentieux des comptes français et africains sont à noter: la présomption de responsabilité et donc, de charge qui, à ce jour, continue de peser sur le comptable public ; la remise gracieuse de débet par le ministre des finances et la nature objective du contentieux des comptes.

En France, la loi du 28 octobre 2008, principal vecteur de la réforme des juridictions de comptes laisse subsister des insuffisances relevées par F. SUDRE¹⁹⁸ et qui sont propres au droit français de comptabilité publique. Elles résident dans le double cantonnement de l'application des garanties de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme à la procédure contentieuse d'une part, et à la procédure juridictionnelle proprement dite d'autre part.

Sur le continent africain, la situation des droits de l'Homme dans le procès financier est nettement moins confortable. Le conservatisme semble prévaloir sur la dynamique juridique. Les juridictions africaines semblent statiques et réfractaires au vent de réformes qui souffle en Europe. Pourtant, l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples a posé les mêmes exigences que l'article 6-1 de la

¹⁹⁵ L. SERMET, «Le juge des comptes et article 6 de la convention européenne des droits de l'Homme : vers une juridictionnalisation accrue ? », *RFDA*, 2003, p 109.

¹⁹⁶ A. DUFFY- MEUNIER, « La Cour des comptes : une institution sur double influence », *RFFP*, 2010, p 125.

¹⁹⁷ F. SUDRE, « L'applicabilité de l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme aux procédures des juridictions financières » *op cit*, p. 67.

¹⁹⁸ F. SUDRE, « L'applicabilité de l'article 6 §1 de la Convention européenne des droits de l'Homme aux procédures des juridictions financières » *op cit*, p. 67.

Convention européenne des droits de l'homme. Les manquements aux dispositions de la Charte sont portés, tout comme en Europe, devant une juridiction supranationale : la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP). La jurisprudence *Martinie c/France* de la Cour européenne des droits de l'Homme n'a pas reçu, pour l'instant, un écho favorable tant au niveau de la Cour africaine des droits de l'Homme et des Peuples que de celui des juridictions financières nationales. Les Etats africains de d'inspiration française semblent observer une certaine indifférence au "renouveau procédural" des juridictions financières en cours en France. L'absence, en Afrique, d'une juridiction supranationale capable d'impulser une dynamique juridique à l'instar de la Cour européenne des droits de l'Homme semble en être la principale cause. Mais elle ne suffit pas pour justifier l'attitude de passivité du législateur africain. A l'évidence, d'autres causes directes ou lointaines restent à élucider. En attendant, le fossé se creuse, de plus en plus, entre le juge des comptes français qui a, jusque-là, servi de modèle, et son homologue africain dépourvu de moyens juridiques et matériels suffisants nécessaires à un renouveau procédural.

Tout compte fait, même si les juridictions des comptes africaines, notamment celles de l'espace UEMOA, hésitent actuellement à faire application de la jurisprudence *Martinie*, les principes posés par l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples ne peuvent plus être ignorés pendant longtemps dans les procès financiers. L'évolution du modèle français peut provoquer durablement une rupture profonde avec les pratiques africaines actuelles.

Ainsi, en Afrique, et plus qu'en France, le chantier de la réforme des juridictions financières reste largement ouvert à une réflexion prospective en vue de la transposition complète des garanties des droits de l'Homme dans le procès financier.