

**REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA**  
**Tanindrazana - Fahafahana - Fandrosoana**



**LOI n° 2004 - 006**  
**PORTANT REORGANISATION ET FONCTIONNEMENT**  
**DU CONSEIL DE DISCIPLINE BUDGETAIRE ET FINANCIERE.**



**REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA**  
*Tanindrazana-Fahafahana-Fandrosoana*

**LOI n° 2004 - 006**

**PORTANT REORGANISATION ET FONCTIONNEMENT  
DU CONSEIL DE DISCIPLINE BUDGETAIRE ET FINANCIERE.**

**EXPOSE DES MOTIFS**

Un texte législatif récent, la Loi n° 98-027 du 20 janvier 1999, avait eu pour objet de réorganiser un Conseil de Discipline Financière et Budgétaire chargé d'examiner les fautes de gestion commises par les ordonnateurs de recettes et de dépenses et de prononcer à leur égard les sanctions pécuniaires prévues par la loi, à savoir notamment des amendes allant entre un à douze mois de salaire, de l'agent fautif.

Mais cette Loi n° 98-027 du 20 janvier 1999 n'a pratiquement pas été appliquée : elle n'avait pas l'efficacité souhaitable en raison des insuffisances de rédaction des textes d'application appropriés.

Par ailleurs, des modifications ont été rendues indispensables en raison des changements intervenus, d'une part, dans les institutions et dans l'organisation administrative et, d'autre part, sur la gestion des finances publiques avec la mise en œuvre d'un système d'information généralisé.

Il a été jugé nécessaire de refondre dans un texte nouveau les dispositions encore valables de la loi précédemment citée et appelée à être abrogée, en intégrant les nouvelles dispositions qui s'imposaient. Aussi, le législateur a-t-il été guidé par les préoccupations essentielles suivantes :

- s'approprier les objectifs du Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) relatifs à la réforme des finances publiques, au renforcement du contrôle budgétaire, à la lutte contre la corruption, à l'amélioration de la qualité des services rendus par les ministères et à la transparence ;
- prendre en compte les modifications intervenues dans la Constitution notamment à la suite de la mise en place des Provinces Autonomes organisées en Collectivités Territoriales Décentralisées comprenant des régions et des communes. Les agents des Provinces Autonomes, des régions et des communes ainsi que les responsables des organismes publics soumis aux règles de la comptabilité publique ou bénéficiant de concours financiers publics ont été ainsi intégrés parmi les agents publics passibles du paiement d'une amende infligée par le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière ;
- clarifier et préciser diverses définitions afin de rendre la loi plus effective; tel est l'objet des articles 6 à 9 qui décrivent, en les détaillant et en les classifiant, les faits répréhensibles qui relèvent de la compétence du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière.

La composition du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière est prévue par les articles 10 à 12 de l'avant-projet.

Le Conseil est présidé par un magistrat de l'ordre financier et comporte deux (2) catégories de membres : des membres permanents désignés par Décret en Conseil des Ministres, et des membres es

qualité siégeant avec voix délibérative en raison des fonctions qu'ils exercent ; le Directeur Général de l'Inspection Générale de l'Etat, le Directeur Général du Contrôle Financier, le Directeur Général du Trésor, le Directeur Général des Dépenses Publiques.

L'article 13 du projet répartit en deux (2) catégories les personnalités qui ont qualité pour saisir le Conseil :

- d'une part, dans tous les cas, le Président de la République, le Premier Ministre, Chef du Gouvernement, les Ministres chargés des Finances et du Budget et des personnalités désignées à raison de leur haute fonction ;
- d'autre part, pour les faits relevés à la charge des ordonnateurs, des fonctionnaires, magistrats, militaires et agents placés sous leur autorité respective, les Présidents d'Institution, les Membres du Gouvernement, les Chefs d'Exécutif des Provinces Autonomes ainsi que les responsables des Collectivités Territoriales Décentralisées.

Les articles 15 à 26 décrivent minutieusement la procédure à suivre devant le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière.

On peut notamment constater que les dispositions ont été prises pour accélérer la procédure et pour renforcer l'efficacité des décisions du Conseil qui sont exécutoires d'office et ne sont susceptibles que d'un recours en annulation devant la juridiction administrative. En revanche, on doit remarquer l'effort déployé par le législateur du projet pour sauvegarder les droits de la défense de l'agent déféré devant le Conseil : celui-ci peut choisir d'assurer sa propre défense ou de se faire assister par un Avocat ou un défenseur de son choix. L'agent déféré comparaît devant le Conseil. Il a le droit de prendre connaissance des conclusions du Rapporteur chargé de l'instruction du dossier. Il peut présenter au Président du Conseil un mémoire écrit pour sa défense.

Les décisions du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière seront publiées semestriellement au Journal Officiel de la République.

**REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA**  
*Tanindrazana-Fahafahana-Fandrosoana*

**LOI n° 2004 - 006**

**PORTANT REORGANISATION ET FONCTIONNEMENT  
DU CONSEIL DE DISCIPLINE BUDGETAIRE ET FINANCIERE**

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté en leur séance respective en date du 03 juin 2004 et du 17 juin 2004, la Loi dont la teneur suit :

**CHAPITRE PREMIER**  
**DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

**Article premier.** - Il est institué auprès du Premier Ministre, Chef du Gouvernement, un Conseil de Discipline Budgétaire et Financière ci-après désigné le Conseil, chargé d'examiner les fautes de gestion commises par les ordonnateurs de recettes et de dépenses énumérées à l'article 2 et de prononcer les sanctions prévues aux articles 3 et 4 ci-après.

Le Conseil n'a toutefois pas juridiction sur les Présidents d'Institution et les Membres du Gouvernement.

Les comptables publics, lorsqu'ils assurent la fonction d'ordonnateurs, sont soumis aux dispositions de la présente loi.

**Article 2.** - Les fonctionnaires, magistrats, militaires ou agents civils de l'Etat et de ses démembrements, les élus ainsi que les agents des Provinces Autonomes, des régions et des communes, les responsables des organismes publics soumis aux règles de la comptabilité publique, de la comptabilité des matières ou bénéficiant de concours financiers publics ou de finances privées destinées à des fins d'intérêt public qui, chargés de l'exécution des recettes et des dépenses de la collectivité ou de l'organisme concerné, commettent l'une des fautes de gestion énumérées dans la présente loi, sont passibles de paiement d'une amende de 1.500.000 fmg (telo hetsy ariary) à 15.000.000 fmg (telo tapitrisa ariary). Cette fourchette pourra être modifiée en tant que de besoin par la loi de finances annuelle.

Il en va de même des agents désignés ci-dessus qui ont enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes fiscales, parafiscales et douanières ainsi que des recettes des collectivités et organismes publics susvisés.

**Article 3.** - L'amende prononcée par le Conseil ne fait pas obstacle à la mise en cause de la responsabilité pécuniaire des agents concernés par voie d'arrêté de mise en débet pris par les Ministres chargés des Finances et du Budget ou par une action civile jointe à l'action pénale, ni à l'exercice de l'action disciplinaire de droit commun, ni à l'exercice de l'action pénale.

**Article 4.** - Les poursuites devant le Conseil sont exercées conformément aux articles 13, 14 et 15 sur la base du ou des rapports établis par l'autorité hiérarchique, par les corps ou services d'inspection spécialisés ou commission d'enquête de l'organisme concerné, par l'Inspection Générale de l'Etat, par le Contrôle Financier ou tout autre organisme public ou privé spécialement habilité à cet effet.

Le Contrôle Financier est tenu d'informer l'ordonnateur intéressé de toutes infractions prévues dans la présente loi qu'il viendrait à connaître dans l'exercice de ses fonctions.

**Article 5.** - Les rapports susvisés comportent obligatoirement une description précise des faits incriminés, l'énumération des points de la législation, de la réglementation ou des principes de l'orthodoxie financière inappliqués, violés ou détournés, l'évaluation des préjudices financiers causés ou des conséquences entraînées par les fautes commises ou les négligences constatées, ainsi que les explications dûment signées de l'agent concerné et éventuellement de son chef hiérarchique direct.

## **CHAPITRE II INFRACTIONS**

**Article 6.** - Est passible des sanctions prévues à l'article 2, le fait par toute personne désignée ci-dessus d'avoir engagé une dépense :

- sans avoir obtenu, lorsqu'il est requis, le titre d'engagement financier ou le visa préalable du Contrôle Financier ;
- sans qualité pour le faire ou sans avoir reçu délégation à cet effet ;
- avant que les crédits correspondants n'aient été régulièrement mis à sa disposition ;
- en violation de la spécialité des crédits alloués ;
- en dépassement des crédits à caractère limitatif, dont les fonds spéciaux ;
- en violation du rythme de consommation de crédits prévu par la circulaire d'exécution budgétaire émanant des Ministres chargés des Finances et du Budget et en l'absence d'autorisation de ces derniers ou de l'organe habilité à cet effet ;
- après la clôture des opérations d'engagement prévue par la circulaire d'exécution budgétaire.

**Article 7.** - Est passible de la même sanction le fait par toute personne désignée ci-dessus d'avoir :

- omis d'appliquer les prescriptions de la réglementation des marchés publics lorsque celles-ci doivent être appliquées à la dépense concernée ;
- omis d'organiser la concurrence et de procéder à une publicité régulière tant dans sa forme que dans sa durée, dans tous les cas où la concurrence et la publicité sont réglementairement requises ;
- organisé l'exécution de la commande ou la passation de contrats administratifs, de conventions ou de marchés de manière à s'attribuer, directement ou par personne ou société interposée, une partie ou la totalité des prestations ou des travaux à effectuer ;
- organisé l'exécution de la commande ou de la passation de contrats administratifs, de conventions ou de marchés de manière à favoriser un clientélisme injustifié ou à des conditions manifestement défavorables aux intérêts de l'Administration ;

- passé commande de fournitures, ordonné l'exécution de prestations ou de travaux avant la conclusion de contrats administratifs, de conventions ou de marchés réglementaires, sauf sur ordre de l'autorité contractante, dans les conditions fixées par la réglementation ;
- conclu des marchés ou conventions à des prix abusifs ;
- commandé des fournitures manifestement ostentatoires ou fait exécuter des prestations ou travaux dont la nature n'a aucun rapport avec la vocation du service ou de l'organisme concerné ou avec les résultats attendus de celui-ci.

**Article 8.** - Est également passible de la même sanction, le fait par tout fonctionnaire, magistrat, militaire ou agent public, élu ou agent des Provinces Autonomes, des régions et des communes désignés à l'article 2 ci-dessus d'avoir :

- enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes de l'Etat et de ses démembrements, des Provinces Autonomes, des régions et des communes et des organismes prévus au même article ;
- soustrait des recettes et des dépenses au principe de l'universalité budgétaire en percevant des droits ou taxes non autorisés légalement ou non assis réglementairement, que le produit de ceux-ci soit utilisé directement au profit de l'organisme concerné ou à d'autres fins ;
- émis en qualité d'ordonnateur ou de sous-ordonnateur une ou des réquisitions de paiement irrégulières ou abusives à l'encontre d'un comptable public ou omis de procéder à la régularisation de paiements avant ordonnancement préalable effectués à leur initiative ;
- négligé ou omis de procéder à la prise de mesures conservatoires nécessaires à la sauvegarde des intérêts financiers de l'Administration ou de l'organisme dont il a la charge ;
- procédé à une fausse certification de service fait ou de situation de crédits, à une fausse attestation de prise en charge en comptabilité administrative ou en comptabilité-matières, à une fausse attestation de réception de travaux.

**Article 9.** - Les sanctions prononcées en vertu de la présente loi ne peuvent se cumuler pour une même affaire que dans la limite du maximum prévu à l'article 2.

### **CHAPITRE III COMPOSITION DU CONSEIL**

**Article 10.** - Le Conseil est composé comme suit :

- Président : un magistrat de l'ordre financier ;
- membres permanents :
  - un (01) Inspecteur d'Etat,
  - un (01) Administrateur civil,
  - un (01) Inspecteur des impôts,
  - un (01) Inspecteur des douanes,
  - un (01) Ingénieur des travaux publics ;
- membres ès qualité :

- le Directeur Général de l'Inspection Générale de l'Etat,
- le Directeur Général du Contrôle Financier,
- le Directeur Général du Trésor,
- le Directeur Général en charge des Dépenses Publiques,

ou leurs représentants respectifs, qui participent ès qualité aux séances du Conseil avec voix délibérative ;

- un rapporteur ;
- un greffier désigné par le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, qui assure les fonctions de secrétaire de séance.

**Article 11.** - Le Président et les membres permanents prévus à l'article 10 ci-dessus sont désignés par Décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Premier Ministre après consultation des départements ministériels concernés. Le Président a rang de Secrétaire Général de Ministère et les membres permanents, de Directeur de Ministère.

**Article 12.** - Une Direction Générale, dont les attributions et l'organisation sont fixées par décret, est créée auprès du Conseil.

Le Directeur Général, nommé en Conseil des Ministres sur proposition du Premier Ministre, Chef du Gouvernement, outre ses fonctions administratives et financières, est de droit le rapporteur désigné à l'article 10 ci-dessus.

## CHAPITRE IV SAISINE DU CONSEIL

**Article 13.** - Ont qualité pour saisir le Conseil :

– dans tous les cas :

- le Président de la République,
  - le Président du Sénat,
  - le Président de l'Assemblée nationale,
    - le Président de la Haute cour Constitutionnelle,
  - le Premier Ministre, Chef du Gouvernement,
  - les Ministres chargés des Finances et du Budget,
  - le Président de la Cour des Comptes,
  - le Directeur Général de l'Inspection Générale de l'Etat,
  - le Directeur Général du Contrôle Financier
  - le Directeur Général du Trésor ;
  - le Directeur Général en charge des Dépenses Publiques
- pour les faits relevés à la charge des ordonnateurs, des fonctionnaires, des magistrats, des militaires et des agents placés sous leur autorité respective :
- les Membres du Gouvernement,
  - les Gouverneurs des Provinces Autonomes,
    - les Chefs de région,
    - les Maires,
  - les représentants de l'Etat auprès des Provinces Autonomes, régions et communes,

- les Directeurs et Présidents de Conseil d'Administration ou d'organismes soumis à la réglementation de la comptabilité publique.

**Article 14.** - Le délai de saisine du Conseil est fixé à quatre ans à compter du jour de la découverte du ou des faits susceptibles d'être sanctionné(s).

## **CHAPITRE V PROCÉDURE ET INSTRUCTION**

**Article 15.** - Le Conseil est saisi par lettre adressée à son Président, accompagnée de trois exemplaires au moins, du ou des rapports prévus à l'article 4.

Dès qu'il est saisi, le Président du Conseil transmet immédiatement le dossier au rapporteur. Dans un délai de deux (2) mois, ce dernier peut procéder ou faire procéder à d'éventuels compléments d'enquêtes ou d'investigations auprès des départements et organismes concernés, convoquer et entendre l'agent mis en cause et tout autre témoin dont l'audition est nécessaire et se faire communiquer tous documents. Le secret professionnel ne peut être opposé au rapporteur.

Toutes les convocations et autres notifications sont effectuées par le greffier.

**Article 16.** - Dès l'ouverture de l'instruction, l'agent mis en cause est avisé officiellement de la procédure dirigée contre lui. Il peut choisir d'assurer seul sa propre défense ou de se faire assister par un avocat ou un défenseur de son choix.

**Article 17.** - Lorsqu'il estime l'instruction close et le dossier en état, le rapporteur en dresse un résumé sous forme de mémoire décrivant les faits incriminés, rappelant les points ou principes de la législation ou de réglementation inappliqués, violés ou détournés ainsi que l'évaluation des préjudices financiers et autres causés à l'Etat, à la collectivité territoriale décentralisée ou à l'organisme public concerné.

**Article 18.** - Le rapporteur adresse ce mémoire assorti de ses propositions de sanctions au Président et aux membres du Conseil, ainsi qu'aux autorités dont relève l'agent mis en cause.

Faute d'observation de la part des autorités dont relève l'agent mis en cause dans un délai de 15 jours, le dossier est examiné par le Conseil.

**Article 19.** - Le Conseil se réunit sur convocation de son Président qui arrête le rôle d'audience.

Les membres du Conseil disposent chacun d'un délai de quatre jours pour examiner les documents de l'instruction. Un exemplaire de ces documents est toutefois gardé en permanence au greffe.

**Article 20.** - L'agent mis en cause est invité à comparaître devant le Conseil un (1) mois au moins avant la réunion de celui-ci. Durant ce délai, il a le droit de prendre connaissance des conclusions du rapporteur au greffe, par lui-même ou par défenseur interposé. Il a la faculté d'adresser au Président du Conseil un mémoire en défense.

**Article 21.** - A la réunion du Conseil au cours de laquelle le rapporteur présente les faits incriminés, l'agent mis en cause, soit par lui même, soit par mandataire, fait connaître ses observations. Des questions peuvent être posées par le Président ou par les membres du Conseil à l'intéressé qui doit avoir la parole le dernier.

La non comparution de l'intéressé dûment convoqué ou de son défenseur ne fait pas obstacle à la délibération du Conseil.

**Article 22.** - Le Conseil délibère avec la participation de cinq membres au moins dont le Président. Les séances du Conseil ne sont pas publiques. Les décisions sont prises à la majorité des voix et notifiées à l'intéressé, aux Ministères chargés des Finances et du Budget (Service de la solde ou des pensions), à l'autorité qui a saisi le Conseil et au supérieur hiérarchique direct de l'agent.

En cas d'égalité de voix, celle du Président est prépondérante.

**Article 23.** - Les décisions du Conseil sont exécutoires d'office. Elles ne sont pas soumises à appel mais sont susceptibles d'un recours en annulation non suspensif devant la juridiction administrative.

Un recours en révision pourra être introduit devant le Conseil en cas de découverte de documents ou de faits inconnus au moment de l'instruction et de nature à remettre en cause la décision du Conseil.

**Article 24.** - Le service ou l'organisme chargé de l'émission ou de la liquidation de la solde ou de la pension de l'intéressé opère d'office un précompte mensuel sur les salaires ou la pension de l'intéressé sans que chaque prélèvement puisse dépasser la quotité cessible admise par la législation de droit commun en matière de salaires.

Toutefois, en cas de décès, de licenciement ou de révocation avec déchéance de droits à pension avant apurement des sanctions pécuniaires infligées, le Directeur Général du Trésor avisé par le responsable du service de la solde ou des pensions, et en collaboration avec le Directeur de la Législation et du Contentieux, prend les mesures conservatoires nécessaires à la sauvegarde des intérêts financiers de l'Administration.

Les mêmes obligations incombent aux autorités des collectivités et organismes dotés de budgets autonomes.

**Article 25.** - Le manquement aux obligations prévues à l'article précédent est passible des peines prévues à l'article 2 ci-dessus.

**Article 26.** - Les décisions du Conseil devenues définitives font l'objet d'une publication par extraits signés du Greffier insérés tous les six mois dans le Journal Officiel de la République.

## **CHAPITRE VI DISPOSITIONS DIVERSES**

**Article 27.** - Les dépenses courantes de fonctionnement et d'investissement ainsi que les dépenses de personnel nécessaires au fonctionnement du Conseil sont imputées au Budget Général et au Programme d'Investissements Publics où le Conseil figure en tant qu'entité distincte parmi les services et organismes relevant du Premier Ministre, Chef du Gouvernement.

**Article 28.** - Les dépenses occasionnées par la convocation et l'audition des contrevenants et des témoins sont imputées sur le budget du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière.

**Article 29.** - Le Président, les membres permanents et ès qualité ainsi que le greffier du Conseil perçoivent une indemnité journalière de session dont le taux et les modalités de paiement sont fixés par Décret pris en Conseil de Gouvernement.

**Article 30.** - Des Décrets préciseront, en tant que besoin, les modalités d'exécution de la présente Loi.

**Article 31.** - La présente Loi abroge et remplace les dispositions de la Loi n° 98-027 du 20 janvier 1999 et sera publiée au Journal Officiel de la République.  
Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

**Antananarivo, le 17 juin 2004**

**LE PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE NATIONALE,**

**LE PRESIDENT DU SENAT,**

**LAHINIRIKO Jean**

**RAJEMISON RAKOTOMAHARO**

## ERRATA

AU LIEU DE	LIRE
<p><b>Article premier.</b> - Il est institué auprès du Premier Ministre, Chef du Gouvernement, un Conseil de Discipline Budgétaire et Financière ci-après désigné le Conseil, chargé d'examiner les fautes de gestion commises par les ordonnateurs de recettes et de dépenses énumérées à l'article 2 et de prononcer les sanctions prévues aux articles 3 et 4 ci-après.</p> <p>Le Conseil n'a toutefois pas juridiction sur les Présidents d'Institution et les Membres du Gouvernement.</p> <p>Les comptables publics, lorsqu'ils assurent la fonction de gestionnaires de crédits, sont soumis aux dispositions de la présente loi.</p>	<p><b>Article premier.</b> - Il est institué auprès du Premier Ministre, Chef du Gouvernement, un Conseil de Discipline Budgétaire et Financière ci-après désigné le Conseil, chargé d'examiner les fautes de gestion commises par les ordonnateurs de recettes et de dépenses énumérées à l'article 2 et de prononcer les sanctions prévues aux articles 3 et 4 ci-après.</p> <p>Le Conseil n'a toutefois pas juridiction sur les Présidents d'Institution et les Membres du Gouvernement.</p> <p>Les comptables publics, lorsqu'ils assurent la fonction <b>d'ordonnateurs</b>, sont soumis aux dispositions de la présente loi.</p>
<p><b>Article 2.</b> - Les fonctionnaires, magistrats, militaires ou agents civils de l'Etat et de ses démembrements, les élus ainsi que les agents des Provinces Autonomes, des régions et des communes, les responsables des organismes publics soumis aux règles de la comptabilité publique, de la comptabilité des matières ou bénéficiant de concours financiers publics ou de finances privées destinées à des fins d'intérêt public qui, chargés de l'exécution des recettes et des dépenses de la collectivité ou de l'organisme concerné, commettent l'une des fautes de gestion énumérées dans la présente loi, sont passibles de paiement d'une amende de 1.500.000 fmg (telo hetsy ariary) à 15.000.000 fmg (telo tapitrisa ariary). Cette fourchette pourra être modifiée en tant que de besoin par la loi de finances annuelle.</p>	<p>Article 2. - Les fonctionnaires, magistrats, militaires ou agents civils de l'Etat et de ses démembrements, les élus ainsi que les agents des Provinces Autonomes, des régions et des communes, les responsables des organismes publics soumis aux règles de la comptabilité publique, de la comptabilité des matières ou bénéficiant de concours financiers publics ou de finances privées destinées à des fins d'intérêt public qui, chargés de l'exécution des recettes et des dépenses de la collectivité ou de l'organisme concerné, commettent l'une des fautes de gestion énumérées dans la présente loi, sont passibles de paiement d'une amende de 1.500.000 fmg (telo hetsy ariary) à 15.000.000 fmg (telo tapitrisa ariary). Cette fourchette pourra être modifiée en tant que de besoin par la loi de finances annuelle.</p>

<p>Il en va de même des agents désignés ci-dessus qui ont enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes fiscales, parafiscales et douanières ainsi que des recettes des collectivités et organismes susvisés.</p>	<p>Il en va de même des agents désignés ci-dessus qui ont enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes fiscales, parafiscales et douanières ainsi que des recettes des collectivités et organismes <b>publics</b> susvisés.</p>
--	---

