

REPOBLIKAN'IMADAGASIKARA
Tanindrazana - Fahafahana - Fandrosoana

ASSEMBLÉE NATIONALE

LOI n° 98-027
portant réorganisation du Conseil de Discipline
Financière et Budgétaire

EXPOSE DES MOTIFS

Dès le lendemain de son accession à l'indépendance, l'Etat Malgache s'est doté d'un organisme censé lui assurer une gestion saine et judicieuse des moyens financiers dont il dispose. Ainsi, l'Ordonnance n° 60-145 du 03 octobre 1960 a-t-elle créé le Conseil de Discipline Financière. Une réorganisation de cet organisme devait avoir lieu en vertu de la Loi n° 90-023 du 13 novembre 1990. Sa dénomination sera désormais Conseil de Discipline Financière et Budgétaire.

Malgré leur mérite ces textes n'ont pas pris en considération un élément essentiel d'efficacité d'une structure administrative, à savoir son caractère pérenne en tant qu'organisme et la disponibilité permanente de ses membres. Ceci implique que tous les fonctionnaires et magistrats officiant au sein du Conseil, et non seulement le Directeur Administratif, devraient être affectés à plein temps à leurs missions pour ne pas avoir le sentiment de faire face à des charges secondaires supplémentaires et fastidieuses. De telles dispositions ne préjudicient toutefois pas à la présence de quelques membres occasionnels en raison de leurs fonctions.

La présente Loi se propose de corriger cette manière de voir. Elle tend également à alléger dans un but de célérité, la tâche du rapporteur, en occurrence celle du Directeur Administratif appelé à jouer le rôle de procureur au sein du Conseil, en sus de ces charges administratives. Jusqu'ici, les textes successifs ont mis à la charge du rapporteur le soin de procéder à des enquêtes et investigations auprès des Ministères et Organismes intéressés et de dresser un rapport à l'intention du Conseil. Or dans la plupart des cas, les frais incriminés sont portés à la connaissance du Conseil à l'aide des rapports d'inspection. Il suffit donc que les rapports d'inspection soient établis

dans les règles de l'art (description des fautes perpétrées, énumération des points de la législation ou de la réglementation éludés, détournés ou transgressés, aspect contradictoire du rapport, etc...) pour servir de base à la saisine du Conseil. De ce fait, le rapporteur n'aura plus qu'à en faire un exposé sommaire de ses propositions de sanctions. La procédure devant le Conseil étant orale, les risques de nébulosité ou d'incompréhension sont minimes. Seront aussi rares les cas où le rapporteur aura à procéder lui-même ou à faire procéder à des enquêtes complémentaires. D'où un gain de temps appréciable dans le traitement de chaque dossier.

L'expérience a montré que les fautes commises en matière de gestion financière, surtout lorsqu'elles le sont intentionnellement, procurent illicitement à leurs auteurs d'énormes profits financiers aux dépens des caisses de l'Etat. Aussi s'avère-t-il nécessaire de renforcer le caractère intimidant des peines à prononcer dont la grille sera désormais comprise entre un minimum de 500.000 Fmg et un maximum de 5.000.000 Fmg au lieu de 25.000 Fmg à 1.000.000 Fmg.

Pour tenir compte de la nécessité d'un contrôle parlementaire efficace de l'exécution du budget et du programme d'investissements publics dans un régime démocratique, l'éventail des fautes a été élargi de manière à sanctionner les auteurs :

- de certaines pratiques de plus en plus courantes tendant à occulter du budget de certaines recettes et à les affecter directement à l'organisme bénéficiaire à moins qu'elles ne soient purement et simplement utilisées à d'autres fins, ce qui constitue une violation flagrante du principe de l'autorisation parlementaire ou de l'organe délibérant et par conséquent de celui de l'universalité budgétaire (contreparties de prestations effectuées par les moyens du Service, de la Collectivité ou de l'organisme public à titre d'expertise, d'assistance, de consultation ou de reproduction de documents officiels, droits et taxes divers, etc...);
- de dépenses manifestement ostentatoires sans aucun rapport avec la vocation du service ou avec les résultats attendus de celui-ci;
- de virement intempestifs de crédits importants destinés initialement à d'autres fins fallacieusement ou effectivement justifiées;
- d'abus ou de négligences ayant entraîné un retard de plus de trois mois dans l'exécution d'un projet inscrit dans le Programme

d'Investissements Publics ou ayant compromis le rythme d'exécution de celui-ci ;

- de manoeuvres ou de négligences ayant entraîné un retard dans la production du compte des administrateurs et par conséquent un retard dans la production du rapport de la Cour des Comptes devant accompagner le projet de Loi de règlement à soumettre à l'Assemblée Nationale, conformément aux dispositions de la Loi n° 63-015 du 15 juillet 1963.

Enfin, l'ordre du supérieur hiérarchique ne sera plus considéré comme circonstance atténuante. En effet, l'on a pu remarquer que certains agents s'accommodent des faibles connaissances de certains Chefs en matière de finances publiques pour en tirer des profits illicites. Ils seront donc traités désormais comme complices et punis de la même peine que l'auteur principal.

Tel est l'objet de la présente Loi.

REPOBLIKAN'IMADAGASIKARA
Tanindrazana - Fahafahana - Fandrosoana

ASSEMBLEE NATIONALE

LOI n° 98-027
Portant réorganisation du Conseil de Discipline
Financière et Budgétaire

L'Assemblée Nationale a adopté en sa séance du 18 décembre 1998, la Loi dont la teneur suit :

CHAPITRE PREMIER
Dispositions générales

Article premier.- Il est institué auprès du Chef de Gouvernement un Conseil de Discipline Financière et Budgétaire chargé d'examiner les fautes de gestion des administrateurs énumérées aux articles 3, 4 et 5 et de prononcer les sanctions prévues à l'article 2 ci-après.

Le Conseil de Discipline Financière et Budgétaire n'a toutefois pas juridiction sur les Présidents d'Institutions et les Membres du Gouvernement. Il en est de même des comptables publics lorsqu'ils ne sont pas gestionnaires de crédit.

Article 2.- Les fonctionnaires, magistrats, militaires ou agents civils de l'Etat et de ses démembrements, les élus et les agents des collectivités territoriales décentralisées, les responsables et agents des organismes soumis aux règles de la comptabilité publique ou bénéficiant du concours des finances publiques ou de finances privées destinées à des fins d'intérêt public qui, chargés de l'exécution des recettes et des dépenses de l'organisme concerné, commettent l'une des fautes de gestion énumérées dans la présente loi sont passibles du paiement d'une amende de 500.000 Fmg à 5.000 000 Fmg. Cette fourchette pourra être modifiée en tant que de besoin par la Loi de Finances annuelle.

Il en est 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.

Article 3.- L'amende prononcée par le Conseil de Discipline Financière et Budgétaire ne met pas obstacle à la mise en cause de la responsabilité pécuniaire des agents concernés par voie d'arrêté de mise en débet du Ministre chargé 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.- L'action devant le Conseil de Discipline Financière et Budgétaire ainsi que celles énumérées à l'article 3 ci-dessus est exercée sur la base du ou des rapports établis par l'autorité hiérarchique, par les corps ou services d'inspection spécialisés de l'organisme concerné, par l'Inspection Générale de l'Etat ou tout autre organisme public ou privé spécialement habilité à cet effet.

Le Contrôle des Dépenses Engagées est tenu d'informer le membre du Gouvernement 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 graves 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

Des infractions

Article 6.- Tombe sous le coup 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 des Dépenses engagées ;
- sans qualité pour le faire ou sans avoir reçu délégation à cet effet, de la part des responsables ;

- 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 ;

- en violation du rythme de consommation de crédits prévus par la circulaire d'exécution budgétaire émanant du Ministère chargé du Budget et en l'absence d'autorisation de ce dernier ou de l'organe habilité à cet effet ;
- après la clôture des opérations d'engagement prévu par la circulaire d'exécution budgétaire.

A **rticle 7.-** Expose à la même sanction le fait pour 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 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 des 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 pour tout fonctionnaire, magistrat, militaire ou agent public désigné à l'article 2 d'avoir :

- enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes de l'Etat et de ses démembrements, des collectivités territoriales décentralisées 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 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 matière, à une fausse attestation de réception des travaux ;
- négligé ou omis de procéder ou de faire procéder à temps aux formalités et procédures de démarrage d'un ou plusieurs projets inscrits dont le programme d'Investissements Publics compromettant ainsi le rythme de réalisation ou entraînant une hausse considérable de ceux-ci par rapport aux prévisions initiales ;
- négligé ou omis de fournir dans les délais prescrits par la réglementation les documents relatifs aux suivis financiers et physiques d'exécution des dépenses de fonctionnement ou d'investissements ;
- négligé ou omis de fournir dans les délais prescrits par la réglementation la reddition annuelle des comptes-matières ;
- négligé ou omis de fournir dans les délais prescrits par les lois et règlements les documents ou éléments nécessaires à l'établissement des comptes administratifs, états financiers, comptes de résultats ou lois de règlement destinés à l'information des organes délibérants, de la Cour des Comptes et du Parlement pour chaque exercice écoulé.

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

De la composition du Conseil

Article 10.- Le Conseil de Discipline Financière et Budgétaire est composé comme suit :

- ◇ Président : un magistrat de l'ordre administratif ;
- ◇ Membres permanents :
 - Un Inspecteur d'État ;
 - Un Inspecteur du Trésor ;
 - Un Inspecteur des Impôts ;
 - Un Inspecteur des Douanes ;
 - Un Ingénieur des Travaux Publics ;
 - Un Rapporteur en la personne de Directeur Administratif du Conseil.
- ◇ Membres occasionnels :
 - Le Directeur Général de l'Inspection Générale de l'État ou son représentant ;
 - Le Directeur Général du contrôle des dépenses engagées ou son représentant ;
 - Le Directeur Général du Trésor ou son représentant ;
 - Un représentant du Ministère dont relève l'agent traduit devant le Conseil ;
 - Un Greffier désigné par le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice assure les fonctions de secrétaire de séance.

Article 11.- Le Président et les Membres permanents du Conseil sont désignés par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Chef du Gouvernement en consultation avec les Ministres dont relèvent les membres susnommés. Le Président et les membres permanents ont respectivement rang de Secrétaire Général et de Directeurs de Ministère,

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

CHAPITRE IV De la saisine du Conseil

Article 13.- Ont qualité pour saisir le Conseil :

◇ dans tous les cas :

- Le Président de la République ;
- Le Chef du Gouvernement ;
- Le(s) membre(s) du Gouvernement chargé(s) des Finances et du Budget ou à défaut le Directeur Général du Trésor ;
- Le Chef de la Juridiction des Comptes ;
- Le Directeur Général de l'Inspection Générale de l'État ;
- Le Directeur Général du Contrôle des Dépenses Engagées.

◇ Pour les faits relevés à la charge des fonctionnaires, magistrats, militaires et agents placés sous leurs autorités, les Présidents d'Institutions, les membres du Gouvernement, les Présidents du Bureau Exécutif des collectivités territoriales décentralisées ou les représentants de l'État auprès des dites collectivités, les Directeurs et Présidents du Conseil d'Administration ou 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 De la procédure et de l'instruction

Article 15.- Le Conseil de Discipline Financière et Budgétaire 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 mois, il 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 en cause et tous autres témoins 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 causes à l'État ou à l'organisme concerné.

Article 18.- Le Rapporteur adresse ce mémoire assorti de ses propositions de sanctions aux Présidents 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 ont chacun quatre jours pour garder par dévers eux et examiner les documents de l'instruction et les retourner au greffe. 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 de Discipline Financière et Budgétaire un 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 écrit pour sa défense.

Article 21.- A la réunion du Conseil au cours de laquelle le

Rapporteur présente son réquisitoire, 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 avec son autorisation, 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 met pas l'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 rendues sous forme d'arrêts notifiés à l'intéressé, au Ministère chargé 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.

Article 23.- Les décisions du Conseil de Discipline Financière et Budgétaire 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 de 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.

CHAPITRE VI

Dispositions diverses

Article 26.- Les dépenses courantes et d'investissements ainsi que les dépenses de personnel nécessaire au fonctionnement du Conseil de Discipline Financière et Budgétaire sont imputées au Budget Général et au Programme d'Investissements Publics où le Conseil figure en tant qu'entité distinct parmi les services et organismes relevant du Chef du Gouvernement.

Article 27.- Les dépenses nécessitées par la convocation et l'audition des prévenus et des témoins sont imputées à la section des autres dépenses affectées pour les agents de l'État et de ses démembrements et sur leurs propres budgets pour les collectivités et organismes dotés de l'autonomie financière.

Article 28.- Le Président, les membres permanents et occasionnels ainsi que le Greffier du Conseil perçoivent une indemnité journalière de session dont le taux et les modalités de paiement sont fixés par décret.

Article 29.- La présente loi abroge et remplace les dispositions de la Loi n° 90-23 du 13 novembre 1990.

Des décrets préciseront, en tant que besoin, les modalités d'exécution de la présente loi.

Article 30.- La présente Loi sera publiée au Journal Officiel de la République.

Elle sera exécutée comme Loi de l'État.

Antananarivo, le 18 décembre 1998.

LE PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

LE SECRÉTAIRE,

ANDRIANARISOA *Ange Christophe F.*