



# La sanction disciplinaire des gestionnaires publics pour faute de gestion en côte d'ivoire

Pélagie Théoua-n'dri

DANS **REVUE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES** 2022/1 N° 157 , PAGES 19 À 34  
ÉDITIONS **LEXTENSO**

ISSN 0294-0833

DOI 10.3917/rffp.157.0019

Date de mise en ligne : 01/10/2024

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-revue-francaise-de-finances-publiques-2022-1-page-19?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...  
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



**Distribution électronique Cairn.info pour Lextenso.**

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

# La sanction disciplinaire des gestionnaires publics pour faute de gestion en Côte d'Ivoire

Pélagie THÉOUA-N'DRI\*

## RÉSUMÉ

La sanction disciplinaire des gestionnaires publics pour faute de gestion n'apparaît pas comme un moyen privilégié de sanction. En Côte d'Ivoire bien que les textes soient favorables à un renforcement des sanctions disciplinaires en la matière, leur application effective reste négligée.

*The disciplinary sanction of public managers for mismanagement does not appear to be a preferred means of sanction. In Côte d'Ivoire, although the texts are in favor of strengthening disciplinary sanctions in this area, their effective application remains neglected.*

Il faut d'emblée admettre que la relation entre la sanction disciplinaire et les fautes de gestion ne relève pas de l'évidence. On sait, en effet, que le régime de responsabilité disciplinaire est différent du régime spécifique applicable aux fautes de gestion. Comme l'indique Martin Bléou, la sanction disciplinaire est, en principe, celle qui résulte de

\* Maître de conférences, Agrégée de droit public, Directrice du Centre de Recherche et d'Étude sur le Droit et les Finances Publiques (CREDFiP), Vice-Présidente de l'Université Alassane Ouattara de Bouaké (Côte d'Ivoire).

la commission d'une faute disciplinaire ou faute professionnelle<sup>1</sup>. En règle générale, autant ces sanctions font l'objet d'une énumération sans équivoque dans les textes en vigueur, autant leurs procédures d'application sont plus ou moins bien établies. Le législateur ivoirien, à l'image de plusieurs de ses homologues, établit une échelle de sanction. Il distingue les sanctions de premier degré et les sanctions de second degré. L'action vigoureuse du juge administratif a, par ailleurs, permis d'en préciser davantage les règles de mise en œuvre. Pour autant, la notion de faute disciplinaire qui permet de les déployer ne bénéficie pas de la même clarté. La raison est que le législateur les évoque sans vraiment les définir. En vertu d'une formule quasi-générale selon laquelle « toute faute commise par le fonctionnaire ouvre le droit à la sanction disciplinaire »<sup>2</sup>, aucune définition légale n'est donnée, ni les faits constitutifs d'une faute disciplinaire précisés. Cette imprécision législative n'est pas non plus levée par le juge administratif, tenu par l'existence d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation de l'autorité hiérarchique en la matière. Le juge administratif ivoirien appréhende ainsi la faute disciplinaire à tout manquement à ses obligations commis par un agent et qui justifie une sanction disciplinaire<sup>3</sup>.

Au contraire, d'une part, la sanction « naturelle » des fautes de gestion ce sont les amendes infligées par la Cour des comptes, organe compétent pour juger les fautes de gestion. D'autre part, face à l'indétermination des faits entrant dans l'incrimination de la faute disciplinaire, la définition législative de la faute de gestion par énumération de ses faits constitutifs s'est imposée comme un classique. Les fautes de gestion sont de ce fait considérées, à juste titre, comme « celles que désignent comme telles les textes et la jurisprudence »<sup>4</sup>. À côté de la définition énumérative<sup>5</sup>, le législateur ivoirien donne, néanmoins, une définition assez large de la faute de gestion. Il considère qu'elle renvoie à « toute atteinte à toute loi ou règlement régissant les finances publiques ou

1. M. BLÉOU, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative ivoirienne*, Abidjan, CNDJ, 2012, p. 29.
2. Cette formule est reprise avec certaines variantes dans les textes portant Statut Général de la Fonction Publique de plusieurs États africains francophones.
3. CSCA, 28 janvier 1998, *Dame AKÉ Akébié Sylvie c/ Ministère de l'Emploi, de la Fonction publique et de la Prévoyance sociale* ; 28 janvier 1998, *Docteur Soumé BI-Kacou c/ Ministère de l'Emploi, de la Fonction publique et de la prévoyance sociale*.
4. O. TOGOLO, *Les fautes de gestion dans le secteur public au Cameroun*, Paris, Éditions Mare et Martin, 2019, p. 21.
5. Article 90 de la loi organique n° 2018-979 du 27 décembre 2018 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes ; article 93 de la loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances.

*toute atteinte à toute loi et à un règlement particulier régissant les autres organismes sous contrôle de la Cour des comptes* »<sup>6</sup>. Elle s'apprécie donc dans le non-respect du cadre juridique encadrant la gestion des crédits budgétaires et l'emploi des fonds publics. Sont de ce fait justiciables de la Cour des comptes pour fautes de gestion tous les gestionnaires publics. La notion connaît en ce sens une conception extensive. Elle dépasse le cadre restreint des ordonnateurs. Elle s'étend, d'une part, aux contrôleurs financiers ou budgétaires, aux comptables, aux élus locaux et à tout agent public intervenants dans la gestion des crédits et dépenses publics. Elle inclut, d'autre part, les dirigeants des entreprises publiques ou autres organismes non publics financés par des fonds publics<sup>7</sup>. La présente analyse exclura, toutefois, cette dernière catégorie de gestionnaires publics. Le terme « gestionnaire publics » sera restreint aux gestionnaires du secteur public au sens strict ; ceux-ci étant essentiellement, mais non exclusivement, des fonctionnaires.

La responsabilité de ces gestionnaires bénéficie, en fait, d'une attention particulière depuis l'adoption par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances de 2014<sup>8</sup> et les divers textes financiers adoptés depuis cette date. Ces textes consacrent la gestion des budgets publics axée sur la performance. La quête de plus de transparence et de redevabilité dans la gestion financière publique, d'ailleurs étendue à tous les États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), en est la raison. Cette attention s'est davantage accrue avec l'extension des compétences de la Cour des comptes issue de la nouvelle loi organique adoptée en 2018<sup>9</sup>. Les discours politiques et les nouveaux textes financiers sont à l'éloge de la responsabilisation des gestionnaires publics. À l'accroissement de la liberté d'action qui leur est désormais reconnu, suit l'exigence d'une plus grande obligation de rendre compte. Or, inutile peut-être de rappeler que la responsabilité des gestionnaires publics est diversement appréciée. Autant celle des comptables publics est plus contraignante, autant celle des ordonnateurs est amorphe. Leur responsabilité financière est jugée inopérante et leur responsabilité pénale semble illusoire. Dans ce contexte, serrer de près le régime de la responsabilité disciplinaire des gestionnaires publics en Côte d'Ivoire, c'est mettre en lumière, à partir d'une expérience locale, un niveau assez négligé d'appréciation du régime de leur responsabilité.

6. Article 90 de la loi organique n° 2018-979 du 27 décembre 2018, précitée.

7. Article 91 de la loi organique n° 2018-979 du 27 décembre 2018 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes, précitée.

8. Loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances.

9. Cf. la nouvelle loi organique n° 2018-979 du 27 décembre 2018.

La place subsidiaire accordée à la sanction disciplinaire à côté de sanctions financières et pénales problématiques justifie la démarche.

Sans doute, il est opportun de se demander si l'incrimination spéciale dont bénéficient les fautes de gestion influence la détermination, la procédure et l'application des sanctions disciplinaires à leurs auteurs. En fait, il se pose surtout la question de l'effectivité des sanctions disciplinaires des gestionnaires publics dans la répression des fautes de gestion.

Cette question implique de vérifier l'existence dans la législation ivoirienne de procédures adéquates pour une application réelle des sanctions disciplinaires. Elle conduit également à s'assurer d'une application effective desdites sanctions par les autorités investies du pouvoir disciplinaire. L'analyse permet de se rendre compte que même si l'application des sanctions disciplinaires dans ce cadre repose sur le régime général des agents publics, il bénéficie de considérations spécifiques. Le fondement juridique de cette procédure disciplinaire est renforcé (I). À l'inverse, l'application des sanctions disciplinaires reste assez timorée (II).

## I. – UN FONDEMENT JURIDIQUE RENFORCÉ

Le droit disciplinaire repose sur la notion de faute. Autrement dit, c'est la faute de l'agent qui l'expose à la mise en cause de sa responsabilité sur le plan disciplinaire<sup>10</sup>. Cela dit, la sanction disciplinaire ne peut donc résulter que d'une faute disciplinaire. Envisager l'application d'une sanction disciplinaire dans le cadre d'une faute de gestion implique donc que les faits constitutifs de fautes de gestion puissent être juridiquement qualifiés de faute disciplinaire. À l'examen, une telle déduction est consolidée en théorie. La faute de gestion est une potentielle faute disciplinaire (A). En outre, au regard des textes, la sanction disciplinaire doit être appliquée aux auteurs de fautes de gestion avec plus de rigueur (B).

### A. La faute de gestion, une potentielle faute disciplinaire

La démonstration vise ici à montrer, sur le fondement des textes et de la position du juge administratif ivoirien, que les faits constitutifs

10. S. YONABA, *Droit et pratique du contentieux administratif burkinabé : de l'indépendance à nos jours*, Ouagadougou, Presses universitaires de Ouagadougou, 3<sup>e</sup> édition, 2015, p. 267.

d'une faute de gestion peuvent être qualifiés de faute disciplinaire. L'intérêt d'une telle précision réside dans le traitement spécial dont font l'objet les fautes de gestion, attestant de leur particularité par rapport aux autres catégories de fautes. Il n'en demeure pas moins que la potentialité pour les fautes de gestion de constituer des fautes disciplinaires découle du pouvoir reconnu à l'autorité disciplinaire de les qualifier comme telles et de la nature même des fautes de gestion.

Sur le premier aspect, en l'absence d'une disposition expresse, identifiant les faits constitutifs d'une faute disciplinaire, les actes qualifiés de fautes de gestion peuvent être autant qualifiés de faute disciplinaire par l'autorité compétente. Cette possibilité se déduit des dispositions législatives, réglementaires et des décisions du juge<sup>11</sup>. Ainsi, la loi organique relative aux lois de finances<sup>12</sup> ou le décret relatif à la déconcentration de l'ordonnancement<sup>13</sup>, pour ne citer que ces textes, sont favorables au cumul de poursuite et de l'application d'une double sanction financière et disciplinaire aux auteurs de fautes de gestion. L'action devant la Cour des comptes pour le jugement des fautes de gestion ne fait pas obstacle à l'action en responsabilité disciplinaire ; les deux procédures étant indépendantes. Il peut donc s'opérer un glissement des faits qualifiés de fautes de gestion vers la faute disciplinaire. Plus précisément, une faute de gestion est une possible faute disciplinaire. Cette option du législateur ivoirien s'oppose à un traitement exclusif des fautes de gestion qui, relevant de la compétence de la Cour des comptes, échapperaient au régime disciplinaire applicable aux agents publics. En cela, elle est conforme à l'article 73 du Statut général de la fonction publique qui dispose que « toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire »<sup>14</sup>. Bien entendu, il revient au juge administratif, s'il est saisi, de vérifier la qualification faite par l'autorité disciplinaire<sup>15</sup>.

11. Sur le pouvoir discrétionnaire de l'autorité de sanction, voir CSCA, arrêt n° 65 du 18 décembre 2002, *Touré Nebetien c/ Ministre du Travail et de la Fonction publique*.

12. Article 91 alinéa 3 de la loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances.

13. Article 27 du décret n° 2019-190 du 6 mars 2019 portant déconcentration de l'ordonnancement.

14. Loi 92-570 du 11 septembre 1992 portant Statut général de la fonction publique, JO, 17 septembre 1992, p. 746.

15. CSCA, 15 mars 1989, *NEA Gahou c/ Ministère de la Fonction Publique* ; CSCA, 28 janvier 1998, *Dame AKÉ Akébié Sylvie c/ Ministère de l'Emploi, de la Fonction publique et de la Prévoyance sociale*, précité. Lire également, Pierre-Claver KOBO, « Le contrôle du juge sur la sanction disciplinaire », *La Tribune de la Chambre administrative*, n° 9, janvier 2018, p. 54- 57.

Sur le second aspect, « *la caractéristique de la répression disciplinaire est d'être liée à la fonction, à la fois en ce qui concerne le motif qui la provoque et la nature de la sanction* »<sup>16</sup>. Et, c'est à partir des règles encadrant cette fonction que découlent les éléments de qualification de la faute disciplinaire. Ainsi, sans méconnaître le pouvoir de qualification de l'autorité disciplinaire, la faute disciplinaire est avant tout une faute professionnelle, un « manquement à une obligation professionnelle préexistante »<sup>17</sup>. Elle implique un manquement à l'obligation légale ou jurisprudentielle de l'agent dans l'exercice de ses fonctions. En l'absence de toute détermination limitative des faits constitutifs de faute disciplinaire, tout fait relevant d'une violation des obligations professionnelles d'un agent public, quel que soit le domaine d'activité, est susceptible de constituer une faute disciplinaire, dès lors qu'il est commis dans le service ou à l'occasion du service<sup>18</sup>, voire même hors du service<sup>19</sup>. Il peut s'agir des manquements aux obligations statutaires déjà constatées par le juge administratif<sup>20</sup> : indiscipline, manque de conscience professionnelle, manque d'intégrité, etc. On comprend en ce sens la précision de Nicaise Médé, qui lie la faute au « *manquement à l'une des obligations du fonctionnaire contenue dans la rubrique des droits et obligations* »<sup>21</sup> du Statut général de la fonction publique. Toutefois, il peut tout aussi bien s'agir de violations des règles spécifiques encadrant l'exercice des tâches propres à une fonction, en l'espèce les règles régissant la gestion des crédits et l'emploi des fonds publics. Il reste entendu, en réalité, que le non-respect de ces règles financières peut valablement s'interpréter comme une indiscipline, un manque de conscience professionnelle ou encore un manque de dignité et d'intégrité ; ces actes étant énumérés par le législateur ivoirien comme des obligations du fonctionnaire<sup>22</sup>.

16. Y. GAUDEMET, *Droit administratif*, Paris, LGDJ, 2010, 19<sup>e</sup> éd., p. 434.

17. F. BOTTINI, « La juridictionnalisation du régime disciplinaire des agents publics », RDP, n° 5 du 1<sup>er</sup> septembre 2007, pp. 1179-1206.

18. CSCA, 26 janvier 1994, *Agnofé N'Douba c/ Ministère de l'Emploi et de la Fonction publique*.

19. Dans l'arrêt *Dibo Deye c/ Président de la République*, le juge administratif ivoirien a jugé légale la radiation de l'agent de police qui a abattu sa femme à leur domicile. CSCA, 18 juillet 2007, *Dibo Deye c/ Président de la République*.

20. CSCA, 20 février 1963, *By Jules c/ Ministre des Travaux publics, des Transports, Postes et Télécommunications*.

21. N. MÉDÉ, *Finances publiques. Espace UEMOA/UMOA*, Dakar, L'Harmattan, 2016, p. 343.

22. Les articles 23 à 28 de la loi n° 92-570 du 11 septembre 1992 du Statut général de la fonction publique.

René Dégni-Ségui précise, d'ailleurs, que la faute disciplinaire est une « *faute contre la discipline* »<sup>23</sup> du service. Tout autant, les fautes de gestion sont, selon les termes de Pierre Lalumière, « *des violations des règles encadrant l'utilisation des crédits publics, et qui constituent la discipline financière* »<sup>24</sup>. Cette violation comporte « l'idée de transgression de l'obligation qui incombe aux agents préposés à la manipulation ou à l'administration de la fortune publique, d'en préserver l'intégrité »<sup>25</sup>. En tant que manquement à l'obligation professionnelle, les fautes de gestion deviennent de potentiels fondements juridiques à l'action en responsabilité disciplinaire, à la discrétion de l'autorité disciplinaire. Elles peuvent, par conséquent, ouvrir droit à l'application de sanctions disciplinaires.

C'est le lieu de préciser qu'en Côte d'Ivoire, le déclenchement de la procédure disciplinaire contre les auteurs de fautes de gestion peut intervenir de deux manières. Il peut découler d'une procédure interne à l'administration et relevant du contrôle hiérarchique. La particularité du régime disciplinaire en matière de faute de gestion réside dans le fait que, hormis quelques exceptions<sup>26</sup>, le juge financier peut également en être l'initiateur par renvoi à l'autorité disciplinaire. Cette hypothèse intervient au moment de la mise en œuvre de la procédure de jugement des fautes de gestion. Dans ce cas, « si l'instruction permet de relever des faits qui paraissent de nature à justifier une sanction disciplinaire, le Président de la Cour des comptes porte les faits à la connaissance de l'autorité ayant pouvoir disciplinaire sur l'intéressé »<sup>27</sup>. Il s'opère en l'espèce un dialogue interinstitutionnel marquant l'intérêt des pouvoirs publics de voir sanctionner les fautes de gestion sur le plan disciplinaire.

S'il est établi que les faits qualifiés de fautes de gestion peuvent être constitutifs de fautes disciplinaires, il faut relever que le législateur ivoirien va plus loin. Au regard des textes, la sanction disciplinaire est plus rigoureusement applicable aux auteurs de fautes de gestion.

23. R. DÉGNI-SÉGUI, *Droit administratif général*, Abidjan, NEI-CEDA Édition, Tome 3, 4<sup>e</sup> édition, 2013, p. 104.

24. P. LALUMIÈRE, *Les finances publiques*, Paris, Armand Colin, 1980, p. 519.

25. A. O. SEDENA, « La distinction entre la faute de gestion et le détournement de deniers publics en droit camerounais », *Revue africaine des sciences juridiques*, n° 1, 2014, p. 253.

26. C'est le cas du Niger où la loi organique n° 2020-035 du 30 juillet 2020 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes ne prévoit pas une telle procédure.

27. Article 97 de la loi organique n° 2018-979 du 27 décembre 2018, précitée.

## **B. La sanction disciplinaire, rigoureusement applicable aux auteurs de fautes de gestion**

L'adoption en 2014 du Code de transparence dans la gestion des finances publiques<sup>28</sup> marque théoriquement un tournant important dans l'application des sanctions disciplinaires en matière de répression des fautes de gestion. Certes, la prescription de l'application de la sanction disciplinaire aux faits constitutifs de fautes de gestion par la quasi-totalité des textes y afférant est déjà évocatrice. Mais bien plus encore, le Code de transparence prescrit le renforcement des procédures disciplinaires en ce qui concerne les violations des règles relatives aux finances publiques.

Selon son article 73, les personnes dont la responsabilité est engagée dans des infractions aux règles d'exécution des recettes, des dépenses ou de gestion des biens, au détriment de l'État, de diverses collectivités publiques ou d'organismes financés sur fonds publics sont passibles de sanctions disciplinaires. L'article 82 précise, par la suite, que « les règles et procédures disciplinaires sont renforcées en ce qui concerne les infractions en matière de finances publiques ». Ces dispositions appellent deux analyses.

D'une part, elles transcrivent la volonté du législateur de voir sanctionner les infractions aux règles budgétaires et comptables parmi lesquelles figurent en bonne place les fautes de gestion. Étant entendu que les dispositions du Code de transparence définissent « les principes et obligations qui conditionnent la gestion saine et transparente des finances publiques »<sup>29</sup>, cette volonté légalement exprimée a une portée significative. Elles inscrivent l'application des sanctions disciplinaires aux auteurs de fautes de gestion au rang de condition d'une saine et transparente gestion financière.

D'autre part, elles rendent surtout compte de la volonté manifeste de voir s'ériger un régime disciplinaire spécial pour la répression des fautes de gestion, infractions principales aux règles budgétaires. Autrement dit, les fautes de gestion sont non seulement passibles de sanctions disciplinaires, mais elles doivent en outre faire l'objet d'un traitement beaucoup plus sévère. La question des modalités de ce régime spécial mérite, toutefois, d'être posée. Celui-ci devrait entraîner un traitement différencié des agents publics en matière disciplinaire ;

28. Loi organique n° 2014- 337 du 5 juin 2014 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques.

29. Article 1 du Code de transparence précité.

une sorte d'« inégalité positive » de traitement. Dans les faits, hormis la compétence exclusive du Ministre en charge des finances pour connaître des manquements aux règles de discipline dans le domaine budgétaire ou financier par un agent public, aucune disposition expresse aménageant ce régime disciplinaire dérogatoire n'a été expressément adoptée. On peut, néanmoins, en déduire une invite aux autorités disciplinaires pour plus de rigueur et moins de tolérance dans leurs décisions relatives aux faits constitutifs de fautes de gestion. Les considérations objectives et subjectives<sup>30</sup>, qui entourent normalement l'appréciation des fautes disciplinaires et de leurs sanctions, devraient dès lors être reconsidérées.

L'importance de l'enjeu, celui de protéger les deniers et le patrimoine publics, permet de justifier ces dispositions. La volonté d'une plus grande responsabilisation des agents d'exécution du budget des collectivités publiques n'y est pas non plus étrangère. Pour rappel, l'adoption du Code de transparence et des nouveaux textes financiers ivoiriens intervient dans le contexte communautaire d'une gestion financière axée sur la performance<sup>31</sup>. La responsabilisation des agents d'exécution du budget y occupe une place prépondérante. Le renforcement de la procédure disciplinaire apparaît ainsi comme un moyen d'accentuer la répression des actes affectant la gestion des deniers publics, à côté des sanctions susceptibles d'être infligées par le juge financier ou le juge pénal.

Il est intéressant de souligner, à titre de droit comparé, que la cohabitation entre une autorité chargée d'infliger les sanctions pécuniaires et une autre investie du pouvoir disciplinaire, peut être problématique dans certains cas. C'est la situation qui prévaut au Cameroun. Le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF), instance chargée de « juger » les fautes de gestion<sup>32</sup>, a les caractéristiques d'une instance disciplinaire, comme le relève Patrick Abane Engolo<sup>33</sup>. Son incompétence à exercer le pouvoir disciplinaire paraît donc

30. M. ROY, « La sanction disciplinaire et la théorie des facteurs subjectifs d'atténuation », *Revue générale de droit*, Volume 11, n° 1, 1980, pp. 255-279.

31. P. THÉOUA, S. PAGNOU, « Les Codes de transparences : commentaires généraux », in *Constitutions et Documents financiers : Espace UMOA/UEMOA*, Dakar, L'Harmattan, 2018, pp. 37-42 ; N. MÉDÉ, « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », *Revue africaine des sciences juridiques*, n° 1, 2014, pp. 173-210.

32. Il faut noter que l'article 87 de la loi n° 2018-011 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques prévoit le transfert de la compétence du jugement des fautes de gestion à la juridiction des comptes.

33. P. E. ABANE ENGOLO, « Pour un ordre juridictionnel financier », in N. MÉDÉ (dir.), *Les nouveaux chantiers de finances publiques en Afrique, Mélanges en l'honneur de Michel Bouvier*, Dakar, L'Harmattan, 2019, pp. 322-323.

incohérente. En fait, la CDBF est jugée apte « à assurer à la fois la discipline budgétaire et financière et la discipline professionnelle »<sup>34</sup>.

Quoi qu'il en soit, les dispositions relatives à la sanction disciplinaire des fautes de gestion sont une réponse significative à la nécessaire responsabilisation des gestionnaires publics. Peut-on pour autant conclure à une effectivité des sanctions disciplinaires à l'encontre des gestionnaires de deniers publics ? Les dispositions prescrites par la législation ivoirienne comportent une bonne dose d'éléments restrictifs. L'application des sanctions disciplinaires aux fautes de gestion s'en trouve timorée.

## II. – UNE APPLICATION TIMORÉE

La volonté du législateur de voir se déployer une procédure disciplinaire particulièrement renforcée dans la répression des infractions aux règles financières suppose réunies deux conditions : l'existence de dispositions contraignantes dans l'exercice des compétences dévolues aux autorités qui interviennent dans le processus disciplinaire et une application effective des sanctions disciplinaires aux gestionnaires publics. Le constat permet de conclure non pas à l'ineffectivité de telles conditions, mais plutôt à une faiblesse dans l'application des sanctions disciplinaires. Il y a en fait des discrétions liées à la qualification des faits (A) qui, entre autres causes, conduisent à une rareté des sanctions disciplinaires (B).

### A. Les discrétions dans la qualification des faits

Évoquer les discrétions dans la qualification des faits, c'est mettre en évidence tous les niveaux d'appréciation discrétionnaire des faits, susceptibles d'affecter, dans la pratique, l'application effective des sanctions disciplinaires aux auteurs de fautes de gestion. Nonobstant le renforcement de la procédure prévu par le Code de transparence, la saisine de l'autorité disciplinaire n'est pas systématique. Elle requiert des niveaux d'appréciation variant selon que la procédure est déclenchée par le juge des comptes ou s'inscrit exclusivement dans le cadre du contrôle hiérarchique interne à l'administration.

Dans le premier cas, bien que se distinguant du pouvoir d'appréciation de l'autorité disciplinaire, l'appréciation du juge des comptes constitue

34. O. TOGOLO, *op. cit.*, p. 178.

un premier filtre. Il y a ainsi une sorte de procédure en deux temps : l'étape de la présomption du juge des comptes et l'étape qu'on pourrait qualifier de « prise en main » de la procédure par l'autorité de sanction disciplinaire. Le pouvoir d'appréciation de celui-ci est maintenu intact. Il pèse néanmoins sur lui une triple obligation : l'obligation de se prononcer dans un délai, l'obligation de motiver sa décision et surtout l'obligation de la notifier au juge des comptes. L'article 97 précité prescrit que l'autorité de sanction saisie « est tenue, dans les trois mois, de faire connaître à la Cour, par une communication motivée, les mesures qu'elle a prises. À défaut, le président de la Cour en informe le Président de la République ». Des dispositions presque semblables existent au Burkina<sup>35</sup> et au Sénégal<sup>36</sup>. Mais la législation ivoirienne est beaucoup plus stricte en ce qu'elle prévoit la saisine du Président de la République. Certes, ces sujétions démontrent à suffisance l'intérêt accordée à la procédure disciplinaire. Elles sont, également, les manifestations de la rigueur attendue de l'autorité disciplinaire en la matière. Il n'en demeure pas moins, qu'il s'agit simplement d'une faculté laissée au juge financier que celui-ci n'est nullement contraint de déployer. Bien plus, même s'il décide d'user de ce droit de saisine, il ne transparaît pas ici une obligation de sanctionner à la charge de l'autorité disciplinaire. Autant, les présomptions du juge financier peuvent être confirmées ou infirmées par celui-là, autant il peut décider de l'existence ou non d'une faute disciplinaire et de son éventuelle sanction.

Dans le second cas, la saisine de l'autorité disciplinaire dans le cadre d'un contrôle hiérarchique interne à l'administration ne l'oblige pas non plus à prononcer une sanction. Dans sa jurisprudence constante, le juge administratif ivoirien consacre le principe du pouvoir de qualification des faits par l'autorité investie du pouvoir disciplinaire. Il relève que ce pouvoir est consubstantiel à l'autorité du chef hiérarchique<sup>37</sup>. Pour reprendre les termes de Léon Duguit, ce pouvoir est le « *prolongement du pouvoir hiérarchique* »<sup>38</sup>. Il pouvait être exercé par le ministre technique de l'intéressé ou du Ministre de la Fonction publique.

35. Article 94 de la loi organique 14-2000 AN du 16 mai 2000 portant composition, attributions, organisation, fonctionnement de la Cour des comptes et procédure applicable devant elle.

36. Article 79 alinéa 2 de la loi organique n° 2012-23 DU 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes.

37. CSCA, 30 juillet 1997, *Dame Nemehou née Kindia Assiata Opportune c/ Ministère de l'Emploi et de la Fonction publique*.

38. L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Tome I, Paris, Boccard, 1923, p. 248.

Aujourd'hui, les nouveaux textes financiers consacrent la compétence exclusive du Ministre en charge des finances quel que soit le ministère de rattachement de l'agent<sup>39</sup>. Le non-respect de cette répartition de compétence entraîne la nullité de l'acte<sup>40</sup>. En quelque sorte, comme le souligne Salif Yonaba, l'autorité disciplinaire « *fait la pluie et le beau temps* » sur ses subordonnés<sup>41</sup>. Il est, toutefois, soumis à l'appréciation du juge administratif sur la matérialité des faits et la proportionnalité de la sanction appliquée. Tout comme dans d'autres États africains francophones, le juge dans son « contrôle de la qualification juridique des faits, pratique un contrôle de proportionnalité entre les motifs d'une décision administrative et le contenu de cette décision »<sup>42</sup>. Dans les faits, notons que l'autorité disciplinaire ne retient pas toujours le terme « fautes de gestion » pour qualifier des faits intégrant l'énumération législative. Il y a parfois une confusion entre « détournement de deniers publics » et « fautes de gestion ». Or la distinction entre ces deux notions est établie<sup>43</sup>.

L'arrêt Coulibaly Nazoloma<sup>44</sup>, est révélateur de cette mauvaise qualification des faits. Dans cet arrêt, le Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative a décidé de la révocation, avec suspension des droits à pension, du sieur Coulibaly pour détournement de deniers publics. Le juge a réfuté cette qualification. Il a estimé qu'« en utilisant le reliquat du chapitre 650 pour approvisionner au comptant des fournitures techniques, en décaissant une somme sans justificatif, sur simple ordre de paiement, en effectuant des dépenses non régularisées », l'agent avait plutôt commis « une erreur dans la gestion des fonds » et non un détournement de deniers publics. En conséquence, il a estimé que cette erreur n'était pas de nature à justifier l'application d'une sanction grave, en l'espèce la révocation.

Cette décision autorise deux commentaires. D'une part, elle pose la question de la qualité de la qualification des faits. Elle soulève la question de la subtilité entre la simple erreur de gestion et la faute de

39. Article 95 alinéa 3 de la loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances.

40. CSCA, 27 février 1974, *Edi Ossouhou Severin c/ Ministre de l'Intérieur*.

41. S. YONABA, *Droit et pratique du contentieux administratif burkinabé : de l'indépendance à nos jours*, op. cit., p. 267.

42. Chambre Administrative de la Cour Suprême du Bénin, « Le contrôle des actes administratifs par les cours et tribunaux administratifs », Communication à l'occasion du colloque international de l'AA-HJF, Sydney, mars 2010, p. 13.

43. Voir l'article de Akono Ongba Sedena précité.

44. CSCA 20 avril 2016, *Coulibaly Nazoloma Amara c/ Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative*.

gestion. Si la distinction entre la faute de gestion et le détournement de deniers public n'est pas évidente en tout point, la distinction entre la faute de gestion et l'erreur de gestion l'est encore moins. L'erreur est une fausse représentation de la réalité qui conduit une personne à se tromper ou à mal apprécier une situation. Elle peut atténuer la responsabilité<sup>45</sup>. C'est tout le contraire de la faute qui implique un élément d'illicéité, notamment la violation d'une règle avec en principe l'existence d'un élément moral. Ainsi pour Nicolas Groper « la différence entre l'erreur de gestion qui ne peut être appréhendée par le juge et l'agissement sanctionnable tient à l'existence dans le deuxième cas d'une faute constitutive d'infraction prévue par les textes »<sup>46</sup>. Partant de cette précision, la requalification faite par le juge est discutable. Se référant aux agissements du Sieur Nazoloma, il estime que « ...de tels comportements sont fautifs », mais il affirme dans le même temps qu'il s'agit « d'erreurs dans la gestion des fonds ». Pour revenir aux textes, au nombre des fautes de gestion énumérées par les textes<sup>47</sup> figure « toute violation des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État, des collectivités territoriales et des autres organismes publics ». Le paiement d'une dépense après l'affectation d'un crédit budgétaire d'une ligne à une autre, exception faite des modalités de la récente consécration de la fongibilité asymétrique des crédits dans l'ordre juridique financier ivoirien, est une violation des règles d'exécution des dépenses publiques. Il en est de même, du paiement d'une dépense sans justificatifs. Il s'agit donc de fautes de gestion, même si le juge considère qu'elles n'ont pas entraîné un préjudice considérable à la personne publique.

Au fond, tout se joue dans la présomption du juge financier pouvant justifier la saisine de l'autorité disciplinaire, du pouvoir de qualification de ce dernier et aussi du contrôle du juge, à la fois, sur la qualification des faits et la proportionnalité des sanctions appliquées. Ces différents niveaux de discrétion ont un impact sur l'application effective des sanctions disciplinaires aux auteurs de fautes de gestion. Il n'est, dès lors, pas si surprenant qu'on aboutisse au constat de la rareté des sanctions disciplinaires appliquées.

45. G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 11<sup>e</sup> édition, 2016, p. 414.

46. N. GROPER, *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, Paris, Dalloz, 2009, p. 147.

47. Article 90 alinéa 1 de la loi organique n° 2018-979 du 27 décembre 2018 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des comptes, précitée ; Article 93 alinéa 2 de la loi organique n° 2014-336 du 5 juin 2014 relative aux lois de finances.

## B. La rareté des sanctions

Qu'il s'agisse de la procédure disciplinaire contre les gestionnaires publics à l'initiative du juge des comptes ou d'une procédure totalement interne aux structures publiques, la sanction disciplinaire n'est certainement pas celle qui risque de dissuader au mieux contre les infractions aux règles financières.

Dans la pratique, aucune saisine de l'autorité disciplinaire par la Chambre des comptes de la Cour suprême d'hier, devenue Cour des comptes aujourd'hui, n'a encore été enregistrée. Il en découle que nonobstant ses jugements pour fautes de gestion, le juge financier n'a pas encore jugé nécessaire que les mis en cause soient soumis à des sanctions disciplinaires. Ce constat n'est pas si surprenant quand on sait qu'en Côte d'Ivoire, contrairement à bien d'autres États francophones<sup>48</sup>, les arrêts de la Cour en matière de fautes de gestion ne sont pas publiés. Ils ne sont pas évoqués dans son rapport général annuel. Ils ne font pas non plus l'objet de publication au *Journal officiel*. La raison réside, entre autres, dans la volonté de préserver l'identité et l'honorabilité des auteurs de fautes de gestion. Cette démarche, compréhensible en ce qui concerne les audiences tenues à huis clos, est difficile à soutenir en ce qui concerne les décisions devenues définitives. Il est évident, qu'elle est en contradiction avec la moralisation de la vie publique. Bien plus, elle contraste avec les nouvelles dispositions financières axées sur la transparence. Elle dessert, par ailleurs, l'application d'une procédure disciplinaire plus rigoureuse à l'encontre des gestionnaires publics, tel que prescrite par le Code de transparence.

Cela dit, la tendance n'est certes pas identique, mais elle n'est pas non plus très différente dans le cadre du contrôle hiérarchique interne à l'administration. Les sanctions disciplinaires prononcées contre des gestionnaires publics pour des fautes de gestion ne sont pas nombreuses. De plus, comme relevé lors de l'examen de l'arrêt *Nazoloma* précité, quand elles existent, elles sont prononcées non pas en recourant à la notion de « faute de gestion » ou en reprenant les dispositions des faits énumérés par les textes comme étant des fautes de gestion. L'autorité disciplinaire recourt plutôt aux motifs de détournements de deniers publics ou à un tout autre motif. Il faut donc aller au cœur des faits et des motifs de la décision disciplinaire pour y déceler des infractions entrant dans l'incrimination des fautes de gestion. Il y a une sorte de dilution des sanctions disciplinaires pour des faits qualifiés

48. C'est le cas du Sénégal, du Niger, du Cameroun ou de la France.

de fautes de gestion dans le régime général de sanction des agents publics, presque toujours fondées sur d'autres motifs par l'autorité disciplinaire. Néanmoins, les motifs retenus ne s'écartent pas toujours des dispositions financières en vigueur.

Dans une autre affaire *GAH Vincent contre le Ministre de l'Emploi et de la Fonction publique*<sup>49</sup>, le Directeur de la solde, supérieur hiérarchique de l'agent mentionné, a engagé une action disciplinaire à l'encontre de celui-ci pour mandatement de rémunération fictive. Monsieur Gah, chargé d'établir le décompte des indemnités de fonction de certains fonctionnaires, avait fait payer des montants indus à certains d'entre eux. Le Directeur de la solde a considéré que les faits reprochés au sieur Gah et trois autres agents « *étaient suffisamment graves pour que leurs auteurs soient déférés devant le Conseil de Discipline pour se voir infliger une sanction du second degré au lieu d'une sanction du premier degré qui aurait pu, sur sa proposition être prononcée par le Ministre de l'Économie et des Finances* »<sup>50</sup>. Il s'en est suivi le licenciement de Monsieur Gah<sup>51</sup>. Le mandatement fictif correspond aux faits identifiés comme fautes de gestion par les textes<sup>52</sup>. Il s'apprécie comme une « *violation des règles relatives à l'exécution des dépenses de l'État* » et le fait « *pour toute personne dans l'exercice de ses fonctions d'octroyer ou de tenter d'octroyer à elle-même ou à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature* ».

Par ailleurs, il faut relever que « la répression cloisonnée des fautes de gestion »<sup>53</sup> n'est pas de nature à favoriser l'effectivité des sanctions disciplinaires. La confusion entre la fonction politique et la fonction administrative par certains ordonnateurs ou même la difficulté à sanctionner des agents proches de la sphère politique n'offrent pas un terreau fertile au renforcement de l'action disciplinaire. La tiédeur de l'action disciplinaire est à l'image de celle d'un processus de répression des fautes de gestion quelque peu grippé.

49. CSCA, 27 mars 1996, *GAH Vincent c/ Ministre de l'Emploi et de la Fonction publique*.

50. Lettre N° 01542/EFP/CD du 25 janvier 1993 relatif à la suspension de Monsieur Gah Vincent.

51. Décision n° 5302/EFP/CD du 17 mai 1994 du Ministre de l'Emploi et de la Fonction publique relatif au licenciement du Monsieur Gah Vincent.

52. Article 90 alinéas 1 et 4 de la loi organique n° 2018-979 du 27 décembre 2018, précitée.

53. Lire la contribution de Aboubacar Sidiki DIOMANDÉ dans ce numéro de la RFFP, sur « La faute de gestion : une répression cloisonnée », p. 61.

## CONCLUSION

Somme toute, la législation ivoirienne est favorable à l'application des sanctions disciplinaires aux auteurs de fautes de gestion. Il reste à mobiliser plus de volonté et d'action de la part des autorités compétentes. C'est une attente dont la satisfaction suppose un redimensionnement de la conception et de la pratique du système général de responsabilité des gestionnaires publics pour les fautes de gestion.