

## **ORDONNANCE N° 62-081 du 24 mai 1973**

### **Relative au statut des comptables publics**

#### **EXPOSE DES MOTIFS**

L'organisation administrative des finances est basée sur la règle de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable.

Le rôle actif des premiers qui sont chargés d'assurer avec les moyens mis à leur disposition le fonctionnement des services publics, se complète par celui des comptables dont la mission peut être définie par les trois objectifs principaux suivants :

Garde des fonds et valeurs ;

Recouvrement des recettes publiques ;

Contrôle et paiement des dépenses publiques.

Cette mission constitue les comptables en « maîtres des caisses publiques » et de ce fait ils assument une responsabilité très lourde car ils doivent répondre sur leur patrimoine des fonds qu'ils ne peuvent représenter, de ceux qu'ils n'ont pas su recouvrer et de ceux qu'ils ont payé à tort.

Il convient donc de formuler explicitement les attributions et les responsabilités de ces fonctionnaires dont la prise de service est subordonnée déjà à la formalité solennelle de la prestation de serment et à la constitution d'un cautionnement.

Egalement il importe de souligner la dérogation aux lois et règlements concernant la fonction publique prévoyant conformément à une tradition nécessaire, qu'un comptable public peut refuser d'obéir à un ordre lorsque sa responsabilité pécuniaire risque d'être mise en cause.

De plus, il est apparu nécessaire d'adopter certaines innovations. C'est ainsi notamment que :

1° L'Etat peut demander au comptable la restitution de l'indemnité versée à un tiers lésé lorsque celle-ci procède d'une faute personnelle de ce comptable (art. 8) ;

2° Le supérieur hiérarchique ou l'agent de contrôle peut suspendre lui-même le comptable infidèle alors que d'après le statut de la fonction publique cette facilité n'est prévue qu'au profit de l'autorité qualifiée pour nommer le comptable (art. 13) ;

3° La procédure des arrêtés de débet se trouve simplifiée du fait qu'ils emportent les mêmes effets et obtiennent la même exécution que les décisions juridictionnelles (art. 19) ;

4° A défaut de société de cautionnement mutuel, la garantie exigée du comptable peut être réalisée par prélèvement sur les indemnités de responsabilité et les constitutions en numéraire sont déposées à la caisse d'épargne (art. 23).

Tel est l'objet de cette ordonnance qui veut rassembler une matière éparse d'origines diverses et présenter, sous forme codifiée, les principes du régime de la responsabilité pécuniaire des comptables avec les modalités qui peuvent être considérées comme touchant au droit des personnes ou complétant le statut général des fonctionnaires, toutes matières exclusives du droit réglementaire.

\*\*\*

Article premier. – Est comptable public tout fonctionnaire ou agent ayant qualité pour exécuter au nom de l'Etat, d'une collectivité publique ou d'un établissement public, des opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de titres, soit au moyen de fonds ou valeurs dont il a la garde, soit par virement internes d'écritures, soit par l'intermédiaire d'autres comptables publics ou de comptes externes de disponibilités dont il ordonne ou surveille les mouvements.

Art. 2. – Les règlements financiers et comptables précisent les catégories de fonctionnaires et agents qui ont ou peuvent avoir le titre de comptables publics et fixent les conditions dans lesquelles ils sont nommés à leurs postes.

Toute personne qui s'ingère dans les opérations de recettes, de dépenses ou de maniement de valeurs sans avoir qualité pour le faire ou sans avoir le titre de comptable public, est réputée comptable de fait ; sans préjudice des sanctions pénales ou administratives qu'elle peut encourir, elle est soumise aux mêmes obligations et assume les mêmes responsabilités qu'un comptable public.

Art. 3. – Un comptable public, ou son conjoint, ne peut assumer les fonctions d'ordonnateur de l'Etat, ni l'ordonnateur de la collectivité ou de l'établissement public auprès duquel ledit comptable exerce ses fonctions.

Il ne peut cumuler avec ses fonctions, un emploi même temporaire et non rétribué, comportant le maniement de deniers privés.

Des incompatibilités spéciales, propres à chaque nature de fonctions exercées par les comptables publics, ainsi que des dérogations aux principes posés par les deux premiers

alinéas du présent article peuvent être édictées par décret contresigné par le Ministre des finances et, s'il y a lieu, par le Ministre intéressé.

Art. 4. – Les comptables publics sont, dans des conditions fixées par un décret pris sur le rapport du Ministre des finances, astreints à la prestation de serment et à la constitution d'un cautionnement. Aucun comptable ne peut entrer en fonction s'il n'a justifié, au préalable, de l'accomplissement de ces deux formalités.

Art. 5. – Sauf cas de force majeure, tout comptable public est personnellement et pécuniairement responsable :

De la justification de ses opérations, ainsi que de l'exacte concordance entre les résultats de ses opérations et la position de ses comptes de disponibilités ;

De la conservation des fonds et valeurs dont il a la garde, de la position des comptes externes de disponibilités qu'il surveille ou dont il ordonne les mouvements, de l'encaissement régulier des recettes dont le recouvrement lui est confié, de la régularité des dépenses qu'il décrit ainsi que de l'exécution des dépenses qu'il est tenu de faire.

Art. 6. – La responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable public s'étend, en principe, à toutes les opérations du poste qu'il dirige depuis la date de sa prise de service jusqu'à la date de cessation de ses fonctions.

Tout fonctionnaire ou agent placé sous les ordres d'un comptable public peut être déclaré par le Ministre des finances responsable d'un débet, dans les mêmes conditions qu'un comptable public, si le débet résulte d'une infidélité qu'il a commise.

En matière de recettes, la responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable public ne peut être mise en cause que dans les seuls cas où il n'a pas effectué toutes les diligences prévues par la loi et les règlements, en vue de recouvrer la recette, de procurer un gage au trésor ou de le lui conserver.

Art. 7. – Un comptable principal s'est subsidiairement responsable des opérations étrangères à son poste mais qu'il est tenu par les règlements de rattacher à sa gestion personnelle, que dans la mesure où ses propres fautes ou négligences ont permis de couvrir celles des comptables subordonnés.

Art. 8. – L'Etat, les collectivités publiques et les établissements publics sont seuls responsables à l'égard des tiers des actes de leurs comptables agissant ès qualités.

Tout comptable public agissant ès qualités est présumé le faire au nom de l'Etat lorsqu'il n'est pas établi qu'il agit en l'occurrence au nom d'une autre personne morale.

Toute indemnité accordée à un tiers en raison de l'action ou de l'inaction d'un comptable agissant ès qualités est ordonnancée sur le budget de la personne morale responsable.

Celle-ci peut en demander le remboursement au comptable, s'il est établi que l'action ou l'inaction de ce dernier a constitué une faute personnelle engageant sa responsabilité.

En cas de contestation, l'affaire est soumise à l'examen conjoint du Ministre des finances et du Ministre dont relève la personne morale intéressée, au plus tard dans les deux mois qui suivent le paiement de l'indemnité. Leur décision est définitive, sauf recours à la Cour Suprême.

Art. 9. – Tout comptable public n'a qu'une seule caisse dans laquelle sont réunis les deniers appartenant aux divers services dont il est chargé.

S'il ne peut établir la distinction entre les fonds et valeurs qu'il détient ès qualités et ceux qu'il possède à titre personnel, il est présumé coupable de malversation.

Il en est de même de tout comptable qui utilise ou investit en son nom personnel tout ou partie des fonds et valeurs qu'il détient ès qualités.

Art. 10. – Seules les lois énoncent les impôts et taxes qui peuvent être perçus pour le compte de l'Etat, des collectivités et des établissements publics ainsi que la procédure des poursuites qui peuvent être mises en œuvre pour en assurer le recouvrement.

Tout comptable public qui poursuit le recouvrement d'une recette dont la perception n'est pas expressément autorisée, par la loi est poursuivi comme concussionnaire.

Sous réserve des dispositions de l'article 6, 3<sup>e</sup> alinéa, la responsabilité pécuniaire, du comptable est mise en cause, à tout moment, s'il ressort de sa comptabilité que ses restes à recouvrer ne sont pas égaux à la différence entre le montant des titres de perception qu'il a pris en charge et le montant des recouvrements qu'il a effectués.

La responsabilité pécuniaire d'un comptable public à raison de recettes dont le recouvrement lui a été confié est mise en cause immédiatement si le débiteur s'est libéré et si le comptable n'a pas inscrit la recette dans sa comptabilité. Hormis le cas de mauvaise foi, les comptables chargés du recouvrement ne peuvent pas, toutefois, être déclarés responsables des erreurs commises dans l'assiette ou la liquidation des droits qu'ils recouvrent.

Art. 11. – Sauf dérogations prévues par décret pris sur le rapport du Ministre des finances et du Ministre intéressé ou par arrêté du Ministre des finances et du Ministre intéressé, une

dépense ne peut être payée par un comptable public qu'au vu d'un ordre donné par écrit et revêtu de la signature d'un ordonnateur ou d'un donneur d'ordre, préalablement accrédité.

Sous réserve des règles particulières qui peuvent être prévues par des règlements particuliers pour certaines catégories de dépenses, la responsabilité d'un comptable à raison des dépenses qu'il décrit est mise en cause si le comptable ne peut établir qu'il a vérifié :

- 1° La qualité de l'ordonnateur et du donneur d'ordre ;
- 2° L'application des lois et règlements concernant la dépense considérée ;
- 3° La validité de la créance ;
- 4° Le cas échéant, la disponibilité des fonds ou valeurs ;
- 5° L'imputation de la dépense ;
- 6° La disponibilité des crédits ;
- 7° La validation de la quittance.

Cette responsabilité peut être levée lorsque le paiement est effectué sur réquisition de l'ordonnateur dans les conditions fixées par décret.

La responsabilité pécuniaire d'un comptable public à raison de l'exécution des dépenses qu'il est tenu de faire est mise en cause si le comptable a reçu un ordre de paiement régulier et s'il ne peut établir que l'Etat, la collectivité publique ou l'établissement public est libéré de sa dette après expiration du délai nécessaire pour vérifier l'ordre de paiement et assurer son exécution.

Les règles concernant le contrôle du paiement des dépenses sont applicables au contrôle de la remise des valeurs.

Art. 12. – Les comptables publics sont responsables de leurs actes sur les mêmes conditions que les autres fonctionnaires, conformément aux dispositions et règlements qui régissent la fonction publique et notamment de celles de la loi n° 61-026 du 9 octobre 1961 édictant les mesures exceptionnelles à suivre en vue de la répression des malversations.

Toutefois, aucune sanction administrative ne peut être prononcée contre eux s'ils peuvent établir que les règlements, instructions ou ordres auxquels leur responsabilité personnelle et pécuniaire de comptable public.

Art. 13. – Les comptables publics sont soumis aux contrôles de leur supérieur hiérarchique ou de son représentant accrédité et du corps de l'inspection d'Etat. Sauf dérogations prévues par décrets contresignés par le Ministre des finances et le Ministre intéressé ; ils sont en outre soumis au contrôle des comptables supérieurs du trésor ou de leurs mandataires.

Tout comptable qui refuse, soit à un supérieur hiérarchique soit un agent de contrôle qualifié et dûment mandaté, de présenter les éléments de sa comptabilité et d'établir l'inventaire des fonds et valeurs dont il a la garde, comme un acte d'insubordination ; il est immédiatement suspendu de ses fonctions par son supérieur ou par l'agent de contrôle ; la force publique peut être requise afin d'assurer la saisie de fonds, valeurs et documents du poste.

Les comptables publics adressent périodiquement, soit au comptable qui centralise leur comptabilité, soit à la direction du trésor du ministère des finances les éléments de comptabilité prévus par le règlements financiers.

Art. 14. – Tout fait de nature à engager la responsabilité pécuniaire d'un comptable public se traduit par un « débet comptable ». La mise en débet est prononcée, soit par arrêté du Ministre des finances, soit par autorité chargée du jugement des comptes de gestion.

L'apurement de tout débet comptable incombe à l'Etat qui poursuit le recouvrement par toutes voies de droit, sur toute personne publique ou privée responsable. Le cas échéant, le trésor avance les fonds nécessaires au rétablissement immédiat de l'équilibre de la comptabilité.

Art. 15. – Sans préjudice des dispositions de l'article 170 du code pénal, et si la mise en débet résulte d'agissements susceptibles de sanctions pénales, la transmission de la décision de débet à l'autorité judiciaire est obligatoire et vaut constitution de partie civile au nom de l'Etat ou de la personne morale publique en cause contre le comptable ou agent fautif en raison des faits qui lui sont reprochés.

Art. 16. – La décision de débet fixe le montant du débet. Tout comptable public qui refuse d'ajuster ses écritures lorsque l'existence d'un débet a été constatée, commet un acte d'insubordination et peut être suspendu de ses fonctions.

Art. 17. – Lorsqu'un comptable public a été mis en débet, le Ministre des finances a seul qualité pour admettre la force majeure et prendre en conséquence, une décision de décharge de responsabilité dans la limite de la part du débet imputable à celle-ci.

La part du débet comptable dont il est accordé décharge est ouverte par l'Etat .

Toutefois, si le débet a été contracté dans l'exécution du service d'une personne morale publique autre que l'Etat, son montant pourra être mis en totalité ou en partie, par arrêté conjoint du Ministre des finances et du Ministre dont elle dépend, à la charge de cette personne morale si, par son action, ou par son inaction, elle a créé ou contribué à créer la situation ayant permis la décharge de responsabilité.

Art. 18. – Le Ministre des finances peut seul atténuer la dette incombant à un comptable public à raison de l'existence d'un débet ou décider du remboursement de sommes que ce comptable a déjà versées de ce chef.

Il prend à cet effet, par arrêté qui doit être publié au *Journal Officiel* de la République Malgache, une décision de remise gracieuse.

Les sommes dont il est fait remise gracieuse sont à la charge de l'Etat toutefois, si le débet a été constaté dans l'exécution du service d'une personne morale publique autre que l'Etat, son montant pourra être mis en totalité ou en partie, par arrêté conjoint du Ministre des finances et du Ministre dont elle relève, à la charge de cette personne morale, si elle donne un avis favorable à la remise gracieuse.

Art. 19. – Comme les arrêts du juge des comptes, les arrêts du débet pris par le Ministre des finances ont force exécutoire. Ils produisent le même effet et obtiennent la même exécution que les décisions juridictionnelles. Ils ne peuvent être l'objet d'un litige devant les tribunaux judiciaires.

Art. 20. – Un comptable constitué en débet qui n'exécute pas ses obligations pécuniaires, est défaillant.

La défaillance est constatée par le Ministre des finances.

Le comptable dont la défaillance a été prononcée est immédiatement révoqué et perd ses droits à pension.

Si les poursuites exercées contre un comptable défaillant ne sont pas suivies d'effet, le débet reste à la charge de l'Etat.

Toutefois, si le débet a été constaté dans l'exécution du service d'une personne morale publique autre que l'Etat, son montant pourra être mis en totalité ou en partie, par arrêté conjoint du Ministre des finances et du Ministre dont elle relève à la charge de cette personne morale, si par son action ou par son inaction, qu'elle a créé ou contribué à créer la situation expliquant la défaillance du comptable ou la vanité de poursuites.

Art. 21. – La procédure de mise en débet, telle qu'elle est décrite aux articles 14 à 20 ci-dessus, est applicable aux comptables publics dont la responsabilité se trouve engagée dans les conditions prévues par le quatrième alinéa de l'article 8 de la présente ordonnance.

Elle s'applique également aux fonctionnaires et agents placés sous les ordres d'un comptable lorsqu'ils sont déclarés responsables en application de l'alinéa 2 de l'article 6.

Art. 22. – En contrepartie de la responsabilité pécuniaire qui leur est imposée dans les conditions fixées par la présente ordonnance, les comptables publics perçoivent une indemnité de responsabilité qui s'ajoute à leur solde indiciaire et aux accessoires de solde.

Le montant de cette indemnité est fixé pour chaque poste comptable par décret contresigné par le Ministre des finances.

Art. 23. – Le montant du cautionnement peut être réalisé, en une seule fois, en numéraire, en valeurs, ou en immeubles dans des conditions définies par décret.

Il peut également, à la demande du comptable, s'opérer par versements fractionnés prélevés mensuellement sur l'indemnité de responsabilité visée à l'article 22 à concurrence de 50 p. 100 de cette indemnité.

Les fonds constitués par versement unique ou par versements fractionnés sont déposés, par les soins de la direction du trésor, à la caisse d'épargne de Madagascar qui délivre au nom du comptable un livret de cautionnement.

Le maximum autorisé des impôts de l'espèce est égal au montant du cautionnement fixé au comptable.

Pour obtenir main-levée de son cautionnement, le comptable doit être sorti de fonctions et avoir obtenu quitus de la gestion à laquelle se rapporte le cautionnement.

Art. 24. - Tout comptable public peut contracter une assurance en vue de couvrir une partie de sa responsabilité pécuniaire. Cette couverture ne peut, en aucun cas, excéder les  $\frac{3}{4}$  des sommes demeurant effectivement à sa charge.

Le projet de contrat d'assurance est communiqué pour accord à la direction du trésor.

Art. 25. – Le privilège maintenu par l'article 2 098 du Code civil au profit du trésor public, sur les biens meubles et immeubles de tous les comptables chargés de la recette ou du paiement de ces deniers est réglé ainsi qu'il suit.

Le privilège du trésor public a lieu sur tous les biens meubles des comptables, même à l'égard des femmes séparées de biens, pour les meubles trouvés dans les maisons d'habitation du mari, à moins qu'elles ne justifient légalement que lesdits meubles leur sont échus de leur chef, et que les deniers employés à l'acquisition leur appartenaient.

Ce privilège ne s'exerce néanmoins qu'après les privilèges généraux et particuliers énoncés aux articles 2 101 et 2 102 du code civil.



Le privilège du trésor s'exerce :

1° Sur les immeubles que possèdent les comptables au moment de leur nomination et sur ceux acquis à titre onéreux ou à titre gratuit postérieurement à leur nomination ;

2° Sur ceux acquis au même titre, et depuis cette nomination, par leurs femmes même séparées de biens.

Sont exemptées néanmoins les acquisitions à titre onéreux faites par les femmes lorsqu'il sera légalement justifié que les deniers employés à l'acquisition leur appartenaient.

Art. 26. – Le privilège du trésor mentionné à l'article 25 ci-dessus s'exerce conformément aux articles 2 106 et 2 113 du Code civil, à la charge d'une inscription qui doit être faite dans les deux mois de l'enregistrement de l'acte translatif de propriété.

En aucun cas, il ne peut préjudicier :

1° Aux créanciers privilégiés désignés par l'article 2 103 du code civil, lorsqu'ils ont rempli les conditions prescrites pour obtenir privilège ;

2° Aux créanciers désignés aux articles 2 101, 2 104 et 2 105 du code civil, dans le cas prévu par le dernier de ces articles ;

3° Aux créanciers du précédent propriétaire qui auraient sur le bien acquis, des hypothèques valablement inscrites.

Art. 27. – Tout comptable est tenu d'énoncer ses titres et qualités dans les actes de vente, d'acquisition, de partage, d'échange et autres translatifs de propriété, qu'il passera, et ce, à peine de destitution, et, en cas d'insolvabilité envers le trésor public, d'être poursuivi comme banqueroutier frauduleux.

Les conservateurs seront tenus aussi de requérir ou de faire, au vu desdits actes, l'inscription au nom du trésor public, pour la conservation de ses droits.

Demeurent néanmoins exemptés les cas où, lorsqu'il s'agira d'une amélioration à faire, le comptable aura obtenu un certificat de la direction du trésor portant que cette aliénation n'est pas sujette à l'inscription de la part du trésor. Ce certificat sera énoncé et daté dans l'acte d'aliénation.

En cas d'aliénation, par tout comptable, de biens affectés aux droits du trésor public par privilège, le trésor poursuivra par voie de droit, le recouvrement des sommes dont le comptable aurait été constitué redevable.

Dans le cas où le comptable ne serait pas actuellement constitué redevable, le trésor public sera tenu, dans trois mois à compter de la notification qui lui sera faite aux termes de l'article 2 183 du code civil, de fournir et de déposer au greffe du tribunal de l'arrondissement des

biens vendus un certificat constatant la situation du comptable à défaut de quoi, ledit délai expiré, la main-levée de l'inscription aura lieu de droit, et sans qu'il soit besoin de jugement.

La main-levée aura également lieu de droit dans le cas où le certificat constatera que le comptable n'est pas débiteur envers le trésor public.

La prescription des droits du trésor public, établie par l'article 2 227 du code civil, court, au profit des comptables, du jour où la gestion a cessé.

Art. 28. – Des décrets contresignés par le Ministre des finances fixeront les modalités d'application de la présente ordonnance qui abroge toutes les dispositions contraires des textes pris antérieurement pour définir le rôle et la responsabilité des comptables publics à Madagascar.

Art. 29. – La présente ordonnance sera publiée au *Journal officiel* de la République Malgache.

Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Tananarive, le 29 septembre 1962.

Philibert TSIRANANA.

Par le Président de la République,

Chef du Gouvernement :

*Le Ministre des Finances,*

Paul LONGUET.

## **ERRATUM**

A l'ordonnance n°62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics (J.O.R.M. du 12 octobre 1962, p. 2260)

Article 13, § 1<sup>er</sup> :

*Au lieu de :*

« Les comptables publics sont soumis aux contrôles de leur supérieur hiérarchique ou de son représentant accrédité et du corps de l'inspection d'Etat. Sauf dérogation prévues par décrets contresignés par le Ministre des finances et le Ministre intéressé, ils sont en outre soumis au contrôle des comptables supérieurs du trésor ou de leurs mandataires ».

*lire :*

« Les comptables publics sont soumis aux contrôles de leur supérieur hiérarchique ou de son représentant accrédité et du corps de l'inspection d'Etat, sauf dérogations prévues par décrets contresignés par le Ministre intéressé ».

(Le reste sans changement).

## **ORDONNANCE N° 73-020**

### **Complétant les dispositions de l'article 11 de l'ordonnance n° 62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics**

Le Général de division Gabriel Ramanantsoa, Chef du Gouvernement,

Vu la loi constitutionnelle du 7 novembre 1972,

Vu l'ordonnance n° 62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics, notamment son article 11,

Vu la décision n° 23-CSI du 9 mai 1973 du Conseil supérieur des institutions,

En conseil des Ministres, le 27 avril 1973,

Ordonne :

Article premier.- L'article 11 de l'ordonnance n° 62-081 du 29 septembre 1962 relative au statut des comptables publics, notamment son article 11,

Vu la décision n°23 – CSI du 9 mai 1973 du Conseil supérieur des institutions,

En conseil des Ministres, le 27 avril 1973,

Ordonne :

Article premier.- L'article 11 de l'ordonnance n° 62-081 du 29 septembre 1962 est complété par le paragraphe suivant :

« les cas dans lesquels les règlements peuvent être faits entre les mains de personnes autres que les véritables créanciers sont fixés par un décret qui détermine également les conditions dans lesquelles la responsabilité du comptable assignataire peut alors être engagée à titre subsidiaire ».

Art .2.- La présente ordonnance sera publiée au Journal officiel de la République.

Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.