

AXE STRATEGIQUE 5

RENFORCER LE CADRE NORMATIF DES FINANCES PUBLIQUES ET DU SYSTÈME FINANCIER, AINSI QUE LA FONCTION D'ASSISTANCE JURIDIQUE ET JUDICIAIRE DE L'ETAT

- Améliorer le cadre juridique et réglementaire des finances publiques et du système financier
- Assurer la prévention et la gestion efficace du contentieux

- 🏠 Les organismes publics sont dotés d'un cadre normatif adapté et à jour
- 🏠 Le dispositif législatif et réglementaire régissant les structures sous tutelle est renforcé

1. LES ORGANISMES PUBLICS SONT DOTÉS D'UN CADRE NORMATIF ADAPTE ET A JOUR

L'année 2011 a été marquée au titre de la réglementation, par l'actualisation des vides juridiques et l'internalisation des directives du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA.

Ainsi, à travers la réalisation de l'audit juridique, il s'est agi d'identifier certains vides juridiques portant sur le cadre normatif des finances publiques en vigueur.

La plupart des vides juridiques identifiés ont été comblés à travers l'élaboration d'un certain nombre de textes permettant de renforcer la réglementation financière et comptable.

Enfin, il faut noter que l'ensemble des textes adoptés a été vulgarisé à travers sa mise à la disposition des différents acteurs destinataires, la sensibilisation du

public cible et la formation des praticiens des finances publiques.

Au titre de l'internalisation des directives du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA, les travaux au sein de la commission créée à cet effet et chargée de la transposition des nouvelles directives du cadre harmonisé des finances publiques sont achevés. Ainsi, au 31 décembre 2011, les projets de textes programmés dans le cadre de cette transposition sont disponibles, à l'exception des projets de textes relatifs au régime juridique applicable aux comptes publics et le plan comptable de l'Etat dont la validation devrait intervenir début janvier 2012.

Par ailleurs, une commission d'internalisation de la directive portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'UEMOA a été mise en place. Elle a débuté ses travaux et les projets de textes devront être disponibles avant la fin du premier semestre de l'année 2012.

Les résultats des activités de la commission chargée de la transposition des Directives

La commission chargée de la transposition des directives regroupe d'une part, des structures du Ministère de l'Economie et des Finances et d'autre part, des institutions telles que l'Assemblée Nationale et la Cour des Comptes.

Au terme de ces travaux, les trois (3) sous-commissions sont parvenues à la date du 31 décembre 2011, à finaliser les projets de textes ci-après :

- ➔ avant-projet de loi portant code de transparence ;
- ➔ avant-projet de loi relative aux lois de finances ;
- ➔ avant-projet de décret portant nomenclature budgétaire de l'Etat ;
- ➔ avant-projet de décret portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- ➔ avant-projet de décret portant tableau des opérations financières de l'Etat.

Il convient de relever que dans le souci d'éviter les répétitions d'un texte à un autre, la sous-commission 2 au lieu de produire quatre (4) projets de textes différents comme de par le passé, pour la transposition de la directive portant règlement général sur la comptabilité publique, a opté de n'élaborer que deux (2) portant respectivement, règlement général sur la comptabilité publique et régime juridique applicable aux comptes publics.

S'agissant du régime juridique applicable aux Ordonnateurs et administrateurs de crédits et du décret sur les modalités de contrôle des opérations de l'Etat et des autres organismes publics, les dispositions y relatives sont fondées dans le règlement général.

Parmi les projets de textes finalisés, les deux (2) avant-projets de lois portant code de transparence et loi de finances sont prioritaires. Cette priorité s'explique pour le premier, par le fait qu'il est le

socle sur lequel toute la réglementation financière doit s'appuyer et pour le second, compte tenu de la complexité de sa procédure d'adoption et de ses multiples implications.

Certaines préoccupations dont la portée dépasse le champ de compétence de la Commission de transposition ont été récéncées à l'attention de la hiérarchie. Il s'agit :

- la place du responsable de programme dans l'organigramme actuel des ministères, c'est-à-dire, leur rôle, leur régime de responsabilité et les liens fonctionnels qu'il faut établir entre eux et les autres acteurs ;
- la suppression par les directives, de l'administrateur de crédits comme acteur d'exécution du budget ;
- la prise en compte des nouveaux acteurs du budget programme, la détermination de leur rôle, les liens fonctionnels entre eux et leur régime de responsabilité ;

- la définition claire du contrôle modulable des dépenses à effectuer par le contrôleur financier et l'affirmation de la responsabilité des ordonnateurs ;

- l'évacuation de la question des droits constatés par le Règlement Général sur la Comptabilité Publique ;

- la suppléance et l'intérim des ordonnateurs ;

- la délégation de l'ordonnancement au niveau central, et sa subdélégation au niveau déconcentré (tous les programmes étant à Ouagadougou, il n'y aura pas d'ordonnateurs secondaires) ;

- le vide juridique sur le statut des intendants et économistes des lycées et collèges qui manipulent beaucoup de fonds publics sans être comptables publics ;

- la désignation des intérimaires des régisseurs en milieu déconcentré.

2. LE DISPOSITIF LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE REGISSANT LES STRUCTURES SOUS TUTELLE EST RENFORCE

Un effort remarquable a été constaté dans le cadre du renforcement du dispositif législatif et réglementaire des structures sous tutelle. Ce renforcement s'est

matérialisé à travers l'élaboration de textes portant notamment, sur le cadre normatif.

Situation des textes législatifs et réglementaires en 2011

1- Organismes comptables

→ Textes adoptés

- ◆ le décret portant tarification des prestations de service dans les Missions Diplomatiques et Consulaires (MDC) et à l'Administration Centrale (AC).

→ Textes en cours d'adoption

- ◆ les projets de textes relatifs à la gestion financière des MDC ;
- ◆ le projet de circulaire relative à la gestion des valeurs inactives de l'Etat et des autres organismes publics.

2- Secteur des assurances

→ Textes adoptés

- ◆ Le décret portant sur la réduction du taux des frais de contrôle de sociétés Vie ;
- ◆ Le décret portant sur l'assurance obligatoire des risques de la construction.

→ Textes en cours d'adoption

- ◆ l'avant-projet de loi et le projet de décret portant sur le contrôle de l'obligation d'assurance Responsabilité Civile des Véhicules Terrestres à Moteur (RC/VTM) ;

- ◆ Le projet de textes portant création et fonctionnement du Fonds de Garantie Automobile (FGA) ;

3- Secteur monétaire et financière

→ Textes en cours d'adoption

- ◆ Le projet de loi uniforme sur les entreprises d'investissement à capital fixe dans l'UEMOA ;
- ◆ le projet de Loi portant fixation des règles de création des EPE.

3- Collectivités territoriales

→ Textes d'adoptés

- ◆ Les arrêtés n° 2011 380/MEF/SG/DGTCP/-DELFI du 14 novembre 2011 portant nomination d'un commis d'office pour la présentation et la signature des comptes de gestion 2001 et 2002 de la CENI et n° 2011-372/MEF/SG/DGTCP/DELFI du 09 novembre 2011 portant nomination d'un commis d'office pour la présentation et la signature des comptes de gestion 2002, 2003 et 2004 du CENASA ;
- ◆ l'arrêté conjoint n° 2011-248/MEF/-MATDS du 27 juillet 2011 portant modification de la nomenclature budgétaire des Collectivités Territoriales.

4- Etablissements Publics de l'Etat

→ Textes en cours d'adoption

- ◆ l'avant-projet de loi portant règles de création des EPE adopté par le Conseil des Ministres ;
- ◆ les décrets portant statuts généraux des catégories d'EPE ;
- ◆ les projets d'arrêté portant organisation type des agences comptables ;
- ◆ les projets d'arrêté portant modalités d'établissement des agences comptables secondaires.

→ textes adoptés

- ◆ l'arrêté portant adoption de la nomenclature des pièces justificatives des recettes et des dépenses des Etablissements Publics de l'Etat

5- Jeux de hasard

→ Textes adoptés

Au titre des loteries et tombolas :

- ◆ le décret n° 2011-274/PRES/PM/MEF/-SECU/MATD du 10 mai 2011, portant conditions d'organisation et de contrôle des loteries et tombolas au Burkina Faso ;
- ◆ l'arrêté conjoint n° 2011-393/MEF/-MATDS du 28 novembre 2011 portant modalités d'exercice des missions de contrôle des loteries et tombolas au Burkina Faso ;
- ◆ l'arrêté n° 2011-445/MEF/SG/DGTCP du 30 décembre 2011 portant fixation des éléments constitutifs de la demande d'autorisation d'organiser des loteries et tombolas au Burkina Faso ;
- ◆ l'arrêté n° 2011-444/MEF/SG/DGTCP du 30 décembre 2011 portant fixation d'un droit pour l'organisation des tombolas ou loteries au Burkina Faso ;

Au titre des machines à sous :

- ◆ l'arrêté conjoint n° 2011-395/MEF/-MATDS du 28 novembre 2011 portant modalités d'ouverture de salles de machines à sous ;
- ◆ l'arrêté conjoint n° 2011-396/MEF/-MATDS du 28 novembre 2011 portant modalités d'exercice des missions de contrôle des établissements de machines à sous ;
- ◆ l'arrêté conjoint n° 2011-394/MEF/-MATDS du 28 novembre 2011 portant fixation du montant de la caution à constituer par les établissements de machines à sous et de la mise de base ;

- ◆ l'arrêté n° 2011-443/MEF/SG/DGTCP du 30 décembre 2011 portant fixation et modalités de répartition de la rémunération pour services rendus dans le cadre des contrôles exercés par l'Administration dans les salles de machines à sous.

Au titre des casinos :

- ◆ l'arrêté interministériel n° 2011-454/-MEF/MATDS/MFPTSS du 30 décembre 2011 portant modalités d'ouverture des casinos ;
- ◆ l'arrêté interministériel n° 2011-453/-MEF/MATDS/MFPTSS du 30 décembre 2011 portant modalités d'exercice des missions de contrôle dans les casinos.

6 - Régies d'avances et régies de recettes

→ Régies d'avances

Au titre du budget de l'Etat :

- ◆ les textes de création de trente quatre (34) régies d'avances ;
- ◆ les textes de nomination de trente quatre (34) régisseurs d'avances.

Au titre du budget des collectivités territoriales

- ◆ les textes de création de quatre (04) régies d'avances.

→ Régies de recettes

Au titre du budget de l'Etat

- ◆ les textes de création de 22 régies de recettes ; de modification de 21 actes de régies de recettes ; de nomination de 31 régisseurs de recettes et de nomination de

3 caissiers ; de nomination de sept 7 receveurs ; de suppression de deux 2 actes de régies de recettes.

Au titre du budget des collectivités territoriales

- ◆ les textes de création de 30 régies de recettes et modification d'une régie de recettes

7- Fonds d'équipement

→ Textes en cours d'adoption

- ◆ le projet de décret portant modalités de création et de gestion des fonds d'équipement des services administratifs de l'Etat ;
- ◆ un projet de guide de gestion budgétaire et financière des fonds d'équipement.

8 - Cadre harmonisé des finances publiques

→ Textes en cours d'adoption

- ◆ l'avant-projet de loi relative aux lois de finances ;
- ◆ l'avant-projet de loi relative au code de transparence ;
- ◆ le projet de décret portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- ◆ le projet de décret portant tableau des opérations financières de l'Etat ;
- ◆ le projet de décret portant nomenclature budgétaire de l'Etat ;
- ◆ le projet d'arrêté portant plan comptable de l'Etat.

- 📌 Le dispositif de prévention du contentieux permet de sauvegarder les intérêts de l'Etat
- 📌 La gestion du contentieux de l'Etat est mieux assurée

1. LE DISPOSITIF DE PREVENTION DU CONTENTIEUX PERMET DE SAUVEGARDER LES INTERETS DE L'ETAT

On note qu'à l'exception des activités dont la réalisation nécessitait des financements importants, toutes les activités ont été réalisées.

1.1. ASSURER ET VALORISER LA FONCTION DE CONSEIL JURIDIQUE

1.1.1. Assurer le conseil juridique des organismes publics

1.1.1.1. Assurer le traitement des demandes d'avis juridiques

Au 31 décembre 2011, l'Agence Judiciaire du Trésor (AJT) a reçu 115 dossiers de demande d'avis juridique, tous ont été intégralement traités. Le recueil des avis juridiques émis au cours de l'année 2010 a été élaboré depuis juin 2011 et diffusé auprès des différents départements ministériels et autres structures publiques (tout ministre, membre de la CPC et membre du Comité de Direction).

1.1.1.2. Examiner et donner suite à toute requête administrative

Au 31 décembre 2011, l'AJT a reçu 65 dossiers relatifs aux requêtes administratives dont 54 ont été intégralement traités, 6 ont été classés sans suite, parce que sans objet et 5 sont en cours de traitement (informations complémentaires à fournir par les requérants).

1.1.1.3. Participer efficacement aux réunions du COTEVAL et autres commissions

L'AJT a participé à toutes les sessions et réunions du COTEVAL et autres commissions interministérielles auxquelles elle a été conviée. On dénombre 74 sessions du COTEVAL. Aussi, l'AJT en sa qualité de membre du Comité de Règlement des Différends de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP), a pris part à 92 sessions de ce Comité.

1.1.1.4. Informer et sensibiliser les acteurs à la prévention des risques

En ce qui concerne les actions menées dans le but de renforcer les capacités des agents de l'AJT, on note qu'un séminaire de formation sur : «*le contentieux administratif*» a été organisé au profit de 20 agents, du 21 au 23 juin 2011.

En matière de sensibilisation sur les missions et prérogatives de l'AJT, on retiendra qu'au 30 septembre 2011, les copies de la loi portant statut de l'AJT ont été transmises aux juridictions et autres partenaires à l'occasion des audiences. Par ailleurs, en concertation avec l'ARMP, un séminaire de sensibilisation a été organisé à l'attention des magistrats.

1.1.1.5. Assurer l'indemnisation des victimes des actes et faits préjudiciables de l'Etat

Les actions menées par l'AJT ont consisté au traitement de tous les dossiers complets de transaction (transmission de PV, des pièces requises, la mention de l'adresse exacte) et au paiement effectif des offres d'indemnités acceptées dans le délai légal de 15 jours.

1.1.1.6. Réaliser des transactions code CIMA

Au 31 décembre 2011, 43 dossiers de transaction Code CIMA ont été traités pour un montant total de : 46 939 142 de FCFA approuvés et payés aux victimes d'accidents de la circulation impliquant les véhicules de l'État.

On note une légère baisse dans le cadre de cette transaction du fait qu'à la même date en 2010, 46 dossiers ont été traités pour un montant total de soixante huit millions neuf cent quatre vingt quinze quatre cent quatre vingt dix huit (68 995 498) de FCFA.

1.1.1.7. Réaliser des transactions hors code CIMA

Au titre des autres types de transaction (autres protocoles d'accords), il y a en eu au total 38 dossiers pour un montant payé de 4 903 721 855 FCFA, soit

3 929 898 468 FCFA pour les dossiers sociaux (CNEA, SOREMIB, INB, FASO FANI, SAP, BRAKINA) et 973 823 387 FCFA pour les autres protocoles d'accords (dettes fournisseurs SOREMIB et autres).

Le rachat des actifs GMB et SN GMB a coûté à l'Etat la somme de 2 800 000 000 FCFA environ.

Quant à l'indemnisation des victimes des mutineries et autres manifestations que le pays a connues dans le premier semestre 2011, le Trésor public a dû prévoir la somme de 6 000 000 000 FCFA dont 3 500 000 000 FCFA décaissés à la date 31 décembre 2011.

On note une hausse considérable dans le cadre de cette transaction par rapport à l'année 2010 où le montant s'élevait à neuf cent quarante millions neuf cent quatre vingt douze mille neuf cent vingt deux (940 992 922) de FCFA.

1.1.1.8. Élaborer et diffuser la situation annuelle des accidents de la circulation par structure publique concernée

La situation annuelle des accidents de la circulation par structure publique est élaborée et diffusée auprès des structures concernées.

2. LA GESTION DU CONTENTIEUX DE L'ETAT EST MIEUX ASSUREE

Le système de veille permanent auprès des juridictions a permis à l'AJT d'assurer la représentation effective de l'État et de ses démembrements devant les juridictions et de prendre en charge de nouveaux dossiers de contentieux impliquant lesdits organismes publics.

2.1. REPRESENTER ET DEFENDRE L'ETAT ET SES DEMEMBREMENTS DEVANT LES JURIDICTIONS ET INSTANCES ARBITRALES

2.1.1. Assurer la représentation effective et la défense de l'Etat et de ses démembrements devant les juridictions et les instances arbitrales

A la date du 31 décembre 2011, la représentation de l'Etat et de ses démembrements en justice a été assurée au cours de 146 audiences. Selon les types de juridictions, on note 110 audiences devant les juridictions de premier et second degré et 36 audiences devant les hautes juridictions.

Selon les localités notons que 54 audiences ont eu lieu à Ouagadougou et 92 missions de représentation de l'Etat ont été effectuées dans les juridictions situées hors de Ouagadougou.

De l'exploitation desdits comptes rendus et rapports, il ressort qu'au 31 décembre 2011, l'AJT a plaidé 136 dossiers comprenant : 61 dossiers de contentieux administratif et 75 dossiers de contentieux judiciaire.

2.1.2. Assurer la représentation effective et la défense de l'Etat et de ses démembrements devant d'autres instances

Au 31 décembre 2011, outre, la représentation devant les juridictions, l'AJT a reçu 163 nouveaux dossiers contentieux émanant, aussi bien des juridictions de 1er et 2nd degré que des hautes juridictions et mettant en cause soit l'Etat, soit les démembrements de l'Etat. Ces dossiers qui sont de divers types (contentieux pénal, administratif, social, civil et commercial), ont été effectivement pris en charge par les agents. Des conclusions ainsi que des mémoires en défense ont été déposés dans les délais légaux, selon les cas. Au total, l'AJT a pris 157 écritures (mémoires ou conclusions en défense, réplique ou duplique) qui ont été déposées devant les différentes juridictions comme suit : 72 devant les tribunaux administratifs, 26 devant le Conseil d'Etat, 20 devant les tribunaux de travail, 09 devant les tribunaux de grande instance.

2.1.3. Assurer la coordination et le suivi des dossiers confiés aux avocats-conseils de l'Etat

Relativement à la coordination et au suivi des dossiers confiés aux avocats-conseils de l'État recrutés à cet effet, à la date du 31 décembre 2011, l'AJT a confié 19 dossiers de contentieux civil, administratif et pénal à l'ensemble des quatre avocats Conseils. Conformément aux stipulations des nouveaux contrats, les avocats renseignent l'AJT de l'état de prise en charge des dossiers à eux confiés à travers les comptes rendus d'audience qui lui sont régulièrement transmis.

2.1.4. Vérifier que les décisions condamnant l'Etat sont devenues définitives et exécutoires

En matière d'exécution des décisions de justice rendant l'Etat débiteur, à la date du 31 décembre 2011, 21 grosses ont été partiellement ou intégralement réglées pour un montant de un milliard soixante

quinze millions huit cent soixante un mille quatre cent trente trois (1 075 861 433) F CFA se décomposant comme suit :

→ Dommages et intérêts classiques :
987 122 553 F CFA ;

→ Tribunaux Populaires de la Révolution :
8 117 350 F CFA ;

→ Honoraires d'avocats et frais d'huissiers :
80 621 530 F CFA.

Prérogative de l'AJT et conseil juridique

Le statut de l'AJT a été consacré par la Loi n° 28-2007/AN du 22 novembre 2007, portant statut de l'Agent Judiciaire du Trésor. Aussi, quelles peuvent être ses prérogatives et mission de conseil juridique.

1- Prérogatives de l'AJT

Afin de mieux exécuter ses missions, le législateur a conféré d'importantes prérogatives à l'AJT. Ainsi, dans l'exercice de leurs fonctions devant les juridictions, l'AJT et ses adjoints bénéficient de l'immunité de parole. Dans le cadre de leurs missions, ils disposent, en outre, d'un pouvoir d'information et d'investigation vis-à-vis de l'Administration et peuvent requérir la force publique (art.07 alinéa 1 et 3 de la loi 28).

→ L'immunité de parole tient compte de la qualité d'auxiliaire de justice de l'AJT et ses adjoints, elle est le corollaire des droits de la défense et constitue un droit fondamental qui permet à l'AJT de remplir convenablement ses fonctions : intervenir sans crainte dans les débats devant les juridictions, dire tout ce qui, à son avis, doit être dit pour sauvegarder les intérêts de l'Etat.

→ Le pouvoir de requérir la force publique reconnu à l'AJT peut a priori susciter un étonnement car si la qualité d'auxiliaire de justice explique aisément l'immunité de parole, il en va autrement pour la réquisition de la force publique. D'emblée, il faut dire que la force publique se met en mouvement dans le cadre du maintien de l'ordre et de la protection des biens publics ou privés ainsi que des personnes. Ce faisant, l'AJT, en sa qualité de conseil juridique de l'Etat et pour

prévenir les risques de contentieux pouvant découler des dommages causés aux personnes privées en cas de trouble à l'ordre public et pour assurer également la protection des biens de l'Etat, a un intérêt à requérir la force publique. D'où la volonté du législateur de lui conférer cette seconde prérogative. En outre, il faut relever que l'AJT, dans l'exercice de sa mission d'exécution des décisions de justice rendues en faveur de l'Etat ou ses démembrements peut, comme tout huissier avoir besoin de recourir à la force publique.

→ Le pouvoir d'investigation et d'information vis-à-vis de l'Administration trouve sa nécessité dans le souci d'une meilleure prise en charge des intérêts de l'Etat devant les juridictions. En effet, pour une gestion saine et efficace de l'ensemble du contentieux de l'Etat par l'AJT, les structures administratives impliquées (ou mises en cause) se doivent de collaborer étroitement avec celui-ci en mettant à sa disposition les pièces et informations nécessaires. Le pouvoir d'information et d'investigation vis-à-vis de l'Administration vise à vaincre l'inertie des structures ou responsables administratifs qui ne collaboreraient pas étroitement avec l'AJT.

1- Mission de conseil juridique de l'AJT

Au titre de sa mission de conseil juridique, l'AJT exerce plusieurs activités. Il émet des avis juridiques à la demande de toute administration publique. L'article 25 de la loi 28 dispose à cet effet que l'AJT peut donner son avis préalable à tout projet de texte ou de convention à caractère financier. Il est à noter que les avis émis par l'AJT ne sont pas des avis conformes, c'est-à-dire qu'ils

ne lient pas leurs destinataires. L'AJT examine et donne suite aux requêtes administratives formulées à l'endroit de l'Etat et transige au nom de l'Etat.

La transaction se fait sous l'autorité du Ministre chargé des finances et concerne les prescriptions du Code CIMA et tout autre domaine (article 26 de la loi 28).

S'agissant, particulièrement des transactions prescrites par le Code CIMA, il faut noter que Le Burkina Faso a ratifié le traité instituant une organisation intégrée de l'industrie des assurances dans les Etats africains signé le 10 juillet 1992. Un des annexes de ce traité, notamment le code CIMA (code de la Conférence Interafricaine des Marchés d'Assurances) prescrit de nouvelles procédures et conditions d'indemnisation des victimes d'accidents causés par des véhicules terrestres à moteur. Selon l'article 238 du code CIMA, l'Etat est assimilé à un assureur. Le service public chargé de jouer le rôle d'assureur de l'Etat est l'AJT. Ce service est chargé de mener toutes les

procédures prévues à cet effet en vue d'aboutir à une offre de transaction aux victimes directes ou aux ayants droits de victimes décédées d'accident de la circulation routière mettant en cause les véhicules de l'Etat sur la base du Procès Verbal de constat d'accident dressé par la gendarmerie ou la Police et de certaines pièces nécessaires au calcul de l'indemnité.

Le traitement des dossiers de transactions par l'AJT se fait selon les mêmes règles utilisées par toutes les sociétés d'assurance de l'espace CIMA.

Ainsi, dans l'exercice de ce rôle, l'AJT reçoit les Procès Verbaux (PV) de constat d'accident de la circulation ou d'enquêtes préliminaires, demande les pièces nécessaires à la liquidation de l'offre d'indemnité qu'il soumet à l'approbation du Ministre chargé des Finances. En cas d'acceptation de cette offre d'indemnité par le ou les bénéficiaires, l'AJT procède au règlement des sommes y afférentes ; ce qui met définitivement fin à toutes contestations nées ou à naître dans le cadre de la même affaire.

