La responsabilité des ordonnateurs dans le système financier public contemporain : étude comparée des droits camerounais et français

Yves Gabriel Djeya Kamdom

▶ **To cite this version:**

Yves Gabriel Djeya Kamdom. La responsabilité des ordonnateurs dans le système financier public contemporain : étude comparée des droits camerounais et français. Droit. Université de Lille; Université de Yaoundé II, 2019. Français. NNT : 2019LILUD011 . tel-04391459

HAL Id: tel-04391459
https://theses.hal.science/tel-04391459

Submitted on 12 Jan 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ComUE Lille Nord de France

Thèse en cotutelle délivrée par

L'Université de Lille et l'Université de Yaoundé II

N° attribué par la bibliothèque

__|__|__|__|__|__|__|__|__|__|

THÈSE

Pour obtenir le grade de Docteur en Droit public

Présentée et soutenue publiquement par

Yves Gabriel DJEYA KAMDOM

Le 9 juillet 2019

La responsabilité des ordonnateurs dans le système financier public contemporain : étude comparée des droits camerounais et français

JURY

Co-direction de thèse :

Monsieur Stéphane GUERARD, Maître de conférences (HDR) à l'Université de Lille

Monsieur Gérard PEKASSA NDAM, Professeur à l'Université de Yaoundé II

Membres du jury :

Monsieur Xavier CABANNES
Professeur à l'Université de Paris Descartes (Rapporteur)

Madame Stéphanie DAMAREY
Professeur à l'Université de Lille (Présidente)

Monsieur Vincent DUSSART
Professeur à l'Université de Toulouse (Examinateur)

Madame Antoinette HASTINGS-MARCHADIER
Professeur à l'Université de Nantes (Rapporteur)

Les opinions émises dans ce travail doivent être considérées comme propres à leur auteur. Les Universités de Lille et de Yaoundé II n'entendent donner aucune approbation, ni improbation à ces opinions.

† À la mémoire de mon père et de ma sœur, rappelés *ad Patrès*.

REMERCIEMENTS

À l'heure où s'achève la rédaction de ce travail, qu'il me soit permis de remercier toutes les personnes qui m'ont soutenu et plus particulièrement :

M. le Professeur **Gérard PEKASSA NDAM**, à qui je tiens à exprimer toute ma reconnaissance, pour ses précieux conseils et la liberté qu'il m'a accordée tout au long de ce travail. Je tiens aussi à remercier M. **Stéphane GUERARD**, mon co-directeur de thèse, pour ses conseils avisés, sa disponibilité sans faille et sa rigueur savamment assortie d'humanisme.

M. le Professeur **Jean-Gabriel CONTAMIN** et M. **Serge DAUCHY** pour leur accueil et la facilitation de la réalisation de cette thèse. Je n'oublie pas le soutien indéfectible de Mmes **Sophie RANCHY**, **Françoise VANHULLE**, **Djazia BIELECKI**, de MM. **Etienne PENISSAT** et **Younes HADDADI**.

Le Ministère français de l'Europe et des Affaires étrangères et la défunte Université de Lille 2 respectivement pour les **bourses d'excellence Eiffel et CABRI** à moi octroyées. Qu'ils trouvent par ce travail un motif légitime d'encourager davantage la recherche des ressortissants des pays du Sud. Grandement merci !

Mme le Professeur **Stéphanie DAMAREY**, à M. **Jean-Yves MARECHAL**, à Mme **Gabriela CONDURACHE**, dont les remarques et observations ont contribué à améliorer la qualité de ce travail.

Mes filles **Sara Lindsey** et **Jéssica Naomie**, qui ont dû subir mes absences répétées, mais justifiées, durant toutes mes années de thèse et ont néanmoins toujours su trouver le mot et le sourire pour m'encourager dans mon projet.

Il est des rencontres qu'on ne réalise qu'une fois dans une vie et qui marquent votre existence ; celle avec mon épouse **Nadine Josiane** en fait partie. Elle a été ma plus fidèle supportrice, et je tiens à la remercier d'avoir relu ce travail traitant des questions si loin de son centre d'intérêt.

Une pensée va vers ma famille en l'occurrence ma sœur aînée **Aurélie Bénilde**, dont le soutien financier aura été déterminant dans la poursuite de mes études universitaires, et à tous ceux avec qui j'ai discuté du sujet, et qui ont contribué à en améliorer la qualité.

TABLE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

1) Recueils et revues

AFDI	Annuaire français de droit international
AJ Pénal	Actualité juridique pénale
AJDA	Actualité juridique – Droit administratif
Bull. crim	Bulletin criminel (publie uniquement des arrêts rendus par la chambre criminelle)
Cass. crim.	Cour de cassation, chambre criminelle
D. IR.	Recueil Dalloz, partie « Informations Rapides »
D.	Recueil Dalloz
Dr. adm.	Droit administratif (revue LexisNexis)
Gaz Pal	Gazette du Palais
GFP	Revue Gestion & finances publiques
J-Cl.	Juris-Classeur
JCP A	La Semaine juridique, édition Administrations et Collectivités territoriales
JCP G	La Semaine juridique. édition générale
LPA	Les Petites Affiches
PMP	Politiques et management public
RADSP	Revue africaine de droit et de science politique
RAFP	Revue africaine de finances publiques
RASJ	Revue africaine des sciences juridiques
RDP	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
Rec.	Recueil Lebon des arrêts du Conseil d'État, des décisions du Tribunal des conflits, des arrêts des Cours administratives d'appel
Rec. C. comptes	Arrêts, jugements et communication des juridictions financières
Rev. adm.	La Revue administrative
Rev. sociétés	Revue des sociétés
Rev. Trésor	La Revue du trésor (devenue à partir de 2009 la

	Revue Gestion & finances publiques)
RFAP	Revue française d'administration publique
RFDA	Revue française de droit administratif
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RFFP	Revue française de finances publiques
RIDA	Revue internationale de droit africain
RIDC	Revue internationale de droit comparé
RIDE	Revue internationale de droit économique
RIPC	Revue internationale de politique comparée
RISA	Revue internationale des sciences administratives
RJA	Revue juridique africaine
RJC	Revue de jurisprudence commerciale
RJPE	Revue juridique et politique des États francophones
RLCT	Revue Lamy des collectivités territoriales
RRJ	Revue de la recherche juridique – Droit prospectif
RSC	Revue de science criminelle et de droit pénal comparé
RTD com.	Revue trimestrielle de droit commercial
RTD eur.	Revue trimestrielle de droit européen

2) Termes usuels

AN	Assemblée nationale
AUSC-GIÉ	Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique
CA	Cour d'appel
CAA	Cour administrative d'appel
Cass. crim.	Cour de cassation, chambre criminelle
Ch. comptes	Chambre des comptes (Cameroun)
CDBF (la – France)	Cour de discipline budgétaire et financière
CDBF (le – Cameroun)	Conseil de discipline budgétaire et financière
CÉMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
C. comptes	Cour des comptes
CÉ	Conseil d'État
CÉ Ass.	Conseil d'État, Assemblée plénière
CONSUPÉ	Contrôle supérieur de l'État
Conv. EDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CHEFF	Comité pour l'histoire économique et financière de la France
CJF	Code des juridictions financières
Concl.	Conclusions de
Cons. const.	Conseil constitutionnel (décision du)
CPP	Code de procédure pénale
CRC	Chambre régionale des comptes
CTC	Chambre territoriale des comptes
DDHC	Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen
Dir.	Sous la direction de
ÉNA	École nationale d'administration
ÉRSUMA	École régionale supérieure de la magistrature

F CFA	Franc de la Coopération financière en Afrique centrale
GAJA	Grands arrêts de la jurisprudence administrative
GBCP	Gestion budgétaire et comptable publique (décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012)
Ibid.	Ibidem – la même référence que la note précédente, excepté la page
Id.	Idem – exactemment la même référence que la note précédente
In	Tiré de
JORF	Journal officiel de la République française
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
Obs.	Observations de
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
Op. cit.	Ouvrage ou article déjà cité
PAP	Projet annuel de performance
PUF	Presses universitaires de France
PUG	Presses universitaires de Grenoble
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RAP	Rapport annuel de performance
Req.	Requête
RFÉ	Loi portant régime financier de l'État
RLP	Rémunération liée à la performance
RGCP	Règlement général de la comptabilité publique (décret n°2013/16 du 15 mai 2013)
TC	Tribunal des conflits
TCS	Tribunal criminel spécial
TGI	Tribunal de grande instance

SOMMAIRE

INTRODUCTION **1**

Première partie. La logique des moyens aux sources de la responsabilité des ordonnateurs .. **45**

Titre I. Une responsabilité financière soumise à des régimes juridiques différents **47**

Chapitre 1. La responsabilité financière pour faute de gestion **49**

Chapitre 2. La responsabilité financière en présence d'une gestion de fait **123**

Titre 2. Une responsabilité pénale exposée à des critères distincts de qualification **179**

Chapitre 1. La responsabilité pénale en matière de détournement de biens publics **181**

Chapitre 2. La responsabilité pénale en matière d'abus de biens sociaux **243**

Seconde partie. La logique de résultats à l'origine de la rénovation de la responsabilité des ordonnateurs **313**

Titre 1. Le nouveau cadre de la responsabilité managériale des ordonnateurs **317**

Chapitre 1. La performance, fondement de la responsabilité managériale **319**

Chapitre 2. La responsabilité managériale, corollaire de l'autonomie de gestion **375**

Titre 2. La responsabilité à répercussions politiques au travers du choix de gestion **441**

Chapitre 1. La quasi-absence de la responsabilité politique à l'épreuve du choix de gestion **443**

Chapitre 2. La perspective de réforme du régime de responsabilité des ordonnateurs **483**

CONCLUSION GÉNÉRALE **527**

« *Je veux que, par une surveillance active, l'infidelité soit réprimée et l'emploi légal des fonds publics garanti* ».

Napoléon 1er

INTRODUCTION

1. Dans le contexte juridique actuel, les règles propres à la gestion publique sont fort variables, et les entités publiques concernées diverses, aussi bien dans leur statut juridique que dans leurs activités. Certaines de ces règles, lorsqu'elles s'appliquent au cœur de la sphère publique, sont la traduction de la légitimité démocratique des institutions publiques et le reflet des précautions à prendre pour encadrer l'utilisation de l'argent public. D'ailleurs, l'humanité est ainsi faite qu'il ne peut y avoir de règles sans sanctions, ni de responsable sans juge, lisons-nous sous la plume du député Guy Sabatier [1]. L'existence de ces règles requiert de pouvoir en sanctionner la méconnaissance, sans nécessairement recourir au droit pénal. Celui-ci est souvent d'une dureté excessive s'agissant d'irrégularités ne mettant toujours pas en doute l'honnêteté des ordonnateurs, mais le non-respect de règles de gestion.

2. La question de la responsabilité des ordonnateurs constitue un enjeu majeur pour la réforme de l'État [2]. Deux éléments concourent à la formulation de ce constat. D'une part, l'opinion publique supporte, de moins en moins, que la mauvaise gestion des finances publiques restent sans suite [3]. D'autre part, les acteurs de la gestion publique bénéficient, dans le sillage de la loi organique relative aux lois de finances en France (LOLF) [4] et de la loi portant régime financier de l'État au Cameroun (RFÉ) [5], réformée [6], de plus grandes libertés de gestion qui accroissent leur responsabilité [7]. Au nom de la performance de l'action publique, il a paru nécessaire de privilégier une culture de résultats qui s'accommode d'une certaine déréglementation, parce que n'oublions pas cette citation, bien connue du romancier Woodward Self, selon laquelle, « *la liberté va de pair avec la responsabilité* ».

3. Ainsi, le régime de responsabilité des ordonnateurs envers les organismes publics, n'échappe pas à la nécessité de s'adapter aux nouvelles règles de la gestion publique. Le but est de maintenir un niveau satisfaisant de protection des deniers publics. À ce titre, l'existence même de fonds publics suppose un contrôle, pouvant aboutir à des sanctions. D'ailleurs, l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) du 26 août 1789

[1] Assemblée nationale (France), Observations de M. Sabatier sur le texte relatif à « l'immunité des maires », séance du 22 avril 1971, p. 1321.
[2] Séguin (P.) et Gisserot (H.), *Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme*, in *Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme*, RFFP, 2005, n°92 et AJDA, 2005, p. 689.
[3] Noah (H.-M.), *Corruption et régulation des biens publics*, Juridis périodique, 2003, n°56, p. 100.
[4] Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances en France (LOLF).
[5] Loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État.
[6] Loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État et des autres entités publiques.
[7] Duhamel (P.-M.), *Liberté et responsabilité des gestionnaires publics dans la nouvelle constitution budgétaire*, RFFP, 2005, n°92, p. 207.

reconnaît, à la société, le « *droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Il s'agit d'un véritable droit dont disposent les citoyens pour vérifier l'emploi des deniers publics, constitués pour l'essentiel d'impôts requis des contribuables [8]. En réalité, les contrôles portés sur les finances publiques traduisent la nécessité de rendre compte de la gestion qui en a été faite. Très clairement, il faut pouvoir sanctionner les manquements occasionnés par les gestionnaires publics, faute de quoi l'ensemble du dispositif normatif entourant la gestion publique resterait un vœu pieu. La sanction des manquements commis par l'ordonnateur constitue le domaine de définition de cette étude dont il convient de définir les cadres contextuel et conceptuel **(I)** et le cadre opératoire **(II)**.

I. La responsabilité des ordonnateurs dans le contexte de la modernisation de la gestion publique

4. Au Cameroun comme en France, la modernisation de la gestion publique, axée autour de la notion de performance, est intimement liée à la réforme de l'État. L'introduction des nouveaux acteurs de l'exécution du budget, en l'occurrence les responsables de programme, a eu pour conséquence l'instauration d'un système nouveau de responsabilité [9]. Il s'agit d'une véritable révolution, dont la meilleure compréhension commande que soit précisé le contexte de l'étude **(A)**, tout comme il est intéressant de définir la notion de responsabilité dans sa globalité et sa diversité **(B)**. Par la suite, une attention devrait être accordée à la notion d'ordonnateur qui, depuis quelques années, est confrontée aux mutations contemporaines des finances publiques, avec la montée en puissance d'un nouvel acteur, le gestionnaire **(C)**.

A. La volonté de mettre en œuvre les réformes

5. Avant de procéder à la délimitation de l'objet de l'étude **(3)**, il convient d'analyser son cadre contextuel. Cette analyse sera envisagée sur le triple plan historique, juridique et sociopolitique. En réalité, si le contexte juridique et historique était propice à la réforme, notamment en raison de l'inadaptation des responsabilités de droit commun **(1)**, le contexte socio-politique restait marqué par la volonté des acteurs de la réforme de renforcer leur pouvoir de décision financière **(2)**.

[8] Damarey (S.), Exécution et contrôle des finances publiques, Gualino, 2007, p. 16.
[9] Catteau (D.), *La LOLF et la modernisation de la gestion publique. La performance, fondement d'un droit public financier rénové*, Dalloz, 2007, p. 310.

1. La réforme justifiée par l'inadaptation de la responsabilité traditionnelle

6. Avant l'adoption, au Cameroun, de l'ordonnance n°02/OF/4 du 7 février 1962 réglant les modes de présentation, les conditions d'exécution du budget, de ses recettes, de ses dépenses et de toutes les opérations s'y rapportant, seuls les comptables publics pouvaient être poursuivis dans le cadre des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Les ordonnateurs n'étaient pas responsables devant le juge des comptes, laissant impunies leurs fautes de gestion. En effet, alors que fonctionnait une Chambre des comptes, créée au sein de la Cour suprême du Cameroun oriental par la loi n°61/03 du 4 avril 1961, aucune structure n'était mise sur pied pour sanctionner les actes de ces ordonnateurs. Cette situation contribuait à nourrir une différence de traitement entre les agents, puisque le comptable pouvait voir sa responsabilité personnelle et pécuniaire mise en jeu par le juge des comptes, alors que pour un engagement irrégulier des dépenses, l'ordonnateur n'encourait pas de sanction.

7. Il en était de même en France où, jusqu'au lendemain de la période de libération, seuls les comptables pouvaient être sanctionnés. Toutefois, antérieurement à cette période, les ordonnateurs n'échappaient pas à toute sanction en cas de manquements constatés. Ils étaient susceptibles d'être sanctionnés au titre de la gestion de fait. Néanmoins, et comme relève le Professeur Hertzog, « *le juge des comptes ne connaît pas ici l'ordonnateur en tant que tel, puisque, par définition, ce n'est pas à ce titre là qu'il est impliqué, mais un comptable sans titre* » [10]. Création jurisprudentielle, la gestion de fait permet aux juridictions des comptes de juger toute personne, ordonnateurs ou tiers, qui aurait, sans habilitation ou titre légal, manié ou détenu des deniers publics [11]. Les deniers publics ne pouvant être maniés que par les comptables en titre, dès lors qu'une autre personne s'immisce dans leur maniement, elle est

[10] Hertzog (R.), *La responsabilité politique des ordonnateurs*, in *La comptabilité publique, continuité et modernité*, Actes du colloque du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, CHEFF, 1995, p. 308.

[11] La loi française n°48-1484 du 25 septembre 1948, abrogée par la loi n°95-851 du 24 juillet 1995, tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'État et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire, est venue remédier à cette situation en créant une responsabilité des ordonnateurs devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). Par la suite, la compétence de la CDBF a été étendue aux administrateurs et agents participant à l'exécution du budget. Sur la question de gestion de fait : Descheemaeker (C.), *L'examen du compte de la gestion de fait et les condamnations à des amendes* ; Hertzog (R.), *La nécessaire réforme de la procédure de gestion de fait* ; Lascombe (M.), *La reconnaissance de l'utilité publique des dépenses* ; Le Gall (A.), *La gestion de fait*, éd. Eska, 1999, 128 pages ; Magnet (J.), *Les gestions de fait*, LGDJ, 2e éd., 2001, 224 pages. Sur la notion de gestion de fait : voir le numéro spécial de la RFFP, 1999, n°66, 209 pages, avec les articles de Cattoir-Jonville (V.), *Aux origines de la gestion de fait* ; Magnet (J.), *La régularisation de la gestion de fait*. Plus récemment encore, Vandendriessche (X.), *Quel avenir pour la gestion de fait ?*, in *Réformes des finances publiques et Modernisation de l'Administration*, Mélanges en l'honneur du Professeur Robert Hertzog, Economica, 2010, pp. 579-590.

considérée comme comptable de fait [12]. L'idée est simple. En effet, si les deniers avaient été maniés régulièrement, ils auraient été soumis, pour leur contrôle au juge des comptes. L'une des difficultés de la procédure de gestion de fait, notamment en droit français, reste le maintien dans la procédure, de la reconnaissance de l'utilité publique (RUP) des dépenses, formalité difficile à comprendre par les comptables de fait en raison de sa lourdeur [13].

8. Historiquement, l'absence de responsabilité des ordonnateurs, affirme Mme Maucour-Isabelle, était fondée sur « *la crainte de voir se former un gouvernement des juges en lieu et place de l'administration* » [14]. La position du Conseil d'État, à l'égard de la responsabilité des ordonnateurs, fut résumée sous la plume du commissaire du gouvernement Romieu qui, dans ses conclusions sur l'arrêt *Nicolle*, écrivait que « *les ordonnateurs n'encourent pas à l'égard du service public de responsabilité à raison de leurs fonctions* […]. *Les fautes commises par ces derniers ne peuvent engager leur responsabilité, du moment où elles ne leur font pas perdre cette qualité d'ordonnateur ; l'ordonnancement irrégulier, la consommation de crédits incorrecte, n'ont pas pour effet de changer la nature de l'acte, lequel, par lui-même, n'entraîne, pour son auteur, aucune responsabilité* » [15].

9. Ce régime, qui consacrait l'immunité juridictionnelle des ordonnateurs, a été comblé, en France avec la création d'une Cour de discipline budgétaire – devenue à partir de 1963 la CDBF – par la loi n°48-1484 du 25 septembre 1948, plusieurs fois modifiée [16] et abrogée par la loi n°95-851 du 24 juillet 1995 [17]. Sa création visait à pallier l'absence de tout mécanisme de mise en jeu de la responsabilité des ordonnateurs hors du cadre prévu par la Constitution [18]. Cette évolution a aussi profité aux élus locaux, sur lesquels s'est étendue l'exemption ministérielle de responsabilité. Créée pour rééquilibrer les contrôles juridictionnels qui ne

[12] Akhoune (F.), *Le statut du comptable en droit public financier*, LGDJ, 2008, p. 34.
[13] Descheemaeker (C.), *La réforme des procédures juridictionnelles de la Cour des comptes et des Chambres régionales des comptes de 2008*, in *Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration*, Mélanges en l'honneur du Professeur Robert Hertzog, Economica, 2010, p. 139.
[14] Maucour-Isabelle (A.), *La modernisation de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics à l'entrée de la nouvelle ère budgétaire et comptable*, RFDA, 2006, n°2, pp. 393-400.
[15] CE 12 juillet 1907, *Ministre des Finances c/ Nicolle*, req. n°23.933, Rec. 656, concl. J. Romieu ; CE 10 janvier 2007, *Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, req. n°267.093, Rec. 7.
[16] Loi n°48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'État et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire ; Loi n°63-778 du 31 juillet 1963 de finances rectificative pour 1963 ; Loi n°71-564 du 13 juillet 1971 modifiant et complétant la loi n°48-1484 du 25 septembre 1948 relative à la Cour de discipline budgétaire.
[17] Loi n°95-851 du 24 juillet 1995 relative à la partie législative du livre III du Code des juridictions financières (CJF) ; Ordonnance n°2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du CJF.
[18] Ayrault (L.), *Évolution de la responsabilité des gestionnaires locaux,* in Raséra (M.) (dir.), *La responsabilité du gestionnaire public local,* Actes du colloque franco-algérien organisé à Rennes (octobre 2007) par la CRC de Bretagne, PUR, 2008, p. 71 ; Flizot (S.), *La création de la Cour de discipline budgétaire et financière : enjeux et débats*, in Bezès (P.) et *al*., (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques*, CHEFF, 2013, p. 347.

pesaient jusque-là que sur les seuls comptables publics, la CDBF, « *juridiction administrative spécialisée de nature répressive, sanctionne les atteintes aux règles régissant les finances publiques commises par les ordonnateurs, les comptables et les gestionnaires publics inclus dans leur champ de compétence* » [19]. Dans l'esprit de ses créateurs, affirme le Professeur Pierucci, « *la sanction de la CDBF devait représenter une menace suffisamment forte pour inciter au respect des règles de gestion des finances publiques, sans engendrer pour autant une paralysie de l'initiative au sein des services. Cependant, l'audience de la Cour est restée faible* » [20]. Dès sa création, la réforme a été privée d'une grande partie de sa portée, dès lors que certains ordonnateurs échappaient à la compétence de cette institution.

10. À la faveur du bicentenaire de la Cour des comptes, le politique a semblé se libérer de cette pesanteur qui continuait, jusqu'alors, à freiner l'activité de la CDBF. Le 5 novembre 2007 précisément, le Président de la République française relevait que « *trop longtemps, on a considéré que* […] *si l'on devait demander des comptes au comptable, il n'était pas légitime d'en demander à l'ordonnateur. Je profite de l'occasion qui m'est donnée* […] *pour dire que cette époque est révolue* » [21]. Neuf années plus tard, cette orientation tracée n'a pas été suivie par le Conseil constitutionnel ; celui-ci ne trouvant pas en cette exclusion, de la juridiction de la CDBF des ordonnateurs à statut politique, une méconnaissance du principe d'égalité [22].

11. À la différence du Conseil de discipline budgétaire et financière (le CDBF) camerounais, qui est un organisme administratif exerçant une fonction contentieuse [23], et dont les décisions peuvent faire l'objet de recours en annulation devant le juge administratif, sans que ce recours soit suspensif [24], la CDBF relève du Conseil d'État par la voie de la cassation

---

[19] Article L. 312-1 du CJF ; pour en savoir davantage, voir : CDBF (France), *Rapport de la Cour de discipline budgétaire et financière au Président de la République*, La Documentation française, 2019, p. 7 ; Collet (M.), Finances publiques, LGDJ, 2e éd., 2017, p. 77 ; Biscaïno (C.), *Du pragmatisme de la CDBF en matière de faute de gestion*, AJDA, 2007, p. 697.

[20] Pierucci (C.), *Cour de Discipline Budgétaire et Financière,* in Orsoni (G.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Economica, 2e éd., 2017, p. 262.

[21] Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur le rôle de la Cour des comptes, à Paris le 5 novembre 2007 ; pour un développement complet, voir Montecler (de) (M.-C.), *Nicolas Sarkozy annonce une réforme des juridictions financières*, AJDA, 2007, p. 2108.

[22] Cons. const. 2 décembre 2016, *Mme Sandrine A.* [Personnes justiciables de la CDBF], req. n°2016-599 QPC, AJDA 2016 p. 2349, obs. M.-C. de Montecler.

[23] Sur la nature juridique du CDBF : voir Alogo Ndi (B.-C.), *La nature du CDBF*, Mémoire de DEA en droit public, Université de Yaoundé II, 2009, 102 pages ; Djeya Kamdom (Y.-G.), *Réflexions sur l'ambigüité institutionnelle du CDBF au Cameroun*, GFP, 2016, n°2, p. 89 ; Mpessa (A.), *Le CDBF à l'épreuve de la protection de la fortune publique au Cameroun*, Juridis périodique, 2012, n°92, p. 77 ; Schouel (S.-A.), *La nécessaire réforme du droit budgétaire au Cameroun, Mémoire de Master en Administration publique*, ENA, Paris, 2008, p. 39 ; Siétchoua (C.), *L'autonomie du recours en cassation en contentieux administratif au Cameroun, (A propos de la réforme récente du contentieux administratif)*, Juridis périodique, 2010, n°83, p. 65.

[24] Article 16 du décret n°2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du CDBF.

[25]. Le contrôle exercé par ce dernier porte sur les erreurs de droit et sur l'éventuelle dénaturation des faits que la CDBF est censée apprécier souverainement [26].

12. Au Cameroun, notamment dans sa partie orientale, c'est l'article 33 de la loi des finances du 11 juillet 1962 qui portât sur les fonts baptismaux le Conseil de discipline de l'exécution des dépenses publiques. Cette idée initiale de créer ce Conseil a été corroborée par l'article 8 de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs et gestionnaires de crédits publics et des entreprises d'État. Cette idée a été reprise, neuf ans plus tard, par l'article 1er du décret n°83/159 du 24 octobre 1983 fixant les règles de fonctionnement du Conseil de discipline budgétaire et comptable, lui-même réorganisé par le décret n°2008/028 du 17 janvier 2008, constitué sur le modèle français.

13. Pour faire face aux handicaps manifestes dont souffre cette institution, comme son homologue français [27], et devant la montée inquiétante des cas de détournement de biens publics, le législateur camerounais a créé le Tribunal criminel spécial (TCS). Celui-ci a compétence pour connaître des infractions de détournements de deniers publics, lorsque le préjudice est d'un montant minimum de 50 000 000 F CFA (76 335 €) [28]. L'objectif principal est de mettre en place un dispositif de répression plus efficace pour donner plus de visibilité à l'action des pouvoirs publics dans la lutte contre les atteintes à la fortune publique. Ce régime était connu depuis l'ordonnance n°72-4 du 26 août 1972 portant organisation judiciaire, laquelle avait abrogé les dispositions de la loi n°61-6 du 4 avril 1961 créant le TCS [29] et la loi n°62-10 du 9 novembre 1962 portant répression des atteintes à la fortune publique.

---

[25] Article L. 315-2 du CJF ; la qualification accordée à la CDBF est souvent discutée par le juge. Ainsi, la décision n°2014-423 QPC la définit comme étant « *une juridiction disciplinaire spécialisée* ». De son côté, le Conseil d'État souligne que la CDBF n'est pas une instance disciplinaire (CE 15 novembre 2006, *Gallet*, req. n°253.904, Rec. 466, AJDA 2007 p. 697, note C. Biscaïno, Rev. Trésor 2007 p. 722, note M. Lascombe et X. Vandendriessche) ; Degoffe (M.), *La juridiction administrative spécialisée*, LGDJ, tome 186, 1996, pp. 9 et s.

[26] CE 16 janvier 2008, *Haberer*, req. n°292.790, Rec. 6, AJDA 2008 p. 118 et AJDA 2008 p. 1000, note M. Collet, Rev. Trésor 2008 p. 409, note N. Groper, RFAP 2008 p. 431, note G. Delion et M. Durupty, RJEP 2008 p. 12, note M. Lascombe et X. Vandendriessche, JCP A. 2008 p. 20, note J. Gaté.

[27] Maucour-Isabelle (A.), *La Cour de discipline budgétaire et financière a-t-elle raison de se dessaisir de son propre contentieux ?*, AJDA, 2004, p. 1602 ; Pierucci (C.), *Responsabilité des administrateurs et ordonnateurs,* in Orsoni (G.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Economica, 2e éd., 2017, p. 763.

[28] Le franc CFA est la monnaie commune à certains pays d'Afrique constituant en partie la zone franc. Six États d'Afrique centrale disposent de cette monnaie, il s'agit du Cameroun, de la République Centrafricaine (RCA), du Congo, du Gabon, de la Guinée équatoriale et du Tchad. Ces États forment la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CÉMAC). À la date du 20 mai 2019, 1 EUR = 655,95700 XAF.

[29] Loi n°61-6 du 4 avril 1961 créant le TCS ; Moneboulou Minkada (M.), *Le TCS au Cameroun et les grands principes de la justice criminelle : étude comparative des lois de 1961 et 2011*, Juridis périodique, 2013, p. 49.

14. Cette loi fédérale du 9 novembre 1962, précédée de l'ordonnance du 31 mars 1962 et réprimant les infractions commises au préjudice de la fortune publique [30], confirme la tendance à l'élargissement de la qualification de l'infraction de détournements de biens, qui ne se limite plus aux personnes, mais s'étend aux biens. Le TCS est loin d'être une innovation au Cameroun, parce que le premier, créé en avril 1961 [31], sera supprimé par les dispositions abrogatoires de l'ordonnance du 26 août 1972 portant organisation judiciaire [32]. Le préambule de ladite constitution garantissait aux citoyens des droits fondamentaux. Si ceux-ci étaient compatibles avec les instruments juridiques internationaux ratifiés par le Cameroun, ils étaient, en revanche, incompatibles avec les procédures sommaires et liberticides appliquées devant le TCS. Sous la pression des partenaires au développement, la Chambre des comptes, prévue par la Constitution de 1996, sera créée [33]. Le Contrôle supérieur de l'État (CONSUPÉ) multipliera les contrôles et le CDBF sanctionnera les ordonnateurs indélicats [34]. Face à l'inefficacité de ces instruments, d'autres stratégies seront adoptées.

15. La réhabilitation du TCS et l'internalisation des Directives du cadre harmonisé de gestion des finances publiques de la CÉMAC, sont une réaction de l'État du Cameroun face à la dérive dans la gestion des biens publics [35]. D'ailleurs, l'ONG *Transparency international* avait, à deux reprises, en 1998 et 1999, classé le Cameroun « *champion du monde de la corruption* » [36]. Au regard de la qualité et du nombre des ordonnateurs traduits devant le CDBF et le TCS, on peut penser que les individus sont devenus plus puissants que l'État, par le fait de s'approprier indûment la chose collective [37]. C'est dans ce contexte que s'est accentué le souci de mieux maîtriser la gestion publique et de lui appliquer des pratiques

[30] Ordonnance du 31 mars 1962 réprimant les infractions commises au préjudice de la fortune publique.
[31] Djonko (F.) et Embolo Bina (B.), *Les tribunaux criminels spéciaux de 1961 et 2011 : lectures socio-judiciaires comparées d'une juridiction polémique*, Miroir du droit, 2012, p. 49.
[32] L'article 35 de l'ordonnance n°72/4 du 26 août 1972 portant organisation judiciaire dispose que sont abrogées la loi n°62/10 du 9 novembre 1962 ainsi que toutes dispositions contraires à la présente ordonnance, elle sonnait alors le glas du tribunal criminel spécial ; Djonko (F.) et Embolo Bina (B.), *op. cit.*, p. 54.
[33] Cette incitation à la transparence résulte de l'article 66 de la Constitution du 18 janvier 1996.
[34] Voir à ce sujet les affaires : M. Z. G., ex-DG de la CRTV ; N. E. J. B., ex-DG de la SCDP, N. H., ex-administrateur de la CAMAIR ; pour en savoir davantage, voir Djila (R.), *La répression par le législateur camerounais des fautes de gestion des dirigeants des sociétés d'État*, Miroir du droit, 2010, n°002, pp. 59-77.
[35] Médé (N.), *Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA*, RASJ, 2014, n°1, p. 173.
[36] Classement de *Transparency International* de 1998 et 1999, sur ce classement, voir Assira (C.), *Procès et procédures : État de non droit permanent*, in Mbock (C.-G.) (dir.), *L'Opération épervier au Cameroun : un devoir d'injustice*, Kiyikaat, 2011, p. 49. Pour un développement de la corruption au Cameroun, voir : Anoukaha (F.), *Le Code pénal du 12 juillet 2016 et la lutte contre la corruption au Cameroun,* Juridis périodique, 2017, n°109, p. 113 ; Guimdo Dongmo (B. R.), *La corruption dans le droit de la fonction publique : le cas du Cameroun*, RASJ, 2008, p. 59 ; Mébu Nchimi (J. C.), *La problématique de la répression de la corruption en droit camerounais*, RASJ, vol. 4, 2007, n°1, p. 79 ; Tchoupie (A.), *L'institutionnalisation de la lutte contre la corruption et la criminalité financière au Cameroun*, Polis/RCSP, vol. 13, n°1-2, p. 57.
[37] Kamto (M.), *La chose publique*, RASJ, vol. 2, 2001, n°1, p. 9.

managériales empruntées aux entreprises du secteur privé. La question de la responsabilité des gestionnaires ancrée dans la logique du management se retrouve à l'identique dans le processus de réforme financière engagée en France dès 2001, et six ans plus tard au Cameroun avec la loi n°2007/006 du 27 décembre 2007 portant régime financier de l'État (RFÉ) ; celle-ci ayant été modifiée avec la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018.

16. Le processus de responsabilisation financière a débuté à un moment où il devenait indispensable, face à la crise financière, non seulement de gérer d'une manière rationnelle les finances publiques, mais aussi de responsabiliser les acteurs publics. Mais, cette loi de finances, qui modifiait l'équilibre traditionnel entre les pouvoirs des ordonnateurs et des comptables, n'avait pas encadré les conséquences de la nouvelle responsabilité managériale. En dépit de légitimes questions susceptibles d'être posées, une chaîne d'appréciation spécifique à cette nouvelle responsabilité existe désormais à l'intérieur de l'administration. Cette chaîne va du responsable de la déclinaison opérationnelle des programmes au responsable des programmes ; l'appréciation de la responsabilité de ce dernier étant, avant tout, une prérogative du ministre qui le nomme [38]. Cette responsabilité managériale présente des similitudes avec la responsabilité hiérarchique, telle que voulue par l'administration, et non une responsabilité financière, telle que formulée par les magistrats financiers [39]. Si l'idée de la réforme est justifiée par le caractère inadapté de la responsabilité tradititionnelle, le renforcement du pouvoir de décision financière des citoyens participe de cette volonté.

2. La réforme marquée par la volonté de renforcer le pouvoir de décision financière

17. Les systèmes financiers publics sont en pleine mutation. Les causes de ce changement ne sont pas uniquement liées au contexte de rareté des deniers publics, mais surtout à la nécessité de réformer les textes d'influence keynésienne, qui régissaient jusque-là les finances publiques, en l'occurrence l'ordonnance camerounaise de 1962 ou celle française de 1959 [40]. Plus largement, la volonté de réformer est liée au contexte politique qui a évolué avec notamment la détermination de l'État d'accroître son pouvoir de décision financière [41].

---

[38] Barilari (A.), *Vers la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics*, AJDA, 2005, n°13, p. 700.
[39] Cour des comptes (France), Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme, Actes du colloque organisé par la Cour des comptes au Conseil économique et social les 5 et 6 avril 2005, RFFP, 2005, n°92, p. 9.
[40] Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.
[41] Barilari (A.) et Bouvier (M.), *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, LGDJ, 3e éd., 2010, p. 18 ; Ondoua Ekobena (J.-M.), *Les démarches de la modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques*, Mémoire de Master en Administration publique, Université de Strasbourg, ENA, 2013, p. 4.

18. En même temps, c'est le regard porté par les citoyens sur le budget qui s'est modifié. Plus intéressés qu'autrefois par l'usage qui en est fait, ils se montrent davantage réceptifs à la question du contrôle des finances publiques. Ils sont plus sensibles au contrôle de l'utilisation des deniers publics, et à son corollaire la responsabilité des acteurs chargés de prescrire l'exécution des recettes et dépenses publiques [42]. Par voie de conséquence, deux logiques viennent se côtoyer. La première, qui est d'essence politique, place au premier plan la transparence financière ou la lisibilité budgétaire. La seconde, d'essence économique, se montre préoccupée par la rationalisation et la performance de la gestion publique. C'est cette dernière logique qui favorise la montée d'une culture du contrôle.

19. En effet, l'introduction de la notion de performance, « Graal » des gestionnaires publics, est l'une des audaces les plus remarquables de la LOLF française ou de la loi n°2007-006 du 27 décembre 2007 portant RFÉ du Cameroun. Elle s'inscrit, affirme M. Gloux, dans la volonté ancienne d'évaluer l'action publique, et notamment de comparer ses résultats et les moyens mobilisés [43]. En ce sens, pour évaluer les résultats obtenus, le contrôle de gestion, emprunté au secteur privé, doit permettre d'apprécier qualitativement et quantitativement, l'activité de l'administration dans une démarche de performance.

3. La nécessaire circonscription du cadre d'analyse

20. À l'instar des anciennes colonies françaises au sud du Sahara, le Cameroun a hérité d'une tradition juridique française, notamment dans le domaine des finances publiques. Le CDBF, la juridiction des comptes, la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 (modifiée en 2018), pour ne citer que ceux-là, en sont une parfaite illustration. Ces instruments ont été constitués, à quelques exceptions près, sur le modèle français de la CDBF, de la Cour des comptes et de la LOLF de 2001. Ce mimétisme normatif et institutionnel justifie le choix porté sur l'analyse du système de responsabilité des ordonnateurs en droits camerounais et français. En effet, il existe des similitudes dans les traditions juridiques exprimées dans les textes ainsi qu'un parallélisme des traditions entre ces deux pays.

21. Par ailleurs, la période, dans laquelle s'insère cette étude va de novembre 1962, date à laquelle la première loi portant répression des infractions relatives à la fortune publique [44] a

[42] Breton (J.-M.), *Le contrôle de l'État sur le continent africain et malgache*, LGDJ, 1978, pp. 67 et s.
[43] Gloux (O.), *Le décret « Gestion budgétaire et comptable publique » du 7 novembre 2012 : pour une gestion publique dynamique*, RFAP, vol. 3, 2013, n°147, pp. 766-767.
[44] Loi n°62-10 du 9 novembre 1962 portant répression des infractions relatives à la fortune publique.

été adoptée au Cameroun, jusqu'aujourd'hui, où le pays réalise une activité intense de répression des atteintes aux deniers publics. Il s'agira au cours de cette période d'entrevoir les modalités de mise en œuvre de la responsabilité des ordonnateurs. Concernant la France, le point de départ de cette étude va du 31 juillet 1963, où la CDBF a effectivement vu le jour, avec la loi n°63-778 de la même date [45], avant sa codification, le 24 juillet 1995, au sein du Code des juridictions financières (CJF), jusqu'à nos jours[46]. Ces dates constituent les premières références temporelles de délimitation du champ de cette étude.

22. Du point de vue organique et matériel, il est traditionnel de distinguer l'étude de la responsabilité des comptables publics de celle des ordonnateurs. Une telle approche n'est pourtant guère satisfaisante. En réalité, le régime de responsabilité pécuniaire propre aux comptables publics vient s'ajouter au régime de responsabilité commun à l'ensemble des dirigeants des administrations publiques et autres chefs des institutions constitutionnelles dont l'articulation est complexe [47]. Dans les faits, tandis que les ordonnateurs, qui constituent la préoccupation essentielle de cette étude, décident de l'opération de recettes ou de dépenses, les comptables procèdent au recouvrement et au paiement [48]. L'étude du régime de responsabilité des comptables publics n'a pas paru féconde, sauf si les faits qui leur sont reprochés, ont été accomplis dans un autre cadre que celui de leur fonction. Dans ce cas, des incursions ont pu être pratiquées, notamment dans le domaine de la séparation des ordonnateurs et des comptables, avec des développements consacrés à la gestion de fait.

23. Ce choix se justifie par le fait que, depuis longtemps, l'ordonnateur a toujours été considéré, par la doctrine, comme étant « *une autorité publique plus complexe que le comptable* » [49]. Ce même constat a été repris par le Professeur Albert. Celui-ci reconnaît que la responsabilité des ordonnateurs a toujours été plus difficile à organiser que celle des comptables. Il invoque deux raisons essentielles à notre sens. En premier lieu, il souligne que certains ordonnateurs sont titulaires d'un mandat politique, traditionnellement présentés comme excluant, sauf cas extrême, une responsabilité non politique. En second lieu, poursuit-il, tous ont un rôle actif qui ne se réduit pas, comme celui du comptable, à l'exercice d'une

[45] Loi n°63-778 du 31 juillet 1963 de finances rectificative pour 1963.
[46] Loi n°95-851 du 24 juillet 1995 relative à la partie législative du livre III du Code des juridictions financières.
[47] Adam (F.), Ferrand (O.) et Rioux (R.), Finances publiques, Dalloz, 4e éd., 2018, pp. 416-417.
[48] Lesquen (de) (X.), *Les responsabilités respectives des comptables publics principaux et secondaires*. Conclusions sur CE Sect. 24 février 2017, *Lefebre*, req. n°376.384, RFDA, 2017, n°3, pp. 585-590.
[49] Hertzog (R.), *Définir les obligations de l'administrateur moderne pour rénover la responsabilité des ordonnateurs*, RFFP, 2005, n°92, p. 134.

compétence liée de contrôle. Celle-ci, précisément délimitée par les textes, implique un pouvoir discrétionnaire de décision difficile à enserrer dans des règles précises [50].

24. Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables repose sur trois raisons fondamentales [51]. D'abord, il permet d'assurer une meilleure efficacité de la gestion grâce, notamment, à la spécialisation des fonctions. Ainsi, au sein de l'administration, l'ordonnateur se concentre sur l'opportunité des décisions financières. Quant au comptable, il assure la bonne marche technique de l'opération et veille à sa régularité formelle. Ensuite, il s'agit de garantir le contrôle interne à l'administration, afin d'éviter les malversations, en instaurant une surveillance mutuelle de deux organes. L'un ne pouvant agir sans l'autre, le comptable détient l'argent mais ne peut décider de l'employer, l'ordonnateur décide mais n'a pas accès à la caisse. Enfin, ce principe reste l'un des meilleurs atouts du contrôle externe de l'administration mené par les structures compétentes de l'État. L'un des moyens d'examiner la régularité des comptes est de comparer les opérations mises en œuvre par le comptable et celles consignées par les ordonnateurs au sein d'un compte administratif [52].

25. Par ailleurs, la responsabilité disciplinaire n'a pas été envisagée dans le cadre de ce travail. Sinon, une telle responsabilité ne peut être engagée que si la faute de gestion s'analyse en un manquement des ordonnateurs secondaires ou délégués à leurs obligations professionnelles, ou en un non-respect par ces derniers des instructions de leurs supérieurs hiérarchiques. Dans ce cas, la responsabilité des premiers est dégagée s'ils peuvent justifier avoir agi sur ordre écrit préalable donné par l'ordonnateur principal dont ils relèvent. Ce dernier n'étant, lui-même, pas soumis au pouvoir hiérarchique, sa responsabilité disciplinaire est peu sollicitée, et en conséquence rarement mise en œuvre [53].

26. De même, a fait l'objet d'une attention particulière le TCS. Celui-ci est compétent pour connaître des infractions de détournements des deniers publics. Il en est de même du CDBF, qui est chargé de prendre des sanctions à l'encontre des ordonnateurs coupables des irrégularités et fautes de gestion commises dans l'exercice de leurs fonctions [54]. Cette mission est dévolue à la juridiction des comptes, d'après les dispositions de l'article 86 de la loi

[50] Albert (J.-L.), Finances publiques, Dalloz, 10e éd., 2017, pp. 385-386.
[51] En France, le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables est prévu à l'article 9 du RGCP.
[52] Collet (M.), Finances publiques, LGDJ, 2e éd. 2017, pp. 46-47.
[53] Pierucci (C.), *Responsabilité des administrateurs et ordonnateurs, op. cit.*, p. 762.
[54] Lékéné Donfack (E.), *Essai sur deux institutions supérieures de contrôle des finances publiques en Afrique : La Cour des comptes au Burundi et le Conseil de discipline budgétaire et comptable au Cameroun,* RJA, 1995, n°1, p. 135.

n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant RFÉ et des autres entités publiques, sous réserve de l'adoption de son texte d'application. Ces organes sont des acteurs importants dans la mise en œuvre de la responsabilité pénale et financière des ordonnateurs au Cameroun.

27. Au cœur de cette étude, il faut distinguer deux types de régimes de responsabilité. D'une part, il s'agira de la responsabilité managériale, dont la meilleure compréhension suppose une exploitation minutieuse de la LOLF française et de la loi portant RFÉ au Cameroun, surtout dans un contexte où le rôle des différents acteurs, n'a été précisé que longtemps après l'adoption de ces textes organiques. D'autre part, il s'agit du régime général à tous les ordonnateurs publics et de celui qui est spécifique aux ordonnateurs dans le cadre de la gestion de fait. D'ailleurs, celle-ci a pris une importance particulière dans la question de la responsabilité des ordonnateurs[55]. En effet, ces derniers peuvent, en présence d'une gestion de fait, être soumis à la juridiction des comptes, par exception au principe selon lequel, le juge des comptes n'a pas compétence sur les ordonnateurs [56]. Il en est autrement au Cameroun, depuis l'adoption de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018, où le législateur a reconnu aux juges des comptes compétence pour juger les ordonnateurs, ceci même en l'absence d'une gestion de fait [57]. Cette réforme conforte l'idée, largement répandue, selon laquelle la responsabilité des ordonnateurs serait un concept en mutation.

B. La responsabilité, un concept juridique en pleine évolution

28. La responsabilité est un concept qui connaît un franc succès ces dernières années, reconnaît Mme Göransson [58]. Présent dans les programmes politiques, ce concept trouve de nombreuses applications dans tous les domaines de la vie publique. En droit public financier, la nécessité d'une réforme de la mise en œuvre de la responsabilité managériale des ordonnateurs s'est imposée avec l'adoption d'une loi organique relative aux lois de finances [59]. Avant d'aborder cette nouvelle forme de responsabilité, il convient de poser le postulat de base qui oriente la distinction entre les responsabilités juridique et morale **(1)**. Ce cadre posé, il faudra envisager l'analyse des différentes approches des responsabilités pécuniaire et

[55] Thébault (S.), *L'ordonnateur en droit public financier*, LGDJ, 2007, p. 255.
[56] Albert (J.-L.), *op. cit.*, p. 389.
[57] Alinéa 3 de l'article 86 de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018.
[58] Göransson (M.), *Des mécanismes de responsabilisation des hauts fonctionnaires : Leur intégration au sein du système exécutif politico-administratif. Analyse du cas belge et mises en perspectives étrangères*, Thèse de Doctorat, Sciences économiques et de gestion, Université Libre de Bruxelles, 2013, p. 14.
[59] Poujade (B.), *La responsabilité des ordonnateurs en droit public financier : état des lieux*, AJDA, 2005, n°13, p. 703.

disciplinaire des ordonnateurs **(2)**, et leurs responsabilités pénale et politique **(3)** ; cette dernière pouvant, à certains égards, être envisagée comme une responsabilité managériale **(4)**.

1. La responsabilité à la croisée du juridique et de la morale

29. À l'origine, la responsabilité fut un concept juridique bien avant d'être moral. Il s'agit d'une notion relativement nouvelle puisque les premières mentions du substantif « responsabilité » remontent à la période précédant la Révolution française et renvoient à la réparation des dommages causés. L'étymologie apprend que le mot « responsable » vient du latin *respondere*, et qui signifie « *se porter garant, répondre* »[60]. La responsabilité a une origine juridique et caractérise une personne admissible en justice. C'est par extension qu'elle est devenue la faculté de rendre compte de ses actes et de ceux de personnes qui sont sous sa dépendance. Cet élargissement a induit la formule « *responsable mais pas coupable* » ; celle-ci marque bien la dissociation entre faute de service et faute personnelle [61]. En droit public financier, cette distinction n'est pas toujours évidente, ce d'autant plus que le concept de faute personnelle a été considérablement atténué avec l'apparition de la notion hybride de « *faute personnelle non détachable du service* » [62].

30. La responsabilité dans son acception juridique est liée à l'idée de réparation et de sanction d'un dommage. La responsabilité, qui suppose la réunion de trois éléments à savoir une faute, un préjudice et un lien de causalité, trouve son fondement dans les articles 1240 et suivants du Code civil. En principe, des hypothèses de responsabilité sans préjudice ne devraient pas exister ; il ne saurait y avoir de responsabilité sans préjudice. Pourtant, ce principe connaît une exception notable en droit public financier, où des cas de figure de responsabilité des ordonnateurs en l'absence même d'un préjudice existent. Dans tous les cas, la responsabilité juridique reste liée au calcul *ex post facto* de ce qui a été fait. C'est pourquoi, M. Hans Jonas parle d'une responsabilité causale des actes commis [63].

31. En effet, la personne doit répondre de ses actes du fait de son rôle, des charges qu'elle doit assumer et d'en supporter toutes les conséquences. Pour cet auteur, ce constat a d'abord une signification juridique et non une signification morale, parce que « *le dommage commis doit être réparé, même si la cause n'est pas un méfait, ou si la conséquence n'est ni prévue, ni*

[60] Cornu (G.) (dir.), *Responsabilité,* in *Vocabulaire juridique*, PUF., 11e éd., 2016, p. 918.
[61] Guérard (S.), *La notion de détachabilité en droit administratif français*, Thèse, Paris 2, 1997, p. 290.
[62] Bordier (D.), *La faute personnelle, l'agent public et les finances publiques*, AJDA, 2008, n°42, p. 2319.
[63] Jonas (H.), *Le Principe de responsabilité : une éthique pour la civilisation technologique*, (traduit de l'allemand par J. Greisch), Les éditions du Cerf, 1990, p. 13.

voulue ». Il suffit que l'auteur ait été la cause active. Mais, cette condition vaut seulement dans l'hypothèse d'un lien causal étroit avec l'acte. L'accent est mis ici, comme le relève le Professeur Jacquemet-Gauché, « *sur l'auteur, son comportement et les conséquences juridiques qui en résultent* » [64]. Ainsi envisagés, les régimes de responsabilité peuvent être classés à partir du fait générateur, suivant la division « responsabilité pour faute » et « responsabilité sans faute ». Hans Kelsen récuse cette approche définitionnelle de la responsabilité. Il estime que la responsabilité n'est pas une obligation de réparer, mais « *la relation entre l'individu contre lequel l'acte de contrainte est dirigé et le délit commis par lui ou par un autre individu* » [65].

32. Cependant, la responsabilité juridique n'épuise pas la notion de responsabilité morale. La responsabilité, au sens moral du terme, se distingue de la pure imputation causale. Dans la philosophie moderne, la responsabilité renvoie au rapport d'un sujet avec sa conscience, c'est-à-dire à sa capacité à distinguer le bien du mal. Ainsi, la responsabilité morale n'est pas une contrainte sociale extérieure comme c'est le cas pour la responsabilité pénale, mais elle provient de l'adhésion librement consentie à des valeurs. La responsabilité morale n'est pas réductible à la cause, bien que l'existence d'un lien causal entre le sujet désigné comme responsable et le dommage soit l'un des ingrédients de la responsabilité.

33. M. Etchegoyen définit deux critères qui permettent de redonner une épaisseur raisonnée à la notion de responsabilité : le pouvoir et le territoire [66]. Le pouvoir désigne la capacité et la liberté d'agir, et intègre la notion de savoir. Sans liberté du sujet, il ne saurait y avoir de responsabilité. La personne qui ignore les conséquences de son acte est-elle véritablement responsable ? Cet aspect est important, dans la mesure où l'émergence de la responsabilité des gestionnaires dans les pratiques de management suppose la liberté de ces derniers. Le territoire définit une sphère d'actions qui dépendent du sujet et sur laquelle ce dernier exerce sa responsabilité. L'entité publique ferait partie du territoire de responsabilité. Cette notion de responsabilité découle aussi du statut de « *zôon politikon* » [67] de l'être humain, c'est-à-dire un individu inséré dans une communauté. Une telle définition suppose que la vie

[64] Jacquemet-Gauché (A.), *Responsabilité et préjudice,* in *Le préjudice en droit administratif*, Journée d'études organisée par l'AFDA, Université François-Rabelais de Tours, 1er décembre 2017, Dr. adm., 2018, n°8-9, p. 14.
[65] Kelsen (H.), Théorie pure du droit, trad. Eisenmann (C.), Dalloz, 1962, p. 168.
[66] Etchegoyen (A.), *Être responsable, être un responsable*, Atelier de réflexion philosophique, 2001, HEC PCA.
[67] Pour Aristote, l'être humain est un « *zoon politikon* », c'est-à-dire un animal politique, et tout homme qui, par nature, est en dehors d'une cité serait soit un dieu, soit une bête.

des individus entraîne des interdépendances, ce qui implique des « *obligations réciproques liées aux relations économiques, politiques et sociales qu'ils entretiennent mutuellement* » [68].

34. En réalité, il s'agit, dans ces propos, d'une réactualisation de la thèse exprimée par Dostoïevski qui, un siècle plus tôt, relevait que « *chacun de nous est responsable devant tous pour tous et pour tout* » [69]. Sans cela, à force de diviser les responsabilités, il ne restera presque rien. C'est pourquoi, Mme Canto-Sperber propose de réserver le terme de responsabilité à « *la seule responsabilité intentionnelle et de parler d'implication morale pour les cas résultant d'une action non délibérée* » [70]. Par conséquent, la violation consciente d'une règle de droit par une volonté libre traduit la responsabilité de la personne titulaire de cette volonté. En un mot, toute question de responsabilité est une question d'imputabilité. Cette définition semble partagée par les sociologues. Mme Lemaître reconnaît que cette clarification conceptuelle a l'avantage « *de mettre fin au flou qui règne actuellement sur le concept de responsabilité* » [71]. Toutefois, elle ne saurait s'appliquer en matière de gestion publique, et par conséquent aux ordonnateurs, dont la responsabilité peut être engagée, même en cas de faute non intentionnelle ou sans préjudice financier subi par la puissance publique.

2. Les responsabilités pécuniaire et disciplinaire *a priori* insuffisantes

35. La responsabilité pécuniaire est celle qui cherche non à sanctionner, mais à réparer le préjudice subi par la victime d'un comportement fautif. La personne responsable doit alors verser une somme, dont le montant est fonction de l'ampleur du préjudice subi par le Trésor public, et il s'agit alors « *d'une réparation traduisant la mise en œuvre d'un régime de responsabilité civile* » [72]. C'est ce qu'exprime l'article 1240 (nouveau) du Code civil qui dispose que, « *tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer* ». En principe en droit administratif, la responsabilité civile ne joue pas pour les agents publics vis-à-vis de la personne publique. Ils n'encourent pas directement de responsabilité pécuniaire à raison du préjudice causé à la personne publique, du moins dans l'exercice de leurs fonctions. En revanche, les ordonnateurs

[68] Sen (A.), *L'économie est une science morale*, La Découverte, 1999, p. 97.
[69] Dostoïevski (F.), *Crime et châtiment*, Bibliothèque de la Pléiade, 1866, p. 310.
[70] Canto-Sperber (M.), *L'inquiétude morale et la vie humaine*, PUF, 2002, p. 293.
[71] Lemaitre (C-N.), *La notion de responsabilité de l'entreprise : fondements conceptuels et utilisation managériale*, *Working paper serie RMT (WPS 04-06),* 2006, p. 22.
[72] Ayrault (L.), *Évolution de la responsabilité des gestionnaires locaux,* in Raséra (M.) (dir.), *La responsabilité du gestionnaire public local,* Actes du colloque franco-algérien organisé à Rennes les 25 et 26 octobre 2007 par la CRC de Bretagne, Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 64.

peuvent être appelés à réparer le préjudice que leurs fautes personnelles ont causé à l'État, tel que le Conseil d'État l'avait décidé dans l'affaire *Laruelle* [73].

36. En France, la procédure à suivre est celle qui était déjà prévue par l'article 12 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012. Ce texte prévoit que les ordonnateurs, à raison de l'exercice de leurs attributions, et en particulier des certifications qu'ils délivrent, encourent une responsabilité. Cette indication n'est pas nouvelle. En effet, la loi du 13 avril 1898 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1898, et qu'on retrouvait dans l'article 7 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962, tous les deux abrogés, relevait déjà que « *les ordonnateurs sont responsables des certifications qu'ils délivrent* ».

37. Pratiquement, la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs est difficile à mettre en œuvre. En application de la jurisprudence classique, le Conseil d'État a longtemps jugé qu'il n'appartenait pas à l'autorité administrative, en l'absence de tout texte législatif, de se prononcer sur la responsabilité pécuniaire des administrateurs. Tant qu'il ne peut être considéré comme un comptable de fait, l'administration ne peut déclarer un fonctionnaire responsable du préjudice causé à l'État par une décision qu'il a prise en sa qualité d'administrateur. Un avis du Conseil d'État précise, à ce propos, qu'« *aucun texte n'attribue aux ministres le droit de décider si la responsabilité des subordonnés vis-à-vis de l'État sera pécuniaire ou non, et de les constituer débiteurs à titre de dommages et intérêts* » [74]. La consécration jurisprudentielle et doctrinale de cette protection s'explique aisément. Elle est, souligne M. Groper, « *la volonté de protéger l'action de l'administration, et donc des agents publics, de l'impossibilité de demander le remboursement des sommes très importantes à ces derniers, car ne bénéficiant que d'un traitement limité* » [75].

38. Cela va évidemment dans le sens de ce qu'évoquait déjà M. Lauze lorsqu'il soutient que la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs est difficile à mettre en œuvre, parce que

[73] CE Ass. 28 juillet 1951, *Laruelle et Delville*, req. n°04.032, Rec. 464, RDP 1951 p. 1087, note M. Waline, S. 1952. III. 25, note J. Mathiot, D. 1951 p. 623, note D. Guyen, JCP 1952. II. n°6734, note C. Eisenmann. Les faits de l'espèce sont assez édifiants. En effet, le sieur Laruelle, Sous-officier du corps d'assimilés spéciaux du rapatriement, a, par de multiples manœuvres, induit le gardien des véhicules de l'armée en erreur afin d'utiliser une automobile de fonction à ses fins personnelles. Le 15 juin 1945, le sieur Laruelle renverse la dame Marchand sans qu'aucune faute ne puisse être imputée à cette dernière. La question de droit, qui se posait aux juges était de savoir si la responsabilité personnelle d'un employé de service public peut-elle être engagée alors même le dommage a été causé par un outil du service public ? Les juges répondirent par l'affirmative lorsqu'ils déclarent que, « […] *dans les circonstances de l'affaire, le sieur Laruelle ne saurait se prévaloir de l'existence de la faute du service public, engageant la responsabilité de l'État envers la victime, pour soutenir que la responsabilité pécuniaire qu'il a personnellement encourue à l'égard de l'État se trouve atténuée* […] ».

[74] Avis de la Section des finances du Conseil d'État rendu le 21 juillet 1885.

[75] Groper (N.), *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, Dalloz, 2009, p. 27.

l'on peut penser qu'il « *n'aura pas les moyens financiers d'indemniser l'établissement de la dépense irrégulièrement engagée* » [76]. Ce constat fut aussi exprimé par M. Lefranc. En effet, il relevait que, dans les faits, « *la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs fautifs n'intervient que de manière exceptionnelle, dans la mesure où il existe une disproportion considérable entre le montant des crédits engagés irrégulièrement et le patrimoine personnel des intéressés* » [77]. Ces ordonnateurs, à la différence des comptables, ne sont pas tenus de constituer de cautionnement. Quoi qu'il en soit, le régime de responsabilité pécuniaire des ordonnateurs reste un garde-fou important pour le maintien de la discipline financière.

39. Le régime général de la responsabilité des ordonnateurs mis en œuvre, par le (la) CDBF, est de nature administrative et répressive. En droit français, le titre du Code de juridictions financières relatif à la CDBF ne laisse aucun doute sur cette nature répressive, en ce sens que ses justiciables sont déférés devant la Cour [78] qui sanctionne les infractions [79] au moyen d'une amende [80]. Ces traces de la nature répressive de la CDBF se trouvent, elles aussi, en droit camerounais, dans la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs [81] ainsi que dans le décret n°2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation du CDBF. D'après ce texte, le « *Conseil est chargé de prendre des sanctions à l'encontre des agents publics, patents ou de fait, coupables des irrégularités* […] *commises dans l'exercice de leurs fonctions* […] » [82]. Dans une approche pluraliste de répression, la faute de gestion incarne une faute de service non détachable dont le sort d'une manière générale se règle au sein de l'administration [83] ; tout à l'inverse de ce qui se pratique en matière de détournement de deniers dont les faits constitutifs appellent une procédure juridictionnelle [84].

40. La différence entre le CDBF et la CDBF, au-delà de leur nature juridique, se situe au niveau de la coloration pénale du procès qui se déduit, plus facilement en droit français, de l'emprunt de règles du juge pénal, telles que la confusion des peines sous plafond de la plus

---

[76] Lauze (D.), *Guide pratique de gestion d'un établissement public local d'enseignement,* ESF, 2003, p. 52.
[77] Lefranc (M.), *La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 et la question de la responsabilité des acteurs*, Mémoire de Master, droit public, Université de Lille 2, 2005, p. 12.
[78] Article L. 311-1 du CJF.
[79] Articles L. 313-1 à L. 313-7-1 du CJF.
[80] Articles L. 313-8 à L. 313-14 du CJF.
[81] Articles 1 et 13 de la loi camerounaise n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs.
[82] Alinéa 1 de l'article 2 du décret n°2008/028 du 17 janvier 2008. La notion de culpabilité est réitérée à l'article 16 du décret du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du CDBF.
[83] Guérard (S.), *La notion de détachabilité en droit administratif français*, Thèse, Droit public, Université Paris 2, 1997, p. 281.
[84] Ngang (J. M.), *L'autonomie de l'infraction financière et de l'infraction pénale dans la sanction des atteintes à la fortune publique en droit français et camerounais. Étude comparative sur la faute de gestion et le détournement de deniers publics,* RAFP, 2017, n°2, p. 97.

importante [85], la possibilité de classement des affaires à plusieurs degrés de la procédure en vertu d'une règle qui admet un regard du parquet sur l'opportunité des poursuites [86]. Sur la question de la responsabilité des ministres devant le CDBF, il faut noter que ces derniers n'y sont pas justiciables durant l'exercice de leurs fonctions [87]. La question, qui se pose et à laquelle une réponse sera donnée dans la suite de nos développements, est celle de savoir si l'immunité dont bénéficient les ministres, pour les infractions qui rentrent dans le champ de compétence du CDBF, doit être interprétée de façon stricte, puisqu'il s'agit d'une exception à l'article 52 de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007, et plus récemment à l'article 87 de loi n°2018/012 du 11 juillet 2018, lesquelles soumettent tous les ordonnateurs à sa compétence.

41. À cette responsabilité pécuniaire s'ajoute, pour les ordonnateurs ayant la qualité d'agent public, une responsabilité disciplinaire rarement sanctionnée sur ce terrain, soit parce que le fonctionnaire a agi sur l'ordre de son supérieur hiérarchique, soit parce qu'il a cru agir dans l'intérêt du service. En réalité, la conduite d'un ordonnateur peut justifier une sanction disciplinaire, pour autant que sa faute dans la gestion des deniers publics s'analyse en un manquement à ses obligations professionnelles ou aux instructions de son supérieur hiérarchique [88]. Généralement, il y a faute disciplinaire chaque fois que le comportement d'un fonctionnaire entrave le bon fonctionnement du service. Il peut s'agir d'une faute purement professionnelle ou d'un comportement incompatible avec l'exercice des fonctions. Trois éléments doivent être réunis pour que la faute disciplinaire puisse être retenue à l'encontre d'un ordonnateur : la commission de l'infraction à l'occasion du service, le manquement à une obligation professionnelle, la réalité et non la présomption de la faute. Dans ce contexte, le régime disciplinaire, pour reprendre les termes du Professeur Chapus, aura pour objet d'assurer « *la répression des fautes commises* […] *quand elles ont un caractère professionnel, c'est-à-dire lorsqu'elles sont le fruit d'un manquement aux obligations professionnelles* » [89].

42. La responsabilité disciplinaire des ordonnateurs ayant la qualité de fonctionnaires s'assimile, comme l'a souligné M. Magnet, à la responsabilité politique qui pèse sur les ministres [90]. Bien que la procédure disciplinaire ait tendance à se rapprocher à des procédures

[85] Article L. 313-11 du CJF.
[86] Articles L. 314-3 et L. 314-6 du CJF ; Villemagne (O.) et Grimaud (P.), *Responsabilités des comptables et des ordonnateurs : quel impact des pressions subies ? Vérité devant la CDBF erreur en deçà ?*, AJDA, 2015, p. 2069.
[87] Article 15 de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs.
[88] Pierucci (C.), *Responsabilité des administrateurs et ordonnateurs,* in Orsoni (G.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Economica, 2e éd., 2017, p. 763.
[89] Chapus (R.), Droit administratif général, Montchrestien, tome 2, 15e éd., 2001, p. 421.
[90] Magnet (J.), Eléments de comptabilité publique, LGDJ, 5e éd., 2001, p. 9.

juridictionnelles, la responsabilité disciplinaire n'a pas un caractère juridictionnel. Dans la pratique, et s'agissant des questions budgétaires, la mise en œuvre de cette responsabilité ne fonctionne guère, bien qu'en droit camerounais, l'article 13 du décret n°2013/160 du 15 mai 2013 portant RGCP ait admis une responsabilité disciplinaire des ordonnateurs délégués. Par ailleurs, les poursuites disciplinaires ne peuvent être entreprises qu'à l'égard des ordonnateurs ayant la qualité d'agent public. Prévue par les différents Statuts de la fonction publique, au Cameroun et en France, cette responsabilité permet, soit à l'autorité hiérarchique, soit à tout autre organisme à vocation disciplinaire, de prononcer une sanction non pécuniaire telle que le retard à l'avancement ou la révocation [91]. Bien que cette possibilité soit constamment réaffirmée et que le recours à une telle sanction soit possible concernant les irrégularités dans le domaine financier, le doute subsiste quant à son efficacité [92].

3. Les responsabilités pénale et politique, un concept inégal dans sa mise en œuvre

43. S'il reste vrai que tous les ordonnateurs, dans l'exercice de leur fonction, encourent une responsabilité qui peut être pécuniaire, disciplinaire ou pénale, les ministres encourent, quant à eux, les responsabilités prévues par la Constitution, à savoir la responsabilité politique mise en œuvre par une assemblée parlementaire, et celle pénale devant une juridiction *ad hoc*, pour les délits et crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions [93]. Pour ce dernier cas, il s'agit, en l'état actuel du droit français, de la Cour de Justice de la République (CJR), juridiction composée de magistrats judiciaires mais aussi de parlementaires. L'existence de cette juridiction particulière suscitait des critiques, qu'elles soient justifiées ou non, auxquelles il fallait répondre. C'est pourquoi, il a été envisagé, à l'article 13 du projet de loi de réforme constitutionnelle présenté en Conseil des ministres le 2 mai 2018, de la supprimer afin que les ministres soient jugés par une juridiction de droit commun, en l'occurrence la cour d'appel de Paris [94]. Par ailleurs, en droit camerounais, et sans que la Constitution de 1996 ne le précise expressément, les ministres, en leur qualité de membres du Gouvernement, sont comptables des crimes et délits accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, et ce devant le

[91] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), Finances publiques, LGDJ, 17e éd., 2018, p. 469.
[92] Adam (F.), Ferrand (O.) et Rioux (R.), Finances publiques, Dalloz, 3e éd., 2010, p. 417 ; Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), Les finances publiques, Dalloz, 9e éd, 2017, pp. 223-224.
[93] Au Cameroun, les ministres ne peuvent être traduits devant la Haute Cour de Justice qu'en cas de complot contre la sûreté de l'État (alinéa 1 de l'article 53 (nouveau) de la loi n°2008/001 du 14 avril 2008 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi constitutionnelle n°96/06 du 18 janvier 1996).
[94] Philippe (E.) (présenté par), *Pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, projet de loi constitutionnelle*, A.N, Rapport d'information, n°911, 2018, p. 11.

TCS. L'espèce *A. M,* ex-ministre de la Santé publique, poursuivi pour détournement de deniers publics, en est la parfaite illustration [95].

44. Si, en droit français, les ministres bénéficient d'une immunité juridictionnelle devant la CDBF, ils ne seraient, en revanche, pas totalement irresponsables devant la CJR [96], en cas de détournement ou de soustraction des fonds publics. Il en est de même des dirigeants des entreprises publiques qui peuvent être sanctionnés par le juge répressif en cas d'abus des biens sociaux. Depuis longtemps, des textes législatifs admettent que nul ne peut être puni pour un crime ou un délit, dont les éléments ne sont pas définis par la loi [97]. Il s'agit du principe de la légalité des délits qui est placé au cœur des règles fondamentales de tous les pays démocratiques. Cela signifie que, pour pouvoir faire l'objet d'une sanction pénale, l'ordonnateur doit avoir commis une infraction pénalement répréhensible.

45. En effet, les législations pénales, camerounaises et françaises, définissent une série d'infractions pouvant être commises par les ordonnateurs, notamment ceux qui auraient soustrait ou détourné intentionnellement ou non un bien public [98]. Également, l'abus des biens sociaux est aussi réprimé [99]. Il consiste, en l'utilisation, par les dirigeants de la société, de mauvaise foi, des biens ou du crédit de la société, pour un usage qu'ils savent contraire à l'intérêt de celle-ci, à des fins personnelles ou pour favoriser une autre société ou entreprise dans laquelle ils sont intéressés directement ou indirectement [100]. De façon incompréhensible, et contrairement au droit français, le législateur camerounais depuis la loi n°2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques, définit le détournement de biens publics par référence à l'abus des biens sociaux [101] ; pourtant, ces deux notions sont soumises à des régimes juridiques distincts.

---

[95] TCS 2 octobre 2013, *Ministère public et État du Cameroun c/ A. M*, arrêt n°28/Crim/TCS.
[96] Kamto (M.), *La responsabilité pénale des ministres sous la V^e^ République*, RDP, 1991, n°5, p. 1239.
[97] Préambule de la Constitution camerounaise de 1996 ; article 8 de la DDHC du 26 août 1789 ; article 111-3 du Code pénal français ; article 11-2 de la DUDH de 1948 ; article 7§ 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et 15 alinéa 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966.
[98] En France, il s'agit des articles L. 432-10 et suivants du Code pénal. Au Cameroun, l'adoption des peines de détournement tire sa source de la combinaison des articles 114 et suivants de la loi du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques et de l'article 184 du Code pénal.
[99] En droit français, le délit d'abus de biens sociaux est puni d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 375 000 €. Au Cameroun, le délit d'abus de biens sociaux est, depuis la loi du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques, réprimé conformément aux dispositions de l'article 184 du Code pénal ; Manga Ombala (A.), *La responsabilité pénale des dirigeants sociaux en droit camerounais*, Mémoire de master, droit privé fondamental, Université de Yaoundé 2, 2014, pp. 27 et s.
[100] Article L. 242-6 du Code de commerce ; article 891 de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du Groupement d'intérêt économique (AUSC/GIÉ).
[101] Article 114 de la loi n°2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques.

46. Dans le même esprit, et ce à l'opposé du droit français sur l'abus de biens sociaux, lequel est fondé sur une source unique quant à son incrimination et sa répression [102], cette infraction est régie, en droit camerounais, par deux sources, à savoir la loi nationale retenue dans le souci de protéger la souveraineté de l'État [103] et les Actes uniformes de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) [104] ayant pour *substratum* le Traité [105]. Autrefois, peu fréquemment prononcées à l'encontre des élus locaux, les sanctions pénales sont devenues plus effectives que par le passé. S'il faut y voir la conséquence d'une plus grande rigueur des textes [106], doit-on également y ajouter une évolution lente, mais significative des juridictions [107], qui n'hésitent pas, quelle que soit la qualité de l'auteur de l'acte répréhensible, à le sanctionner.

47. S'agissant de la responsabilité politique, certains ordonnateurs principaux, en l'occurrence les chefs de départements ministériels ou assimilés, peuvent encourir une responsabilité pour leurs actes ayant des implications financières. Juridiquement, cette responsabilité se traduit, pour un ministre par « *la démission sous la pression de l'opinion publique ou sur la demande du Chef de l'État ou du Gouvernement ou s'agissant du gouvernement, par une motion de censure votée par le Parlement* » [108]. Concernant les ordonnateurs élus locaux, leur responsabilité politique peut-être mise en cause par le corps électoral [109]. Cette responsabilité se traduit, dans la pratique, par la perte ou le non-renouvellement d'un mandat électoral, suite à leur mise en cause [110]. La responsabilité politique, qui est dépourvue de toute sanction, du moins de nature répressive, n'a d'autre intérêt que de pointer les dysfonctionnements relevés au sein des services dans l'emploi des

[102] Articles L. 241-3, 4° (pour les SARL) et L. 242-6, 3° (pour les SA) du Code de commerce.
[103] Loi n°2003-008 du 10 juillet 2003 relative à la répression des infractions contenues dans certains Actes uniformes OHADA.
[104] Article 891 de l'Acte uniforme révisé du 30 janvier 2014 relatif au droit des sociétés commerciales et du GIÉ.
[105] Le Traité relatif à l'harmonisation en Afrique du droit des affaires adopté en Île-Maurice, le 17 octobre 1993, a pour objet l'harmonisation du droit des affaires dans les États Parties par l'élaboration et l'adoption de règles communes simples, modernes et adaptées à la situation de leurs économies, par la mise en œuvre de procédures judiciaires appropriées, et par l'encouragement au recours à l'arbitrage.
[106] En France, il s'agit de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, telle que partiellement abrogée par la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Au Cameroun, il s'agit de la loi n°2003/008 du 10 juillet 2003 relative à la répression des infractions contenues dans certains Actes uniformes OHADA ; et de la loi n°003/2006 du 25 avril 2006 relative à la déclaration des biens et avoirs ou encore de la loi n°2016/007 du 12 juillet 2016 portant Code pénal.
[107] Au Cameroun, c'est le cas de la loi n°2012/011 du 16 juillet 2012 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°2011/028 du 14 décembre 2011 portant création d'un Tribunal criminel spécial.
[108] Groper (N.), *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, Dalloz, 2009, p. 10.
[109] Pierucci (C.), *Responsabilité des administrateurs et ordonnateurs, op. cit.*, p. 763.
[110] Hertzog (R.), *La responsabilité politique des ordonnateurs*, in *La comptabilité publique, continuité et modernité*, Actes du colloque du CHEFF tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, 1995, p. 301.

fonds publics. Néanmoins, ce contrôle de gestion, au terme duquel la responsabilité politique de l'ordonnateur peut être mise en jeu, apparaît comme un « *outil à disposition de l'assemblée délibérante (Parlement pour l'État, conseils municipaux pour les communes, etc.) destiné à faciliter le contrôle que ces assemblées doivent exercer sur l'exécution budgétaire* » [111].

48. En réalité, la responsabilité politique des ordonnateurs est avant tout, et comme le relevait la doctrine, « *la reconnaissance de la dimension publique de son activité. Elle est la raison pour laquelle la souveraineté politique, c'est-à-dire l'ensemble des pouvoirs dont disposent les gouvernants, n'est pas illimitée* » [112]. En droit constitutionnel, la responsabilité politique est entendue comme « *une technique essentielle du régime parlementaire permettant à l'organe législatif de contraindre le gouvernement à démissionner* », ou encore, comme un « *élément constitutif du régime parlementaire* […] *permettant de vérifier la confiance dont jouit le gouvernement auprès du Parlement* » [113]. Le domaine de cette responsabilité est vaste [114]. Elle peut être engagée en raison de tout acte accompli par un ministre dans l'exercice de ses fonctions, de son inaction ou même de ses intentions. La sanction, purement politique, consiste dans la perte du pouvoir, soit pour le ministre, soit pour l'élu local, dont la conduite a été désapprouvée par l'assemblée délibérante [115].

49. De nos jours, il y a une forte opposition entre la responsabilité politique et la responsabilité pénale. Cette opposition peut être relevée à trois niveaux : l'engagement de la responsabilité, le formalisme de la procédure et l'aboutissement de la responsabilité. S'agissant du premier élément, il faut indiquer que la responsabilité pénale implique l'intervention d'un magistrat, d'une autorité juridictionnelle, tandis que la responsabilité politique passe par l'intervention d'un organe politique, une assemblée. Au niveau du formalisme de la procédure, il est fortement plus présent dans le cadre d'une responsabilité pénale, à travers les délais, la présence d'un avocat ou le respect des droits de la défense ; ce qui n'est toujours pas le cas s'agissant de la responsabilité politique où un vote de défiance peut intervenir à la suite d'une interpellation. Enfin, concernant l'aboutissement de la

---

[111] Damarey (S.), Droit public financier. Finances publiques, droit budgétaire, comptabilité publique et contentieux financier, Dalloz, 1re éd., 2018, p. 707.
[112] Coicaud (J.-M.), *Légitimité et politique – Contribution à l'étude du droit et de la responsabilité politiques*, PUF, 1997, p. 45.
[113] Avril (P.) et Gicquel (J.), *Lexique du droit constitutionnel*, PUF, 5e éd., 2016, p. 105.
[114] Pour en savoir davantage sur ce sujet, voir Beaud (O.) et Blanquer (J.-M.) (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Descartes & Cie, 1999, p. 45; et la Revue Pouvoirs, 2000, n°92 ; Bidégaray (C.) et Eméri (C.), *La responsabilité politique*, Dalloz, 1998, p. 12 ; Ségur (P.), *La responsabilité politique*, PUF, 1re éd., 1998, p. 22.
[115] Guimdo Dongmo (B.-R.), *La responsabilité politique du gouvernement dans la Constitution camerounaise*, RRJ, 2007, n°4, p. 2100.

responsabilité, celle pénale s'achève par une décision juridictionnelle, avec une peine susceptible d'appel ou de pourvoi en cassation. La responsabilité politique, quant à elle, se termine par une obligation de démission ou la possibilité de rester au pouvoir [116].

50. Dans le contexte de la nouvelle gestion, la responsabilité politique des responsables de programme, qui est une responsabilité individuelle devant le ministre sectoriel, ne peut véritablement être mise en œuvre que si ces gestionnaires disposent d'une liberté de choix dans la réalisation du programme considéré. Plus concrètement, sous l'autorité du ministre concerné, le responsable de programme a la charge de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un programme et de son projet annuel de performances. Il rend compte au ministre concerné de sa gestion ainsi que des résultats obtenus. De ce point de vue, il est digne d'intérêt de reconnaître que le responsable de programme joue un rôle charnière entre la responsabilité politique et la responsabilité de gestion ou managériale.

4. Le flou conceptuel entourant la responsabilité managériale des gestionnaires

51. Un nouveau concept, la responsabilité managériale, est apparu dans le contexte de la modernisation de la gestion publique. C'est ainsi que la spécialisation des crédits par programme et leur fongibilité sont autant d'opportunités offertes aux nouveaux managers. Être responsable, sur le plan managérial, suppose la capacité du gestionnaire à anticiper et à rendre compte à travers les projets annuels de performance (PAP) et les rapports annuels de performance (RAP) [117]. Ces documents retracent, par programme, les objectifs fixés par administrations (en PAP), mais également, et dans une perspective d'évaluation, les résultats obtenus (en RAP). C'est dans ce sens que la responsabilité managériale doit être entendue, dans la mesure où le PAP concrétise le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats [118]. En l'état actuel du droit, cette responsabilité n'est pas suffisamment définie, ou ne l'est qu'en référence à certains principes et règles. Dès lors, il devient difficile d'en circonscrire le champ d'application.

52. Très souvent, les auteurs recourent à la sociologie d'entreprise pour définir ce concept. À ce sujet, M. Barilari fait observer que, pour les sociologues, « *la responsabilité managériale est simple à caractériser, elle repose sur la jonction dans une même main d'objectifs (cibles*

[116] Viguier (J.), *La criminalisation de la responsabilité politique*, in Ségur (P.) (dir.), *Gouvernants : quelle responsabilité ?*, L'Harmattan, 2000, p. 163.
[117] Inglebert (X.), *Manager avec la loi organique relative aux lois de finances. Pratiques de la nouvelle gestion publique*, Revue fiduciaire, 2e éd., 2009, p. 4.
[118] Damarey (S.), Droit public financier, *op. cit.*, p. 843.

de résultats) et de moyens (enveloppe de crédits) et dans la liberté d'emploi de ces moyens (marge de manœuvre) avec pour contrepartie le fait d'assumer ces résultats » [119]. Cette définition, même si elle paraît insatisfaisante, comme a pu le remarquer M. Catteau, pose néanmoins les éléments fondateurs de la responsabilité managériale. En somme, celle-ci est le fait pour un gestionnaire, de se voir « *octroyer des libertés de gestion et d'assumer les résultats obtenus* » [120]. Sur cette base, le concept de la responsabilité managériale peut être élaborée en tenant compte de certains éléments, tels les acteurs dont la responsabilité managériale sera appréciée, les autorités compétentes pour apprécier cette responsabilité, le champ d'application de cette responsabilité, le moment où la responsabilité peut être engagée et enfin les différentes sanctions applicables.

53. L'idée de responsabilité managériale, présente dans la LOLF du 1er août 2001 et entrée en vigueur le 1er janvier 2005 [121], a été appliquée en totalité pour la première fois avec la loi de finances pour 2006. Initialement, cette idée a été précisée dans la loi camerounaise du 26 décembre 2007 portant RFÉ, avant d'être reprise dans la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant RFÉ et des autres entités publiques. Ces lois ont rénové les modes de gestion publique, en apportant des modifications à la structure du budget et en créant des missions et des programmes. Or, pour rendre compte de la qualité de gestion de l'action publique, un des objectifs doit être annexé à ces missions, programmes et actions.

54. La mesure de la performance des actions du gestionnaire se fera en comparant les objectifs fixés aux résultats obtenus [122]. Il s'agit de l'essence même de la responsabilité managériale que de rendre compte [123]. Celle-ci repose sur un ensemble d'éléments que sont les objectifs, les moyens et la liberté qui est accordée aux ordonnateurs pour utiliser ces moyens. Ainsi, celui qui disposera de ces moyens et de cette liberté devra bénéficier d'objectifs déterminés, afin qu'il puisse rendre compte de l'efficacité des mesures engagées. En contrepartie de cette liberté de gestion, et dans l'hypothèse où les objectifs auraient été atteints, il n'y a pas grande difficulté à envisager que le gestionnaire puisse personnellement

---

[119] Barilari (A.), *Vers la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics*, AJDA, 2005, n°13, p. 698.
[120] Catteau (D.), *La LOLF et la modernisation de la gestion publique. La performance, fondement d'un droit public financier rénové*, Dalloz, 2007, p. 311.
[121] Article 67 de la loi organique relative aux lois de finances.
[122] Groper (N.), *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, Dalloz, 2009, p. 13 ; Göransson (M.), *Des mécanismes de responsabilisation des hauts fonctionnaires : Leur intégration au sein du système exécutif politico-administratif. Analyse du cas belge et mises en perspectives étrangères*, Thèse de Doctorat, Sciences économiques et de gestion, Université Libre de Bruxelles, 2013, p. 14.
[123] Hertzog (R.), *Rendre compte : de quoi parle-t-on ? Les quadratures du cercle démocratique*, RFAP, 2016, n°4, p. 1011.

en retirer un bénéfice, sous la forme d'avantages financiers (primes) ou en termes de perspectives de carrière [124]. D'ailleurs, cette orientation a déjà été mise en place, en France, s'agissant des directeurs d'administration centrale, à la suite du rapport Silicani proposant une rémunération au mérite [125]. En revanche, la question de la nature de la responsabilité supportée par le gestionnaire reste posée lorsque les objectifs n'auraient pas été atteints [126].

55. Finalement, la responsabilité, qui sera analysée dans le cadre de ce travail, est une responsabilité élargie. Il ne s'agira ni de la responsabilité morale de l'être humain, au sens où écrit Saint-Exupéry, « *chaque homme est responsable* », ni de la responsabilité des individus, juridiquement responsables de leurs actes, sauf dans des circonstances précises telle que l'irresponsabilité pénale. La responsabilité étudiée découle du fait, qu'investis de pouvoirs particuliers dans une organisation, « *certains dirigeants deviennent personnellement comptables de l'action collective qu'ils orientent, organisent et dirigent* » [127].

C. L'ordonnateur, une notion juridique confrontée à des logiques différentes

56. La caractéristique du cadre juridique actuel relatif à la responsabilité des ordonnateurs est double. Tantôt, elle est marquée par une diversité excessive de régimes et de règles et, finalement, un dispositif très fragmenté. Tantôt, elle tient à la distinction qui est faite entre d'un côté les ordonnateurs à statut politique, en l'occurrence les ministres ou les élus locaux et les autres ordonnateurs. Envisagée plus simplement comme un élément auquel la norme attache des effets juridiques, la notion d'ordonnateur est complexe et reste liée à celle de comptable public, auquel elle s'oppose. La notion d'ordonnateur, qui s'inscrit dans un cadre juridique rénové **(1)**, apparaît comme complémentaire à celle de gestionnaire **(2)**.

1. La notion d'ordonnateur s'inscrit dans un cadre juridique rénové

57. Depuis longtemps, et contrairement au Cameroun, la notion d'ordonnateur constitue un réel objet d'étude pour l'ensemble de la doctrine française [128]. Toutefois, la doctrine s'accorde pour reconnaître que cette notion demeure difficile à appréhender dans sa globalité

[124] Lefranc (M.), *La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 et la question de la responsabilité des acteurs*, Mémoire de Master, droit public, Université de Lille 2, 2005, p. 57.
[125] Silicani (J.-L.), *La rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les acteurs pour conduire le changement*, Rapport au Premier ministre, 2004, p. 21.
[126] Ministère de l'Économie (France), *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la LOLF du 1er août 2001*, La Documentation française, 2004, p. 13.
[127] Barilari (A.), *Réforme de la gestion publique et responsabilité des acteurs*, AJDA, 2005, p. 698.
[128] Thébault (S.), *L'ordonnateur en droit public financier*, LGDJ, 2007, p. 408.

du fait de son hétérogénéité [129]. C'est pourquoi, il est intéressant de l'envisager comme un concept, dont le contenu devrait être identifié et appréhendé sous un double angle, statutaire, c'est dire qui privilégie l'étude de ses responsabilités, et fonctionnel, qui s'attache à définir ses compétences personnelles. De nombreuses recherches, en France, ont porté sur la notion d'ordonnateur au point où certains ont pensé qu'elle était parfaitement identifiée [130].

58. Que non, et peut-être parce que la notion semblait bien cernée, peu de travaux de thèses ont été jusqu'à nos jours centrés principalement sur l'ordonnateur, même si déjà, en 1923, le lieutenant Mesnil du Buisson présentait une thèse relative au « *contrôle des ordonnateurs du budget de l'État* » [131]. Près de soixante ans après, M. Boehler consacrait sa thèse de doctorat aux « *rôles respectifs des ordonnateurs et des comptables à l'occasion des procédures de réalisation des recettes et des dépenses publiques* » [132]. Plusieurs travaux universitaires ont porté sur la responsabilité encourue à raison des actes financiers, un sujet n'étudiant pas directement les ordonnateurs [133]. Il a fallu attendre l'entrée en vigueur de la LOLF pour voir une étude, d'un intérêt certain, être consacrée à « *l'ordonnateur en droit public financier* » [134].

59. Dans le prolongement de cette idée, il convient de souligner l'importance des études doctrinales consacrées au sujet d'ordonnateur. Il s'agit de l'étude du Doyen Vedel [135], des Professeurs Ludwig [136] et Recoules [137] et, plus récemment encore, de celle des Professeurs Saïdj [138], Tercinet [139], Hertzog [140] et Poujade [141]. Enfin, de nombreux praticiens ont également

---

[129] *Ibid*., p. 2.
[130] *Id*.
[131] Mesnil du Buisson, (Le Lt), *Le contrôle des ordonnateurs du budget de l'État*, Thèse, Droit, 1923, 154 p.
[132] Boehler (E.), *Des rôles respectifs des ordonnateurs et des comptables à l'occasion des procédures de réalisation des recettes et des dépenses publiques*, Thèse, Université Paris 2, 1981, tome I, 559 p, tome II, 544 p.
[133] Charzat (J.-M.), *Les fonctions de la Cour de discipline budgétaire et financière*, Thèse, Droit, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2001 ; Gonzalez-Thiébaud (R.), *La responsabilité des agents publics et la Cour de discipline budgétaire et financière*, Thèse de doctorat en droit, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 1978, dact., 223 ; Pierucci (C.), *Une responsabilité à raison de la gestion publique : la responsabilité devant la cour de discipline budgétaire et financière*, Thèse, Droit, Strasbourg III, 2003, 846 p.
[134] Thébault (S.), *op. cit.,* p. 408.
[135] Vedel (G.), *La responsabilité des administrateurs devant la Cour de discipline budgétaire et financière*, Rev. sc. légis. fin, vol. 41, 1949, pp. 115-133.
[136] Ludwig (R.), *Nature juridique et étendue des attributions de l'ordonnateur secondaire*, RSF, 1965, p. 667.
[137] Recoules (J.-J.), *L'ordonnateur secondaire : pour quoi faire ?*, RSF, 1976, tome 1, p. 107 ; t. II, p. 273.
[138] Saïdj (L.), *Les rôles respectifs des ordonnateurs et des comptables dans les universités*, RFFP, 1989, n°27, p. 237 ; *Idem, Séparation des ordonnateurs et des comptables*, in Philip (L.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Economica, 1991, p. 1418 ; *Idem, Réflexions sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables*, RFFP, 1993, n°41, p. 64.
[139] Tercinet (M.-R.), *Cour de discipline budgétaire et financière et responsabilité des élus locaux*, in *Droit public*, Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave Peiser, Saint-Martin-d'Hères, PUG, 1996, pp. 451-472.
[140] Hertzog (R.), *La responsabilité politique des ordonnateurs*, in *La comptabilité publique, continuité et modernité*, Actes du colloque du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, tenu à Bercy les

étudié la notion d'ordonnateur, et dans une certaine mesure des gestionnaires, sous l'angle de la fonction ou des responsabilités [142]. Sur ce dernier point, la doctrine française, comme l'atteste le colloque des 5 et 6 avril 2005 sur le thème « *finances publiques et responsabilité – l'autre réforme* », semble accorder une singulière attention à la responsabilité des ordonnateurs. Néanmoins, le constat formulé tient au vocabulaire des praticiens des finances publiques qui se trouve désormais partiellement déconnecté du langage traditionnel. Afin de rendre compte des différents aspects de la pratique de la fonction d'ordonnateur, les termes de gestionnaires [143] ou acteurs [144] des finances publiques sont de plus en plus utilisés.

60. S'agissant du Cameroun, il n'est pas inutile de rappeler qu'en l'état actuel, aucune thèse de doctorat, à notre connaissance, n'a été consacrée à l'étude de l'ordonnateur en tant que tel. En revanche, et quoique concernant indirectement les ordonnateurs, quelques travaux ont porté sur la responsabilité encourue par les gestionnaires, à raison des actes financiers et plus largement des actes de gestion [145]. Les praticiens ne sont pas en reste, dans la mesure où

---

25 et 26 novembre 1993, CHEFF, 1995, p. 301 ; *Id, Définir les obligations de l'administrateur moderne pour rénover la responsabilité des ordonnateurs*, RFFP, 2005, n°92, p. 133.

[141] Poujade (B.), *La responsabilité des ordonnateurs en droit public financier : état des lieux*, AJDA, 2005, n°13, p. 703 ; *Id, État des lieux de la responsabilité des ordonnateurs en droit public financier aujourd'hui*, RFFP, 2005, n°92, p. 101.

[142] Descheemaeker (C.), *La responsabilité personnelle des ordonnateurs des collectivités locales*, RFFP, 1993, n°43, p. 49 ; *Idem.*, *La responsabilité des ordonnateurs devant les juridictions financières*, in *Comptabilité publique, continuité et modernité*, Actes du colloque du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, CHEFF, 1995, p. 313. Groper (N.), *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, Dalloz, 2009, p. 12 ; Harcourt (d') (C.), *La réforme de l'ordonnance organique vue par un ordonnateur*, RFFP, 2001, p. 129 ; Lhorty (C.), *La gestion de fait. Quand l'ordonnateur s'immisce dans les attributions du comptable*, RDT, 1993, p. 682 ; Martin (P.), *La responsabilité des ordonnateurs vue par un membre de la Cour de discipline budgétaire et financière*, RFFP, 2005, p. 115.

[143] Descheemaeker (C.), *La responsabilité des gestionnaires*, AJDA, 2006, p. 672 ; Duhamel (P.), *Liberté et responsabilité des gestionnaires publics dans la nouvelle constitution budgétaire*, RFFP, 2005, n°92, p. 207 ; Flizot (S.), *La mise en jeu de la responsabilité financière des gestionnaires publics en Espagne, en Grèce, en Italie et au Portugal : un exemple pour la France ?*, RFFP, 2005, n°92, p. 215.

[144] Barilari (A.), *Réforme de la gestion publique : quel impact sur la responsabilité des acteurs ?*, RFFP, 2005, n°92, p. 714 ; Bouvier (M.), *L'âge de la nouvelle gouvernance financière et la responsabilisation généralisée des acteurs publics : un autre contrat social, un autre État*, RFFP, 2006, n°95, p. 39 ; Froment-Meurice (A.) et Groper (N.), *La responsabilité des acteurs de la gestion publique en matière budgétaire, financière et comptable : l'heure du bilan*, AJDA, 2005, p. 714 ; Limouzin-Lamothe (P.), *Pourquoi une refondation du régime de responsabilité des acteurs de la gestion publique s'impose-t-elle aujourd'hui ?*, RFFP, 2005, p. 223.

[145] Bilounga (S. T.), *Les relations entre l'ordonnateur et les comptables à la lumière de la loi du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État au Cameroun*, GFP, 2017, n°3, p. 109 ; Kamto (M.), *La responsabilité pénale des ministres sous la V^e^ République*, RDP, 1991, n°5, p. 1239 ; Mpessa (A.), *Le Conseil de discipline budgétaire et financière à l'épreuve de la protection de la fortune publique au Cameroun*, Juridis périodique, 2012, n°92, pp. 77-91 ; Ondoua Ekobena (J.-M.), *Les démarches de la modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques*, Mémoire de Master en Administration publique, Université de Strasbourg, ENA, 2013, p. 46 ; Siétchoua (C.), *La réforme inachevée du contrôle juridictionnel des comptes au Cameroun*, Juridis périodique, 2003, n°56, pp. 73-91.

à diverses occasions, ils n'ont cessé d'accorder une attention à l'étude de la responsabilité en matière financière, et à travers elle, à celle des ordonnateurs [146].

61. Le législateur camerounais, à la suite du législateur communautaire CÉMAC, définit l'ordonnateur comme toute « *personne ayant qualité, au nom de l'État de prescrire l'exécution des recettes et des dépenses inscrites au budget de l'État* » [147]. Cette approche fonctionnelle de la définition des ordonnateurs n'est pas une particularité du droit camerounais. La notion d'ordonnateur en droit français, bien que reprise par un ensemble de textes financiers, n'est définie autrement que par les compétences qui lui sont attachées. Ainsi, alors qu'elle était historiquement inscrite dans le droit de la comptabilité publique [148], la notion d'ordonnateur n'a jamais fait l'objet, en droit français, d'une définition précise par les textes [149]. D'ailleurs, même le décret n°2012-1246 du 7 décembre 2012 est resté dans cette logique, laissant ouvert le débat sur l'absence de définition de cette notion [150]. Dans les deux systèmes étudiés, les fonctions d'ordonnateurs peuvent être exercées aussi bien par les fonctionnaires que par des personnes exerçant un mandat politique (ministre, maire) [151].

62. Un autre élément à retenir tient à cette classification opérée par le législateur camerounais pour qui, les ordonnateurs doivent être distingués selon qu'il s'agisse de recettes ou de dépenses, parce que n'oublions pas, tous les ordonnateurs ne détiennent pas la même position dans la hiérarchie des services. La loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant RFÉ donne tout son relief à cette distinction [152]. En matière de recettes, le ministre chargé des finances est l'ordonnateur principal unique. Néanmoins, il peut déléguer ce pouvoir aux autres chefs de départements ou assimilés et aux agents de l'administration fiscale [153].

63. En revanche, en matière de dépenses, il existe trois catégories d'ordonnateurs : les ordonnateurs principaux, puis les ordonnateurs secondaires c'est-à-dire les autorités qui assistent l'ordonnateur principal dans la réalisation des opérations de dépenses et de recettes,

---

[146] Djeya Kamdom (Y-G.), *Réflexions sur l'ambigüité institutionnelle du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière au Cameroun*, GFP, 2016, n°2, p. 89 ; Mendouga (M.), *La responsabilité des ordonnateurs*, séminaire annuel des ÉPA organisé par la Direction Générale du Trésor du Cameroun, 2013, p. 2.
[147] Article 65 de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État ; article 8 de la Directive CÉMAC n°02/11-UÉAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au RGCP.
[148] Cette absence de définition existe depuis l'ordonnance du Roi du 31 mai 1838 en passant par le décret impérial du 31 mai 1862, par le décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant Règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) jusqu'au récent décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la GBCP.
[149] Thébault (S.)*, op. cit*., p. 4.
[150] Articles 10 et 11 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la GBCP.
[151] Collet (M.), Finances publiques, LGDJ, 2e éd., 2017, p. 47.
[152] Article 11 du décret n°2013/16 du 15 mai 2013 portant RGCP.
[153] Article 67 de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État.

et enfin les ordonnateurs délégués. À cet égard, sont ordonnateurs principaux, les chefs de départements ministériels ou assimilés et les responsables des institutions constitutionnelles, les directeurs généraux pour les établissements publics administratifs et les chefs des exécutifs municipaux pour les collectivités territoriales. Sont ordonnateurs secondaires, les responsables des services déconcentrés de l'État qui reçoivent les autorisations de dépenses des ordonnateurs principaux. Sont ordonnateurs délégués, les responsables désignés par les ordonnateurs principaux ou secondaires pour des matières limitativement définies. Cette délégation prend la forme d'un acte administratif de l'ordonnateur principal ou secondaire [154].

64. À l'opposé de son homologue camerounais, l'autorité réglementaire française n'a pas opéré cette classification selon qu'on est en présence des recettes ou des dépenses. Pourtant, une telle classification a le mérite d'apporter une clarté dans la catégorisation du champ d'action des ordonnateurs, selon qu'il s'agisse des recettes ou des dépenses. Il s'est contenté de distinguer les ordonnateurs principaux des ordonnateurs secondaires [155], les ordonnateurs délégués, à la différence du droit camerounais, n'étant pas mentionnés dans le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la GBCP. Cette omission, volontaire ou non, conduit à penser que seul le délégant a juridiquement la qualité d'ordonnateur avec la responsabilité associée. Les délégataires n'acquièrent pas cette qualité, dans la mesure où la formule « ordonnateur délégué » est fort usuelle, mais pas très rigoureuse juridiquement.

65. Ceci est parfaitement cohérent avec le sens que donne le droit administratif à la délégation de signature, qui n'emporte pas, à la différence de la délégation de pouvoir, dessaisissement de la compétence par le délégant [156]. Par principe, puisqu'aucun texte ne le consacre expressément, ni en droit camerounais, ni en droit français, la doctrine définit l'ordonnateur, tantôt comme étant « *toute personne ayant qualité, au nom de l'État, d'une collectivité ou d'un établissement public, pour contracter, constater, liquider une créance ou une dette, ou encore pour ordonner, soit le recouvrement d'une créance, soit le paiement d'une dette* »[157], tantôt comme une « *autorité administrative, qui au sein de l'administration, détient un pouvoir de décision en matière financière* » [158]. Sur le fond, ces définitions ne permettent pas d'opérer une distinction entre les ordonnateurs principaux de l'État et les autres ordonnateurs dits secondaires notamment quant à leur régime de responsabilité. En

[154] Alinéa 4 de l'article 66 de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État.
[155] Article 10 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la GBCP.
[156] Broussolle (Y.), *Délégations de pouvoir, de fonction et de signature dans les collectivités territoriales*, Territorial éditions, 2009, p. 12.
[157] Devaux (G.), *La comptabilité publique*, PUF, 1957, p. 10.
[158] Damarey (S.), Finances publiques, Gualino, 5e éd., 2017, p. 140.

effet, et comme le rappelle l'article 12 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012, tous les ordonnateurs encourent « *une responsabilité dans les conditions fixées par la loi* » à raison de l'exercice de leurs attributions et en particulier des certifications qu'ils délivrent.

66. L'immunité de juridiction devant la CDBF dont bénéficient les ministres, notamment en France, a été étendue aux ordonnateurs agissant dans le cadre d'un mandat électif local. Par ailleurs, soulignent certains auteurs français, « *ces distinctions sont d'autant plus remarquables que la juridiction financière, prévue à l'origine pour les seuls fonctionnaires, a été étendue par la suite à un champ beaucoup plus large, incluant aujourd'hui non seulement les ordonnateurs, mais également les administrateurs et agents participant à l'exécution* » [159]. Bien que ces administrateurs soient constitués par des autorités administratives habilitées à prendre des décisions en matière financière, seuls les ordonnateurs sont habilités à émettre des ordres de dépenses et de recettes[160].

67. L'ordonnateur est qualifié de principal en référence aux autorisations budgétaires qui lui sont directement adressées ou accordées par l'assemblée délibérante, à savoir le Parlement ou l'assemblée délibérante [161]. Ainsi, les ordonnateurs principaux sont ceux auxquels l'autorité budgétaire ouvre directement les crédits [162]. En France, il s'agit, pour l'État, des ministres qui « *sont seuls ordonnateurs principaux des recettes et des dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux* […] » [163], ou tout autre ordonnateur émettant des mandats, à savoir les directeurs des établissements publics pour les budgets de leurs structures. Pour les collectivités territoriales, il s'agit du maire, du président du conseil départemental ou régional pour leurs collectivités locales, et du directeur de l'établissement pour les établissements publics locaux. Par ailleurs, sont aussi ordonnateurs principaux : le Président de la République ou le président du Conseil constitutionnel par délégation du ministre chargé des finances ou encore le premier président de la Cour des comptes [164].

68. Depuis l'adoption du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012, les directeurs des budgets annexes ainsi que les responsables des comptes spéciaux ne peuvent plus se voir reconnaître que la qualité d'ordonnateurs secondaires, lesquels agissent en vertu d'une

[159] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), Finances publiques, LGDJ, 17e éd., 2018, p. 462.
[160] Dans ce cas, seuls les administrateurs les plus importants sont ordonnateurs.
[161] Damarey (S.), Exécution et contrôle des finances publiques, Gualino, 2007, p. 66.
[162] Saïdj (L.), *Ordonnateurs,* in Orsoni (G.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Economica, 2e éd., 2017, p. 640.
[163] Article 74 du décret relatif à la Gestion budgétaire et comptable publique.
[164] Article R.112-4-3° du CJF.

délégation de pouvoir des ordonnateurs principaux, dans le cadre d'une compétence fonctionnelle ou territoriale. Autrement dit, les ordonnateurs secondaires sont, pour l'État et certains établissements publics nationaux, ceux qui reçoivent de l'ordonnateur principal une délégation de crédits et de pouvoirs d'utilisation de ces derniers. Dès lors, ont de *facto* la qualité d'ordonnateurs secondaires : les préfets qui leur dans leur ressort, sont les ordonnateurs secondaires uniques des services extérieurs des administrations civiles de l'État, les ambassadeurs pour les dépenses à l'étranger ou le président d'une autorité administrative indépendante [165]. Par ailleurs en France, sont considérés comme ordonnateurs secondaires, les ordonnateurs militaires pour les dépenses militaires à l'instar du directeur du commissariat des forces françaises au Liban désigné ordonnateur secondaire interarmées [166], certains directeurs des composantes d'universités [167], les présidents de Cours administratives d'appel [168], ou enfin, les présidents des chambres régionales des comptes (CRC) [169]. Ces ordonnateurs secondaires acquièrent cette qualité, soit de droit c'est-à-dire prévu par les textes, soit désigné. Dans ce dernier cas, ils reçoivent une délégation de crédits de l'ordonnateur principal.

69. Enfin, les ordonnateurs principaux ou secondaires peuvent accorder une délégation de signature à des ordonnateurs délégués. Il en est ainsi dans la nouvelle organisation de l'État issue de la LOLF où des responsables de la fonction financière ministérielle, des responsables de programme, de budget opérationnel de programme ou d'unité opérationnelle de programme, doivent être au minimum ordonnateurs délégués, et peuvent être institués ordonnateurs secondaires [170]. La délégation, comme le relève la doctrine, « *n'est qu'une commodité administrative, qui n'a pas pour effet de dessaisir l'autorité délégante de sa compétence* » [171]. S'agissant des collectivités locales, les délégataires de crédits n'existent juridiquement pas. Mais, l'exécutif peut accorder à ses adjoints ou vice-présidents une délégation de fonctions impliquant, s'il y a lieu, compétence pour faire acte d'ordonnateurs.

70. En réalité, et comme l'ont affirmé certains spécialistes incontestés des finances publiques, « *les ordonnateurs n'appartiennent pas à un corps particulier ou spécialisé en matière financière, et leur pouvoir de décision dans ce domaine découle directement de leur*

[165] *Ibid*., art. 75.
[166] Arrêté du 29 septembre 2006 instituant ordonnateur secondaire interarmées le directeur du commissariat des forces françaises au Liban.
[167] Décret n°94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.
[168] Instruction n°06-010-A-B du 7 février 2006, Bulletin officiel de la comptabilité publique.
[169] Article R. 212-7-1 du CJF.
[170] Saïdj (L.), *Ordonnateurs*, *op. cit.,* p. 641.
[171] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), *op. cit.*, p. 441.

statut d'élu, d'administrateur, de ministres ou de fonctionnaires d'autorité » [172]. En clair, les ordonnateurs, à la différence des comptables, ne constituent pas un corps particulier d'agents publics et n'occupent pas, en tant que tels, un emploi dans la fonction publique. Ils sont aussi bien des responsables politiques (élus et ministres) que des agents publics qui se trouvent, du fait des fonctions qu'ils exercent, dans la situation de prendre des décisions ayant une incidence financière [173]. La notion d'ordonnateur, comme le soulignait le Professeur Saïdj, ne correspond qu'à « *une qualité conférée à certaines autorités administratives en complément de leurs fonctions* » [174]. Ces autorités ayant pour missions de prescrire l'exécution des recettes et des dépenses et d'établir des titres qui permettront au comptable de procéder au paiement des opérations. Dès lors, à chaque catégorie d'ordonnateurs, correspond un mécanisme de responsabilité différent allant de l'irresponsabilité quasi-totale des ordonnateurs principaux, à statut politique, à l'irresponsabilité atténuée des ordonnateurs délégués.

71. Hétérogène et composite, la notion d'ordonnateur trouve une définition par opposition au comptable public [175]. Cette séparation administrative et fonctionnelle, principe fondamental du droit de la comptabilité publique, doit être appréciée dans ses origines comme un principe plus général s'inscrivant « *dans la construction de régimes toujours à la recherche d'un équilibre* » [176]. D'ailleurs et même si, de fait, les réformes cherchent à réduire la part du formalisme juridique, la séparation ordonnateurs/comptables apporte des garanties de rigueur et de probité qui ont été jugées suffisamment essentielles pour que les autorités réglementaires françaises et camerounaises prescrivent que « *les fonctions d'ordonnateur et* [celles] *de comptable public sont incompatibles* » [177], tant en ce qui concerne l'exécution des recettes que l'exécution des dépenses. Cette formule atteste de ce que la séparation est perçue comme une distinction entre les fonctions ordonnatrices et comptables. Mais, comme ces fonctions sont dites « incompatibles », il est nécessaire que cette distinction fonctionnelle se prolonge en une séparation organique, la même autorité ne pouvant les cumuler toutes deux entre ses mains. C'est ce qui explique que le comptable ne soit pas placé en situation de subordination par rapport à l'ordonnateur.

---

[172] Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), Les finances publiques, Dalloz, 9e éd., 2017, p. 189.
[173] Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *Plaidoyer pour assurer le succès d'une réforme. La loi organique et la nécessaire refonte de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables*, RFDA, 2004, p. 405.
[174] Saïdj (L.), *Ordonnateurs*, *op. cit.,* p. 640.
[175] Guillerminet (C.), *De la distinction entre les ordonnateurs et les comptables publics*, Revue de droit d'Assas, 2013, n°8, p. 67.
[176] Thébault (S.)*, op. cit*., p. 16.
[177] Article 9 du décret français n°2012-1246 du 7 novembre 2012 et l'article 7 du décret camerounais n°2013/160 du 15 mai 2013 portant RGCP.

72. Autant il est apparu plus aisé de redéfinir juridiquement le rôle du comptable [178], autant la perception des fonctions de l'ordonnateur a toujours été plus difficile. Cette perception se trouve plus proche de l'action politique et est fonctionnellement partagée entre la décision (l'engagement) et son exécution (liquidation et mandatement) [179]. Dans son ouvrage devenu un classique, Stourm centrait sa définition de l'ordonnateur sur la personne du ministre, mais l'analyse théorique des actes émis le conduisait à montrer les difficultés tenant à la notion d'engagement [180]. De son côté, M. Thébault dans sa thèse précitée, démontre la persistance de la juxtaposition des deux notions figurant dans les textes financiers, celles d'administrateur et d'ordonnateur, la dernière revêtant un caractère administratif et technique [181].

73. En définitive, même si l'ordonnateur ne constitue pas une fonction entièrement à part, il fait néanmoins l'objet d'une responsabilité spécifique à celle des comptables. Pourtant, de manière évasive, l'article 12 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 explique simplement que, « *à raison de l'exercice de leurs attributions et en particulier des certifications qu'ils délivrent, les ordonnateurs encourent une responsabilité dans les conditions fixées par la loi* ». Dans le même sens, le législateur camerounais se contente de relever à l'article 87 de la loi du 11 juillet 2018 portant RFÉ qu' « *en cas de faute de gestion, tous les ordonnateurs encourent, à raison de l'exercice de leurs attributions, les sanctions prévues par les lois et règlements* […] ». Nul doute qu'il s'agit de la responsabilité, tantôt financière devant le (la) CDBF pour des dépenses engagées irrégulièrement et pour lesquelles il devra payer sur ses deniers personnels, tantôt pénale s'il commet des infractions définies par la loi pénale notamment des manquements au devoir de probité [182]. De plus, il pourra s'agir d'une responsabilité électorale, laquelle est susceptible de s'inscrire dans une logique gestionnaire, pour le maire déclaré comptable de fait par un jugement du juge des comptes [183]. En pareilles circonstances, un ordonnateur spécial pourra être désigné par l'assemblée délibérante, puisqu'il s'agit de remplacer un ordonnateur principal déclaré comptable de fait.

---

[178] Baverez (N.), *La Cour des comptes : juridiction introuvable ?*, Dalloz, 1992, p. 17 ; Magnet (J.) et Hemar (E.), *Qui cherche trouve : actualité de la juridiction des comptes*, Dalloz, 1993, p. 41.
[179] Duprat (J.-P.) et Simmony (M.), *La fonction d'ordonnateur dans le nouveau cadre de gestion publique*, RFFP, 2008, n°103, p. 182.
[180] Stourm (R.), *Le budget*, Libr. Guillaumin, 2e éd., 1896, p. 58.
[181] Thébault (S.)*, op. cit*., p. 126.
[182] Article 13 du décret n°2013/16 du 15 mai 2013 portant RGCP.
[183] Article L. 2342-3 du CGCT.

2. L'ordonnateur, une qualité complémentaire à celle de gestionnaire

74. Les textes classiques, en matière de droit public financier, et les travaux doctrinaux entretiennent une distinction confuse entre les concepts d'ordonnateurs et de gestionnaires. Cette confusion est entretenue par le législateur camerounais notamment dans la rédaction du titre de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs. Il indique que celle-ci est relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics. À travers cette approche, la doctrine y voit l'édiction du principe de la séparation des ordonnateurs et des gestionnaires [184]. D'ailleurs, M. Barilari remarquait que la comptabilité d'exercice devrait mobiliser, dans un processus continu, à la fois les gestionnaires et les ordonnateurs [185]. Abondant dans le même sens, M. Thébault, en faisant remarquer que ces deux notions évoluent dans des cadres différents, relevait que « *la qualité de gestionnaire est une notion abstraite et large, au contraire de celle d'ordonnateur qui recouvre une réalité juridique déterminée et unique* […]. *Un gestionnaire n'est pas toujours ordonnateur, même si, dans sa gestion, la capacité financière est une compétence juridique identifiée par le droit public financier, il devra alors disposer de la fonction d'ordonnateur sous peine de perdre, de fait, sa qualité de gestionnaire* » [186].

75. Cette distinction entre ordonnateurs et gestionnaires est aussi entretenue par les propos de M. Lauze, quand il écrit que, « […] *si la plupart des cas évoqués concernent les chefs d'établissement en leur qualité d'ordonnateur, les gestionnaires devront comprendre que cette responsabilité peut leur être étendue, dans la mesure où ils sont parfois amenés à jouer un rôle d'ordonnateur* » [187]. Pour la doctrine, le « gestionnaire » désigne « *l'ensemble des autorités publiques exerçant une fonction budgétaire, avant tout dotées d'une autonomie décisionnelle dans l'utilisation des moyens humains, matériels et financiers* » [188].

76. Le statut de ces gestionnaires a été clarifié, en France, par le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la GBCP, qui leur attribue de plein droit la qualité d'ordonnateur [189]. D'après ce texte, « […] *le responsable de programme, le responsable du budget opérationnel*

---

[184] Akhoune (F.), *Le statut du comptable en droit public financier*, LGDJ, 2008, p. 53.
[185] Barilari (A.), *La réforme de la gestion publique, quel impact sur la responsabilité des acteurs*, in *Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme*, RFFP, 2005, n°92, p. 25.
[186] Thébault (S.), *op. cit.*, p. 225.
[187] Lauze (D.), *op. cit*., p. 51.
[188] Thébault (S.), *op. cit*., p. 338.
[189] Collet (M.), *Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : « Dépenser mieux » ou « dépenser moins » ?*, RFDA, 2013, p. 433 ; Gloux (O.), *Le décret « Gestion budgétaire et comptable publique » du 7 novembre 2012 : pour une gestion publique dynamique*, RFAP, vol. 3, 2013, n°147, p. 761.

de programme et le responsable d'unité opérationnelle doivent avoir la qualité d'ordonnateur ou être bénéficiaires de la délégation de signature d'un ordonnateur principal ou secondaire » [190]. L'avènement de la LOLF a rendu nécessaire l'émergence de nouveaux acteurs à savoir, les responsables de programmes, les responsables de Budget Opérationnel de Programme (BOP) et d'Unité Opérationnelle (UO). En droit camerounais, en plus des responsables de programme, on retrouve le responsable d'action, le responsable d'unité administrative et le responsable d'activité. Dans le prolongement de ce raisonnement, et au titre de leur fonction principale, les gestionnaires seront amenés à exercer une compétence d'exécution budgétaire, encadrée par le droit de la comptabilité publique.

77. De ce point de vue, la notion de gestionnaires sera assimilée à celle des ordonnateurs dans le cadre de ce travail. Finalement, cette assimilation permettra d'envisager, dans leur globalité, l'étude de la responsabilité de l'ensemble des autorités financières chargées de prescrire l'exécution des recettes et des dépenses. Toutes ces mesures recherchées ne peuvent être réalisées que si ces mécanismes visent à sanctionner l'ordonnateur en cas de violation d'une règle relative à l'exécution des recettes et des dépenses. Justement, la thématique traitant de la question de la responsabilité des ordonnateurs est de nature à apporter des solutions à un certain nombre de préoccupations, notamment celles liées à la bonne gestion des finances publiques, justifiant ainsi cette étude au regard des questions qu'elle soulève.

II. La responsabilité des ordonnateurs, le débat en questions

78. Pour évaluer les objectifs qui ont été fixés dans le cadre de ce travail, la construction d'un cadre opératoire a été nécessaire. Celui-ci permet de circonscrire et de justifier le choix des variables en rapport avec les objectifs de l'étude. Il sera question de s'appesantir sur les préoccupations contemporaines liées à la responsabilité des ordonnateurs **(A)**. La réponse à de telles préoccupations nécessite une rigueur dans le choix de la démarche méthodologique **(B)**.

A. Les préoccupations contemporaines liées à la responsabilité des ordonnateurs

79. Parce qu'elle soulève de nombreuses questions résultant du fait que l'ordonnateur soit dans le cadre de la mise en œuvre de sa responsabilité, non seulement confronté à un nouveau cadre gestionnaire, mais également parce que ses responsabilités de droit commun soient devenues inadaptées **(2)**, cette étude se présente finalement comme une contribution à la réflexion autour de la responsabilité des ordonnateurs **(1)**.

[190] Article 73 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

1. La contribution à la réflexion autour de la responsabilité des ordonnateurs

80. Une analyse de la responsabilité de droit commun des ordonnateurs, ou mieux la responsabilité confrontée à une logique gestionnaire, présente un intérêt indéniable. En effet, la modernisation très marquée de la nouvelle gestion publique induit une responsabilisation croissante de ses acteurs, posant la question des sanctions susceptibles d'appréhender les fautes et manquements commis par l'ordonnateur. Du point de vue théorique, cette réflexion permet de cerner, par rapport au droit commun de la responsabilité, la spécificité du régime de responsabilité des ordonnateurs. Cette particularité s'apprécie, non seulement, par rapport à la nature de sanctions et aux organes compétents chargés de mettre en œuvre ladite responsabilité, mais également par rapport aux exigences de la nouvelle gestion publique.

81. D'emblée, l'intérêt théorique de cette étude repose sur la singularité du système de répression des fautes de gestion commises par les ordonnateurs. Cette spécificité se traduit par des mécanismes originaux et des organes particuliers de répression. En effet, pour briser la tradition d'irresponsabilité des ordonnateurs, il a été créé une institution d'un genre nouveau au Cameroun, le CDBF qui est un organe ni pénal, ni disciplinaire, au sens du décret n°2000/685/PM du 13 septembre 2000 portant organisation et fonctionnement du Conseil permanent de discipline de la Fonction publique et fixant les règles de la procédure disciplinaire. Il en est de même de la CDBF, dont les traits sont empruntés à la fois au civil et au pénal. Ensuite, dans un contexte où la sanction pénale des ordonnateurs se généralise, si l'on se réfère au nombre d'ordonnateurs sanctionnés ces dernières années, l'analyse d'un tel sujet permet de déterminer si la responsabilité pénale constitue une réponse efficace aux infractions ayant une incidence sur les finances publiques. Vue sous cet angle, cette analyse est intéressante, surtout lorsqu'on connaît les effets pervers que peut susciter la sanction pénale, à savoir le risque d'une frilosité des ordonnateurs et l'affaiblissement du jeu de la responsabilité par l'intermédiaire de procédures longues.

82. Cette étude présente également un intérêt pratique, en ce qu'elle permet, partant des réalités camerounaise et française, de mettre en évidence les insuffisances des mécanismes actuels de mise en œuvre de la responsabilité des ordonnateurs, ainsi que la nature des institutions qui en ont la charge. Par ailleurs, cette étude sera un moyen de diffuser la connaissance du droit public financier et de mettre à la disposition des praticiens les acquis de la jurisprudence intervenue dans ce domaine particulier. La présente étude a donc ceci de

singulier qu'elle s'intéresse à un domaine nouveau et peu exploré par la doctrine, notamment camerounaise, à savoir le droit de la responsabilité des ordonnateurs publics.

83. Par ailleurs, cette étude peut être intéressante sur plusieurs points. C'est d'abord, une contribution à la systématisation du régime de responsabilité des ordonnateurs. Ensuite, il s'agit de mettre au clair des pesanteurs endogènes et exogènes qui paralysent le régime de responsabilité des ordonnateurs, tout en suggérant des pistes de solutions pour son amélioration. L'analyse critique des mécanismes de mise en œuvre de la responsabilité des ordonnateurs permettra de repenser ce processus. Pour cela, on ne pourra pas se contenter de dresser un constat d'échec, mais aussi d'apporter des idées, pour remédier à ces difficultés.

84. De même, il est déjà établi que la question de la responsabilité des ordonnateurs s'inscrit dans le cadre plus général de la gouvernance publique. Choisir de l'isoler et d'en faire un sujet de préoccupations, c'est considérer que, face à la diversité des régimes auxquels ces ordonnateurs peuvent être confrontés, il faut en tirer parti, parce que, de cette démarche, découleraient de bien meilleures solutions. En effet, la tentation est grande d'organiser les réflexions autour d'une analyse comparative des situations que suppose la nécessaire prise en compte des réalités spécifiques à chacune, d'autant que, dans ce domaine comme dans bien d'autres, la diversité est source d'enrichissement. Enfin, il demeure que les apports de cette étude sont indéniablement liés à sa nature prospective. En effet, après quelques années d'application des lois organiques relatives aux lois de finances, il apparaît nécessaire de circonscrire pleinement les conséquences négatives ou positives.

2. Les mutations contemporaines du régime de la responsabilité des ordonnateurs

85. La question de l'adaptation des régimes de responsabilité, en matière financière, est posée depuis longtemps en raison des déséquilibres importants et des particularismes obsolètes qui les caractérisent. Sur le fond, la responsabilité des ordonnateurs a longtemps été considérée comme étant seulement à l'état de principe. En effet, elle était peu sanctionnée malgré la diversité de ses régimes. Plus simplement, l'objectif d'efficacité, que visent la LOLF et la loi portant RFÉ, ne fait pas pour autant disparaître la nécessité d'un encadrement normatif de la gestion publique. Dès lors, cette double exigence entraîne la nécessité d'assurer la cohérence du régime de responsabilité des ordonnateurs qui doit, à terme, prendre en compte tant l'émergence de nouveaux acteurs que les logiques juridiques, dites traditionnelles et managériales, qui coexistent.

86. De nos jours, les transformations du droit public financier ouvrent un nouveau chapitre dans l'histoire de la responsabilité des ordonnateurs. D'ailleurs, les organes chargés de mettre en jeu cette responsabilité doivent relever le défi de réussir la synthèse entre tradition et modernité, ce d'autant plus que la responsabilité demeure un élément structurant du système financier public. Ce défi suppose que soit distingué ce qui relève de la responsabilité managériale, c'est-à-dire la sanction de la gestion elle-même et les irrégularités qui, pouvant être déterminées par un texte, sont susceptibles d'être sanctionnées par un juge.

87. Ainsi, au-delà d'une simple étude du dispositif de mise en jeu des responsabilités de droit commun de l'ordonnateur, il s'agit de mener une analyse de la mise en œuvre de la responsabilité à l'épreuve de la logique gestionnaire. C'est à cette démonstration que s'efforce de tendre notre travail. Précisément, analysant les différentes réformes structurelles et normatives qui gouvernent la responsabilité des ordonnateurs, la question majeure qui se dégage et à laquelle nous essayerons d'apporter les éléments de réponse est celle de savoir **si la modernisation de la gestion publique modifie le régime de la responsabilité des ordonnateurs publics ?**

88. L'hypothèse qui se dégage dans le cadre de cette étude, comme réponse première à cette problématique est la suivante : **dans le contexte de modernisation de la gestion publique, le régime de la responsabilité des ordonnateurs publics, certes de nature et d'effectivité variables, ne répond plus uniquement à une logique juridique centrée sur le respect des règles de droit, mais davantage, il est axé sur une logique managériale guidée par la recherche de la performance sur la base d'objectifs établis et de résultats mesurables**. La vérification de notre hypothèse se fera par la mobilisation d'une démarche scientifique, qui requiert le choix d'un outillage méthodologique adapté à l'objet d'étude.

B. Les précisions sur le processus méthodologique

89. Le processus méthodologique est d'une importance essentielle pour la scientificité de tout travail de recherche, en ce sens qu'elle détermine et influence les résultats de la recherche. Comme tout travail de recherche en sciences juridiques, diverses méthodes de recherche ont été utilisées. Après avoir présenté certaines de ces méthodes **(1)**, il sera procédé à l'articulation et à l'annonce du plan de travail **(2).**

1. Les méthodes retenues

90. L'étude de l'objet, ainsi défini, requiert de procéder à des choix méthodologiques. À un comparatisme purement positiviste, on opposera un comparatisme des pratiques pour leur préférer, à la fin, une analyse conjuguée des textes. Il s'agira d'invoquer la méthode juridique **(a)**, qui interviendra parallèlement à la méthode comparative **(b)**.

a) Les défis de la méthode juridique

91. Reprenant une formule posée par le Professeur Eisenmann [191], M. Nlep attirait l'attention sur le fait que la méthode de la recherche juridique est constituée de deux variantes, à savoir les méthodes dogmatique et casuistique. Il indiquait, à cette occasion qu'alors que *« la première s'intéresse au droit légiféré, la seconde s'intéresse au droit en vigueur appliqué par les tribunaux »* [192].

92. Instrument essentiel de l'évaluation de la recherche, la **méthode dogmatique** a la particularité qu'elle exige de son utilisateur, la consultation des textes juridiques existant sur le sujet ou gravitant autour du sujet avant de procéder à une quelconque conclusion. Il s'agit de l'étude du droit écrit, de la norme juridique au sens strict, et plus spécifiquement du droit positif tel qu'il ressort de l'armature législative. Cette méthode a été utile pour la collecte et l'analyse des textes juridiques, des ouvrages et autres documents. Les sources privilégiées ont été des normes juridiques existantes, des documents, tout ceci enrichi par des rapports de la Cour des comptes et ceux des assemblées parlementaires. Ce choix s'explique par le fait qu'il s'agit des rapports qui, d'une part, établissent le bilan de la mise en œuvre de la responsabilité des ordonnateurs, et d'autre part, traitent de l'ensemble des dimensions de la réforme du régime de responsabilité des ordonnateurs de crédits publics sur le quadruple plan pécuniaire, pénal, politique et managérial.

93. À côté de ces textes juridiques, ont été exploités certains travaux doctrinaux faisant partie du champ spatial et matériel du sujet. À cette occasion, les principaux ouvrages relatifs, notamment aux finances publiques, au droit de la fonction publique, au droit administratif, au droit pénal des affaires et à la gestion publique ont été invoqués. Par ailleurs, le recours aux thèses et mémoires produits sur la question générale des finances publiques, de même qu'aux

[191] Eisenmann (C.), *Cours de droit administratif*, LGDJ, tome 1, 1982, p. 380.
[192] Nlep (R.-G.), *L'administration publique camerounaise : contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique*, LGDJ, 1996, p. 8.

articles et ouvrages à caractère historique portant sur la responsabilité des ordonnateurs, a été privilégié. Enfin, les sites français de la CDBF, de la Cour des comptes ou certains sites spécialisés comme ceux destinés à la performance publique ou au service public français ont été exploités.

94. La **méthode casuistique**, quant à elle, consiste à résoudre les problèmes posés par l'action concrète au moyen de principes généraux et de l'étude des cas similaires. Par conséquent, cette méthode n'a pas été marginalisée, parce que les juridictions financières et judiciaires et d'autres instances paritaires, compétentes pour se prononcer sur la discipline des agents publics, détiennent les pouvoirs les plus considérables en matière de mise en œuvre de la responsabilité des ordonnateurs de crédits publics. À cet égard, la collecte des décisions de justice, notamment celles du tribunal criminel spécial ou des Tribunaux de grande instance, ainsi que des décisions rendues par le CDBF camerounais, a été utile pour une étude systématique de la responsabilité de ces ordonnateurs. Cette méthode permet de savoir si des décisions des instances juridictionnelles ou non, au Cameroun et en France, sont constantes voire identiques quant aux faits incriminés et aux sanctions infligées par ces instances.

b) Les enjeux de la méthode comparative

95. Plus qu'une simple technique de travail, la méthode comparative est d'une très grande utilité dans l'appréhension et la démonstration de l'hypothèse de travail. Cette reconnaissance des vertus potentielles de la méthode comparative a été mise en évidence par le Professeur Drago, lorsqu'il indiquait que, *« tout juriste est et doit être un comparatiste »*, parce qu'il gagne « *une faculté d'approfondissement des notions fondamentales et une certaine modestie à l'égard de son droit* […] » [193]. Dans le cadre de cette étude, cette méthode a permis de faire des rapprochements entre le régime de responsabilité des ordonnateurs en droits financiers camerounais et français. Autrement dit, le choix de cette méthode, « comparer avec », a permis de faire émerger des ressemblances et des différences, sans un quelconque préjugé de l'identité des termes de comparaison ou sans visée intégrative, puisque comme l'a reconnu Mme Jaluzot, « *l'apprentissage d'un droit étranger au sien, correspond à un processus, soit de déconstruction, soit de reconstruction* » [194]. Il ne s'est pas agi, dans le cadre de ce travail, de déconstruire les connaissances acquises, mais de les mettre à plat de sorte à reconstruire, en intégrant une autre façon de raisonner.

[193] Drago (R.), *Droit comparé*, in Alland (D.) et Rials (S.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 456.
[194] Jaluzot (B.), *Méthodologie du droit comparé : bilan et prospective*, RIDC, vol. 57, 2005, n°1, p. 29.

96. Malgré les différences d'organisation du régime de responsabilité des ordonnateurs dans les deux systèmes étudiés, il y a une identité de principes fondamentaux, voire d'évolutions historiques, qui justifie la double analyse du système camerounais, notamment par le biais à la fois, de son histoire et des tendances réformatrices connues du système français voire d'autres exemples étrangers qui ont été analysés tout au long de cette étude. En effet et sans aucune surprise, il y a une apparenté entre les modalités de mise en œuvre de la responsabilité des ordonnateurs dans les systèmes camerounais et français. Ainsi au moins pour deux raisons, l'on ne devrait pas s'étonner qu'aient été invoquées, dans le cadre de cette étude, des solutions retenues en droit français.

97. D'une part, en dépit de la thèse de l'autonomie des droits africains, les liens historiques, entre le Cameroun et la France, qui influencent jusqu'à ce jour le moulage académique des juristes camerounais semblent incliner ces derniers et même le législateur à s'inspirer des solutions françaises pour des problèmes se posant en des termes identiques [195]. D'autre part, la doctrine camerounaise ne désapprouve toujours pas ce recours au mimétisme juridique et l'encourage même dans certains cas [196].

98. Au fond, depuis l'accession du Cameroun à l'indépendance en janvier 1960 jusqu'à une date récente, son droit public financier a connu une évolution marquée par l'influence française. En témoignent, d'une part, la création du CDBF camerounais calqué sur le modèle français de la CDBF, même si la nature juridique de ces deux institutions reste distincte ; d'autre part, la loi n°2007/006 du 27 décembre 2007 portant RFÉ a été élaborée suivant le modèle de la LOLF française adoptée six années plus tôt.

99. Cependant, il faut reconnaître, à la suite du Professeur Vandendriessche, que « *parenté n'est pas identité* » [197], et l'on ne peut que s'en réjouir. En effet, indiquait-t-il, « *la règle de droit, dans sa diffusion, connaît des adaptations à son nouveau contexte, des améliorations consécutives à l'analyse du système de droit d'origine, pour être finalement plus performante, en tout ou partie, par rapport au cadre initial* ». Ainsi, et du moins au niveau de la responsabilité financière, la juridiction des comptes au Cameroun, qui est sans aucun doute la

[195] Sur la question de l'autonomie des droits africains, voir Bipoun Woum (J. M.), *Recherches sur les aspects actuels de la réception du droit administratif en Afrique noire d'expression française : le cas du Cameroun*, RJPIC, 1972, n°3, p. 359 ; Ondoa (M.), *Le droit administratif français en Afrique francophone : contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne*, RJPIC., 2002, n°3, p. 287.
[196] Minkoa She (A.), *Droits de l'Homme et droit pénal au Cameroun*, Economica, 1999, p. 87.
[197] Vandendriessche (X.), *Préface*, in Berraou (M.), *Responsabilité des acteurs de la gestion publique devant la Cour des comptes. Le modèle marocain*, L'Harmattan, 2017, p. 7.

fille de la « *Vieille dame de la Rue Cambon* », a su conquérir sa légitimité, pour se voir reconnaître, la compétence pour juger tous les ordonnateurs, y compris les élus locaux en cas d'infractions aux règles de droit budgétaire. De ce point de vue, la CDBF pourrait utilement tirer profit de cette expérience. Il faut souligner, pour le regretter, qu'en l'état actuel du droit français, la discipline budgétaire et financière relève de deux organes distincts, à savoir la CDBF et la Cour des comptes. En revanche au Cameroun, elle relève, depuis la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 d'une juridiction unique, en l'occurrence la juridiction des comptes, sous réserve de l'adoption de son texte d'application.

100. Une étude approfondie des deux systèmes montre, au niveau du bilan, que, malgré une identité de culture juridique et historique, le processus de mise en œuvre de la responsabilité des ordonnateurs est relativement mieux élaboré en France qu'au Cameroun. Il devient alors nécessaire de s'inspirer du cas français pour mieux comprendre le cas camerounais. À cette occasion, il sera légitime de relever les avancées ou les insuffisances et de proposer des améliorations du régime de responsabilité des ordonnateurs. Ces différentes approches apportent un éclairage sur l'évolution du régime de responsabilité des ordonnateurs. Au-delà, elles démontrent que le principe de responsabilité est au cœur des finalités et des préoccupations de la nouvelle gestion publique.

2. La justification et l'annonce du plan

101. Ce travail, qui a pour point de départ des concepts, des règles à appliquer, a pour but de les mettre en pratique par des applications. La méthode hypothético-déductive est le type de raisonnement, dont l'usage a été privilégié pour la justification de notre hypothèse. À ce stade de l'analyse, un constat peut être formulé : dans les deux systèmes étudiés, les régimes de responsabilité étaient devenus à un moment inadaptés, et donc en perte de crédit. Le diagnostic est connu des praticiens et de la doctrine depuis des décennies, mais les tentatives de réformes n'ont toujours pas abouti dans certains cas [198]. En effet, le régime de la responsabilité pécuniaire est relativement inefficace, parce qu'il est peu vraisemblable qu'un patrimoine privé puisse assurer la réparation d'un préjudice, dont on suppose qu'il est important. De même, le champ d'intervention de l'institution, chargée de sanctionner les

[198] Bécet (J.-M.), *L'échec du système actuel de la responsabilité pécuniaire des agents publics à l'égard de l'administration*, in *Problèmes de droit public contemporain*, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Stassinopoulos, LGDJ, 1974, p. 165 ; Descheemaeker (C.), *La Cour des comptes*, La Documentation française, 3e éd., 2005, p. 191 ; Thébault (S.), *op. cit.,* p. 327 ; Damarey (S.), *L'acte [II] manqué de la réforme des juridictions financières*, AJDA, 2012, n°6, p. 319.

ordonnateurs sur le plan financier, est fortement limité puisque les ministres et les élus locaux, notamment en France, échappent à sa compétence, à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. De même, la responsabilité disciplinaire, par construction, ne peuvent être entreprises que contre les fonctionnaires, à l'exclusion des ministres, des élus locaux et certains dirigeants de sociétés publiques qui, très souvent, n'ont pas le statut de fonctionnaires.

102. Reste la responsabilité pénale qui peut être mise en jeu, tant à l'égard des ministres que des élus locaux et autres dirigeants d'entreprises publiques. Sur ce point, le Code pénal camerounais a établi les infractions susceptibles d'être reprochées à quiconque, dépositaire ou non de l'autorité publique, obtient frauduleusement un bien appartenant à l'État. Seulement, il n'existe pas de statut homogène concernant l'ensemble des ordonnateurs ; leurs droits et obligations dépendent largement de la fonction qu'ils occupent. S'agissant des ministres par exemple, la responsabilité pénale apparaît plus théorique que réelle. Néanmoins, on peut déceler une ébauche de régime commun à travers la sanction pénale que l'exercice des fonctions d'ordonnateur est susceptible d'impliquer. En effet, le droit pénal des systèmes étudiés définit et punit de peines de prison et d'amende la soustraction et le détournement de biens publics. Cette notion large de biens publics, à la différence du concept plus restrictif de deniers publics, permet d'englober tous les biens du domaine public ayant une valeur que le juge peut lui-même évaluer en argent. Plus concrètement, les fautes ou infractions qui s'apprécient au regard des obligations qui incombent à l'ordonnateur, sont tournées vers la préoccupation de la régularité juridique **(première partie)**.

103. À la vérité, cette préoccupation ne prend pas en compte l'exigence de la performance, qui est à la base de la loi organique relative aux lois de finances en France, et de la loi portant RFÉ au Cameroun. Dans un tel contexte, la réforme de ces régimes de responsabilité méritait d'être appréhendée comme une nécessité impérieuse en raison des mutations que la gestion financière publique, sous l'effet des dernières lois organiques relatives aux lois des finances, a connues. Il était urgent de redonner un nouveau souffle à la responsabilité pour garantir la juste sanction des infractions aux règles concernant les opérations financières publiques, des défaillances de gestion, et le cas échéant, des mauvais résultats, sans nécessairement s'en remettre à la seule pénalisation [199]. Mais seulement, outre

[199] Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), Les finances publiques, Dalloz, 9e éd, 2017, p. 223.

que ces sanctions ne sont pas encore précisément définies, le mécanisme conduisant à leur prononcé n'est pas clairement décrit dans les textes organiques.

104. En dépit de ces limites, il n'est pas sans intérêt de s'inquiéter de la volonté des auteurs de la réforme, notamment dans le système français, de faire de la responsabilité managériale, l'unique responsabilité des nouveaux managers. C'est pourquoi, il est intéressant de prolonger cette responsabilité managériale par la responsabilité politique, même si, au sens de la LOLF, les ministres et les chefs des exécutifs locaux se distinguent des gestionnaires. Au mieux, il est indispensable d'envisager la responsabilité politique comme une forme de responsabilité managériale, non seulement parce que ces deux formes de responsabilités visent à sanctionner les choix de gestion des affaires publiques, mais aussi, parce que l'appréciation des responsables de programme est, avant tout, une prérogative des ministres qui les nomment [200]. C'est à ce niveau que se situe le point de passage de témoin entre les responsabilités politique et managériale. Quoi qu'il en soit, la culture de résultats est sans aucun doute aujourd'hui, à l'origine de la rénovation du régime de responsabilité des ordonnateurs **(seconde partie)**.

[200] Barilari (A.), *Vers une réforme de la responsabilité des gestionnaires publics*, AJDA, 2005, n°13, p. 700.

Première partie

La logique des moyens aux sources de la responsabilité des ordonnateurs

105. Le système financier public au Cameroun, contrairement à la France [201], ne s'est véritablement organisé qu'au début des années 1960 [202], notamment sur la base de deux règles fondamentales et indissociables : la séparation de l'ordonnateur et du comptable d'une part et la responsabilité des ordonnateurs d'autre part. La gestion des biens publics confère aux ordonnateurs une responsabilité spécifique qui les rend garants des opérations dont ils ont la charge. Principe fondateur qui régit les droits publics financiers camerounais [203] et français [204], cette responsabilité peut conduire l'ordonnateur à verser, sur ses deniers personnels, une somme dès la constatation d'une irrégularité ou d'une faute de gestion [205]. Il paraît d'autant plus important de prévoir l'existence de sanctions à l'encontre des ordonnateurs que ceux-ci se trouvent au cœur de la gestion publique. Mais, ces sanctions, prévues à l'encontre des ordonnateurs à statut politique, « *sont quasiment illusoires* » [206].

106. De toute évidence, il est loisible de constater que la tendance à la systématisation de ces sanctions n'ait pas encore, en France comme au Cameroun, trouvé son point d'aboutissement. Ainsi, tout comme en France où la CDBF n'a pas juridiction sur les ministres, à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, le CDBF au Cameroun, n'a pas compétence pour juger les membres du gouvernement, du moins, durant l'exercice de leurs fonctions. Ainsi, du fait de nombreuses compétences qui sont confiées aux ordonnateurs, ces derniers ont très logiquement vu leur responsabilité renforcée de façon significative, à travers la multitude de sanctions qui peuvent leur être infligées, notamment les sanctions pécuniaires et pénales. En vérité, le régime actuel de responsabilité en vigueur au Cameroun en matière de finances publiques est insatisfaisant. Rares sont ceux qui entendent redonner de la vigueur à la sanction disciplinaire. Les sanctions pénales tant redoutées sont parfois disproportionnées et inadaptées. En effet, de nombreux auteurs et praticiens ont

---

[201] « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Ce principe général fut posé dès 1789 par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.
[202] Le Cameroun français acquiert son indépendance le 1er janvier 1960 et devient la République du Cameroun.
[203] Au Cameroun, c'est la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs qui constitue le fondement de la responsabilité des ordonnateurs publics.
[204] Article 17 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.
[205] Voir *infra* pour une définition de la notion de faute de gestion et des éléments y constitutifs.
[206] Lefranc (M.), *La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 et la question de la responsabilité des acteurs*, Mémoire de Master, Université de Lille 2, 2005, p. 2.

toujours insisté sur les risques d'un recours excessif à la sanction pénale et souhaité que celle-ci s'applique exclusivement aux manquements à la probité [207].

107. Ainsi, le Cameroun à l'instar de la France, connaît un système de double responsabilité devant une « juridiction ». D'une part, il s'agit d'une action de nature pécuniaire devant le juge financier, CDBF et juridictions des comptes, dès lors qu'il résulte que l'ordonnateur ait agi en vue de satisfaire un intérêt personnel, et que l'entité publique ait subi, de ce fait, un préjudice. En pareilles circonstances, le juge dispose de la faculté de prononcer à l'encontre de l'ordonnateur des débets et/ou des amendes lorsque ce dernier se verra reprocher soit une faute de gestion, soit une immixtion sans titre dans la manipulation des fonds et valeurs destinés à la caisse d'un comptable public **(titre I)**. Par ailleurs, à coté de cette responsabilité de nature financière, une responsabilité de l'ordonnateur peut être engagée, devant les juridictions pénales, dans l'hypothèse où les manquements constatés s'accompagnent des infractions sanctionnées au pénal **(titre II)**.

[207] *Ibid*., p. 348.

Titre I

Une responsabilité financière soumise à des régimes juridiques différents

108. En droit public financier, la responsabilité pécuniaire de l'ordonnateur ne joue vis-à-vis de la personne publique que si cet ordonnateur ait agi en vue de satisfaire un intérêt personnel, ou mieux lorsqu'il résulte de l'instruction que l'entité publique ait subi un préjudice [208]. En revanche, la responsabilité financière de l'ordonnateur ne sera pas engagée dès lors qu'il aurait agi dans l'intérêt de la collectivité. Ce principe de non responsabilité pécuniaire des ordonnateurs, comme l'a souligné M. Groper, provient de la volonté de protéger l'action de l'administration de l'impossibilité de demander le remboursement de sommes très importantes aux ordonnateurs ne bénéficiant assez souvent que d'un traitement limité [209]. Quoi qu'il en soit, traiter de la responsabilité des ordonnateurs devant les juridictions financières relève, avant tout, d'un paradoxe [210], et ce pour trois raisons.

109. La première relève d'une disposition régissant la Cour (chambre au Cameroun) des comptes, selon laquelle celle-ci n'a pas juridiction sur les ordonnateurs. La deuxième découle du fait qu'à l'origine, en France comme au Cameroun, le régime de responsabilité des comptables publics n'avait pas d'équivalent pour les ordonnateurs ; et enfin, parce que l'opinion la plus répandue, confortée par des dispositions législatives en la matière, est que les ordonnateurs principaux, en l'occurrence, les ministres et les élus locaux (sauf dans des cas bien identifiés en droit français) sont irresponsables en fait et en droit devant le (la) CDBF [211].

110. Néanmoins, il existe une responsabilité des ordonnateurs devant les juridictions financières, lesquels peuvent tomber sous le coup de deux régimes juridiques financiers distincts [212]. D'une part, il s'agit d'une responsabilité spécifique mise en œuvre devant une instance *sui generis*, à savoir le (la) CDBF lorsque sont commises diverses infractions aux règles budgétaires **(chapitre 1)**. D'autre part, il s'agit de la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs devant une juridiction des comptes lorsque ceux-là se sont immiscés, sans

---

[208] CE 6 juin 1975, *Commune d'Arcis-le-Ponsart,* req. n°90.971, Rec. 340, Rev. trésor 1976 p. 36.
[209] Groper (N.), *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, Dalloz, 2009, pp. 26-27.
[210] Descheemaeker (C.), *La responsabilité des ordonnateurs devant les juridictions financières*, in *La comptabilité publique, continuité et modernité*, Actes du colloque du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, CHEFF, 1995, p. 313.
[211] Dsecheemaeker (C.), *La responsabilité personnelle des ordonnateurs des collectivités locales*, RFFP, 1993, n°43, p. 49.
[212] Pierucci (C.), *Responsabilité des administrateurs et ordonnateurs,* in Orsoni (G.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Economica, 2e éd., 2017, p. 763.

habilitation, dans des fonctions réservées aux comptables publics [213]. Même si la procédure de la gestion de fait a été critiquée, notamment en raison de sa lourdeur et de sa lenteur, elle demeure, aujourd'hui, la seule véritable procédure d'engagement de la responsabilité financière des ordonnateurs **(chapitre 2)**.

[213] Damarey (S.), Droit public financier. Finances publiques, droit budgétaire, comptabilité publique et contentieux financier, Dalloz, 1re éd., 2018, p. 941.

Chapitre 1

La responsabilité financière pour faute de gestion

111. Les contrôles de la gestion des finances publiques furent renforcés, en France, au lendemain de la Libération (1945), ceci dans un contexte marqué par les incertitudes économiques, et financières et par la persistance des manquements aux règles d'emploi des crédits budgétaires [214]. Au Cameroun, c'est au début des années 1962, c'est-à-dire au lendemain de son accession à la souveraineté internationale [215], que cette volonté de renforcer le contrôle des finances publiques a été mise en œuvre, avec la création d'un Conseil de discipline de l'exécution des dépenses publiques [216]. Il faut rappeler qu'avant l'indépendance du Cameroun, aucune structure n'était mise sur pied pour sanctionner les actes des ordonnateurs ; une telle situation consacrait l'immunité juridictionnelle de ces derniers [217]. Les ordonnateurs n'ayant pratiquement pas à répondre de leurs agissements, une responsabilité de type répressif fut instituée et sa mise en œuvre confiée, à ce qui deviendra au fil des différentes mutations institutionnelles, au CDBF.

112. Finalement, la consécration juridique du régime de la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs est née de la volonté du législateur de sanctionner, et surtout de prévenir la commission d'irrégularités financières. Mieux, cette idée, souligne Mme Cuvillier, traduit « *un souci de préserver l'équilibre budgétaire, mais aussi, par extension, de veiller à ce que les ordonnateurs aient pris toutes les diligences nécessaires pour dépenser mieux* » [218].

113. Comment pourrait-il d'ailleurs en être autrement, car, comme l'écrit justement le Professeur Siétchoua, le respect du principe de l'équilibre budgétaire par les ordonnateurs « *tient à la nécessité, pour ces derniers, d'observer scrupuleusement l'autorisation budgétaire et de n'engager les dépenses que dans la mesure déterminée par les crédits tels que votés par*

[214] Pierucci (C.), *Cour de Discipline Budgétaire et Financière,* in Orsoni (G.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de Finances publiques*, Economica, 2e éd., 2017, p. 262

[215] Article 33 de l'ordonnance n°62/0F/4 du 7 février 1962 portant régime financier de la République Fédérale du Cameroun.

[216] Dès 1958, au Cameroun oriental, le contrôle des Services de l'État fut confié à l'Inspection des affaires administratives auprès du gouvernement du Cameroun, tandis qu'au Cameroun occidental, l'examen des comptes de tous les comptables et de toute personne chargée du recouvrement fut confié au « *Accountant General* ». Après l'indépendance en 1960, la Chambre des comptes est créée au sein de la Cour suprême du Cameroun oriental, alors que la situation est stable au Cameroun occidental.

[217] Article 8 de la loi n°74/18 du 5 décembre 197 relative au contrôle des ordonnateurs.

[218] Cuvillier (L.), *L'évaluation de l'efficacité de la dépense publique dans le contrôle de la gestion opéré par les Chambres régionales des comptes*, Mémoire de DEA en droit public, Université de Lille 2, 2002, p. 79.

le Parlement » [219]. Sur ce point précis, tout comme sur l'ensemble du raisonnement qui fonde ses décisions, l'attitude du CDBF, est semblable à celle de son homologue français. Ces institutions doivent sanctionner les fautes de gestion ainsi que les manquements ayant concouru à ces fautes, par une mise en débet ou une amende selon les cas. De toute façon, si l'objet du (de la) CDBF est davantage de sanctionner les irrégularités de nature budgétaire commises par les ordonnateurs **(section 1)**, il reste que la responsabilité de ces derniers devant cette instance rencontre des limites importantes, tant pour des raisons de fait (petit nombre d'affaires) que pour des raisons de droit (exonérations de responsabilité) ; seule cette dernière catégorie sera envisagée dans le cadre de ce chapitre **(section 2)**.

Section 1. La consécration de la responsabilité financière des ordonnateurs

114. La responsabilité pécuniaire, qui a pour objet principal « *la réparation d'une situation qui porte atteinte aux finances publiques* » [220], est exclusivement encourue par l'ensemble des ordonnateurs principaux, secondaires ou délégués en recettes ou en dépenses. Dans le droit commun, et comme il a été déjà indiqué, cette responsabilité trouve son fondement dans les articles 1240 et suivants du Code civil [221]. Au Cameroun, le fondement de cette responsabilité est à rechercher tantôt dans la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, tantôt dans la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant RFÉ [222].

115. En France, c'est la CDBF qui est chargée de sanctionner les atteintes aux règles régissant les finances publiques, commises par toute personne intervenant dans la gestion publique, principalement mais pas exclusivement les ordonnateurs [223]. En vérité, les ordonnateurs peuvent voir leur responsabilité pécuniaire engagée, s'ils ont causé par leur faute propre un dommage à l'entité publique. Comme en matière de responsabilité administrative, la faute de gestion commise par l'ordonnateur, qui est une faute personnelle, c'est dire une faute détachable de tout lien temporel ou matériel avec le service, l'oblige à en répondre, sauf si l'ordonnateur n'a agi que dans l'intérêt de la collectivité dont il dépend [224] **(§ 1)** au terme d'une procédure particulière **(§ 2)**.

---

[219] Siétchoua (C.), Note sous CS-CA 26 janvier 1995, *Y. J. E.*, Jugement n°14, Juridis périodique, 2000, p. 56.
[220] Article 10 du décret n°2013/16 du 15 mai 2013 portant Règlement général de la comptabilité publique.
[221] L'article 1457 du Code civil québécois pose les conditions de la responsabilité civile, où la personne qui cause préjudice à autrui par sa faute est « *tenue de réparer ce préjudice, qu'il soit corporel, moral ou matériel* ».
[222] Gaullier-Camus (F.), *La responsabilité financière des gestionnaires publics,* Thèse, Droit public, Université de Bordeaux, 2018, p. 445.
[223] Les infractions réprimées par la CDBF sont énoncées aux articles L. 313-1 et suivants du CJF.
[224] Bordier (D.), *La faute personnelle, l'agent public et les finances publiques*, AJDA, 2008, n°42, p. 2319.

§ 1. Le fondement de la responsabilité financière des ordonnateurs

116. Du point de vue purement juridique, la faute n'est pas une notion causale mais uniquement le fondement de la responsabilité, c'est-à-dire la condition de son engagement. En droit public financier, la responsabilité pécuniaire suppose qu'il soit possible de mettre à la charge d'un ordonnateur une faute de nature à entraîner sa responsabilité **(A)**, si tant qu'il existe aussi un préjudice « financier » **(B)**, ainsi qu'un lien de causalité entre le manquement constaté et le préjudice subi **(C)**. Dans tous les cas, en matière financière, quand ces conditions sont réunies, le préjudice subi par l'organisme public doit être réparé [225].

A. L'ambigüité dans la définition de la faute de gestion

117. En apparence, la faute de gestion commise par l'ordonnateur recouvre une mosaïque de comportements et de situations sans liens véritables. D'abord, elle est perçue, non pas comme une erreur de gestion, mais comme une notion rattachée à l'une des infractions sanctionnables. Ensuite, la faute de gestion est une infraction constituée, tantôt par une abstention fautive, par un acte fautif, tantôt elle apparaît comme une infraction autonome [226]. Enfin, elle est définie comme une violation de dispositions légales et réglementaires [227]. Le législateur camerounais, à travers la loi n°74/18 du 5 décembre 1974, a procédé à une énumération détaillée, mais non exhaustive, des fautes susceptibles d'être commises par les ordonnateurs. Ces dernières sont constituées de deux groupes : le premier groupe est relatif aux fautes commises par les agents de l'État et des collectivités publiques et le second aux dirigeants des entreprises publiques et parapubliques. En l'absence d'une précision dans sa définition législative, la notion de faute de gestion reste controversée **(1)**, même si le (la) CDBF, à travers ses décisions, participe à la construction de cette définition **(2)**.

1. La faute de gestion, une notion « rebelle » à la systématisation législative

118. Alors que les actions en recherche de responsabilité se font de plus en plus courantes, la faute de gestion fait partie de ce que la doctrine classique en droit des finances publiques appelle communément « *le flou juridique* » [228]. Cette notion n'est définie ni par le législateur français **(a)**, ni par le législateur camerounais, du moins pas avant l'adoption de la

[225] Ghestin (J.), Viney (G.) et Jourdain (P.), *Les conditions de la responsabilité*, LGDJ., 4e éd., 2013, p. 1320.
[226] Descheemaeker (C.), *Cour de discipline budgétaire et financière*, Jcl. A., 2017, Fasc. 1270, n°119 à 131.
[227] Hadji-Artinian (S.), *La faute de gestion en droit des sociétés*, LexisNexis, 2002, p. 220.
[228] Mpessa (A.), *Le CDBF à l'épreuve de la protection de la fortune publique au Cameroun*, Juridis périodique, 2012, n°92, p. 87.

loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant RFÉ et des autres entités publiques **(b)** ; elle est donc souvent laissée à l'appréciation de la doctrine chargée de systématiser ladite notion.

a) La faute de gestion, une notion imprécise en droit français

119. Initialement, le législateur français n'a pas expressément énuméré les fautes de gestion commises par les ordonnateurs. En effet, l'expression « faute de gestion », qui figurait seulement dans le titre de la loi n°48-1484 du 25 septembre 1948 (abrogée par la loi n°95-851 du 24 juillet 1995), n'a été reprise ni dans le texte, ni dans les développements relatifs aux infractions punissables. Plus simplement, aucune disposition de cette loi ne faisait écho à cette mise en exergue d'une notion issue du droit commercial, qui désigne la faute des dirigeants sociaux par violation des règles de gestion. Seulement, il s'est contenté d'énumérer les infractions ou irrégularités passibles de sanctions devant la CDBF [229]. D'ailleurs, il faut rappeler ces propos du président Descheemaeker selon lesquels, la CDBF « *n'a pas pour objet de sanctionner la mauvaise gestion* [notamment le défaut de surveillance ou le défaut d'organisation d'un ordonnateur qui n'organise pas son service de façon à en assurer un fonctionnement correct]*, mais seulement des irrégularités de nature budgétaire et comptable* [agissements contraires aux intérêts de l'organisme résultant de la violation des règles budgétaires]*, ce qui n'est pas la même chose* » [230]. Ainsi, la faute de gestion serait davantage constituée par un actif fautif, et non par une abstention fautive.

120. À la vérité, l'introduction dans le titre de cette loi du 5 septembre 1948 des termes de « *gestion* » et de « *fautes* » dénotait d'une certaine ambiguïté [231]. C'est fort de ce constat que certains universitaires français ont tôt fait de relever les limites inhérentes à la détermination d'une faute de gestion [232]. À ce titre, le Doyen Saïdj affirmait déjà que, *« la faute de gestion est certainement celle qui pose les problèmes les plus épineux en matière de compétence de la Cour de discipline, et plus généralement de responsabilité des administrateurs* » [233]. Cette logique se trouve indirectement confortée lorsqu'il faut établir une distinction entre la faute de gestion « par omission » (défaut d'organisation, défaut de

[229] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), Finances publiques, LGDJ, 17e éd., 2018, p. 467.
[230] Descheemaeker (C.), *La responsabilité des ordonnateurs devant les juridictions financières*, in *La comptabilité publique, continuité et modernité*, Actes du colloque du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, CHEFF, 1995, p. 320.
[231] Groper (N.), *op. cit*., p. 8.
[232] Damarey (S.), Finances publiques, Gualino, 2010, pp. 367-368.
[233] Saïdj (L.), *La responsabilité devant la Cour de discipline budgétaire et financière*, Lamy Collectivités Territoriales, 2009, n°275, p. 40.

surveillance ou négligence par exemple) et la faute de gestion « par action » (comportements frauduleux ou agissements contraires aux intérêts de l'organisme).

121. Cette distinction, qui paraissait fermement établie, semble de nos jours se perdre dans nombre d'écrits en l'absence de précision sur le cadre législatif auquel les auteurs se réfèrent. Or, c'est bien cette difficulté qu'évoquait le Président Descheemaeker, lorsqu'il soulignait, avec pertinence, que « *le débat autour de la notion de faute de gestion est pour partie sémantique,* [ladite] *faute étant davantage une violation de principes qu'une violation de textes* » [234]. On se souvient que dans un arrêt du 7 juillet 1978, le Conseil d'État avait confirmé sa jurisprudence sur la faute de gestion qui, pour lui, « *est une violation d'un principe et non d'un texte* », rejetant ainsi un pourvoi en cassation dirigé contre l'arrêt de la Cour de discipline budgétaire rendu cinq années plus tôt [235]. En tout état de cause, la CDBF ne saurait se faire juge de l'opportunité des décisions prises, elle doit seulement déterminer et apprécier les infractions commises au regard des dispositions applicables [236].

122. Par la loi n°95-1251 du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'État dans les plans de redressement du Crédit lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs [237], telle que abrogée par la loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014, le législateur français va introduire dans le CJF une nouvelle infraction rédigée sur la base de la jurisprudence développée sur la faute de gestion, mais en y faisant une infraction autonome limitée aux entreprises publiques ; il s'agit de la « faute grave de gestion ». Mais, cette infraction sera limitée aux personnes chargées d'une responsabilité au sein des entreprises publiques [238]. Les termes de cette loi, couramment appelée « amendement Crédit lyonnais », sont d'une clarté incontestable. En effet, « *toute personne* […] *chargée de responsabilités au sein de l'un des* [établissements publics à caractère industriel et commercial] *qui, dans l'exercice de ses fonctions, aura causé un préjudice grave à cet organisme, par des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de celui-ci, par des carences graves dans les contrôles qui lui incombaient ou par des omissions ou négligences répétées dans son rôle de direction sera passible de l'amende* […] ».

---

[234] Descheemaeker (C.), *Cour de discipline budgétaire et financière*, Jcl. A., 2017, Fasc. 1270, n°120.
[235] CE 7 juillet 1978, *Massip*, req. n°94.837, Rec. 301, AJDA 1978 p. 446.
[236] CDBF 19 juillet 1974, *Société d'Économie Mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de Paris-La-Villette*, req. n°26-70, GAJ fin, 4e éd., 1996, n°51.
[237] Loi n°95-1251 du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'État dans les plans de redressement du Crédit lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs (abrogée par la loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015).
[238] En dehors de cette hypothèse, la qualification de la faute de gestion n'apparaît ni nécessaire, ni suffisante à la sanction d'un comportement par la CDBF.

123. Sous réserve de cette exception, la notion de faute de gestion a généralement été rattachée à l'une des infractions sanctionnables prévues à l'article L. 313-4 du CJF. D'ailleurs, certains auteurs français de référence en matière de finances publiques reconnaissent que « *le critère de la faute sanctionnable est uniquement d'ordre juridique. Elle s'apprécie au regard des obligations qui, en droit, incombent à l'ordonnateur ou plus largement aux agents intervenant dans la gestion des deniers publics. Ce sont seulement les manquements à ces obligations qui ont le caractère d'irrégularités sanctionnables* » [239]. Dès lors, la CDBF, qui a une conception stricte des fautes sanctionnables, a toujours rattaché la faute de gestion à la violation de principes et non la violation de textes. Dès lors, le comportement constitutif d'une faute de gestion apparaît en effet en tant qu'infraction, et non en tant que circonstance aggravante d'une autre infraction.

124. La Cour a eu l'occasion, dans l'espèce *Piette*, de sanctionner des fautes de gestion entendues dans ce sens. Dans un considérant fort mémorable, elle indiquait qu'en, « *omettant de consulter le conseil d'administration, en n'organisant pas une suffisante publicité, négligences qui ont eu pour conséquence la cession d'un important matériel à un prix particulièrement bas, le sieur Piette a méconnu les règles de gestion de la SNCAN, lesquelles découlent non seulement des textes applicables aux sociétés anonymes et des statuts, mais aussi des principes traditionnels et constants qui sont la base même d'une saine gestion industrielle et commerciale* » [240].

125. Avant la loi n°95-1251 du 28 novembre 1995, abrogée par la loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, la faute de gestion avait été exclue de la compétence de la juridiction de la CDBF [241]. Par conséquent, les fautes susceptibles de faire l'objet de sanctions étaient limitées aux seules infractions visées aux articles 2 à 6 de la loi n°48-1484 du 25 septembre 1948, c'est-à-dire celles commises par des ordonnateurs qui, dans l'exercice de leurs fonctions, auraient causé un préjudice à l'organisme au sein duquel elles exercent des responsabilités [242]. À l'origine strictement définie, la notion de faute de gestion fut largement étendue par la loi n°95-1251 du 28 novembre 1995. Elle concerne désormais, non seulement, des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de l'organisme

[239] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), *op. cit.*, p. 467.
[240] CDB 22 mai 1957, *Piette, Sté nationale de constructions aéronautiques du Nord*, Rec. CDB. 13 ; pour un développement complémentaire, voir Descheemaeker (C.) et Potton (J.-F.), *La Cour des comptes et les entreprises publiques*, La documentation française, Comité d'histoire de la Cour des comptes, 2016, p. 74.
[241] Degoffe (M.), *L'extension de la faute de gestion,* AJDA, 1996, n°3, p. 206.
[242] La CDBF a été instituée par la loi n°48-1484 du 25 septembre 1948 plusieurs fois modifiée avant sa codification en 1995, au sein du CJF.

dans lequel l'ordonnateur exerce sa responsabilité, ou des carences graves dans les contrôles qui lui incombent, mais aussi des omissions ou négligences répétées dans son rôle de direction. Il apparaît clairement que ces agissements peuvent être constitués par une abstention ou par un acte fautif.

126. Pour autant, avant cette loi, des sanctions pouvaient être prononcées en raison des « *carences graves dans les contrôles* » ou de négligences graves répétées dans le rôle de direction [243], ou encore en cas de carences constatées à l'occasion d'un acte déterminé ou d'une opération donnée [244]. Ainsi, il apparaît qu'au fil des réformes, le législateur français, à l'instar de son homologue camerounais, a défini de façon progressive des infractions, dont la constatation impose désormais à la Cour une appréciation souveraine plus subjective [245].

b) La faute de gestion, une notion progressivement clarifiée en droit camerounais

127. Initialement, et à travers la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, le champ d'application *ratione materiae* des irrégularités et fautes de gestion commises par les ordonnateurs était déterminé par le procédé de l'énumération formelle à laquelle s'ajoutait, ce qui est considéré comme une clause générale, prouvant suffisamment que ces irrégularités avaient simplement une valeur indicative. Dès lors, aucune différence n'était faite entre les notions de faute de gestion et d'irrégularité : l'une étant pris pour le synonyme de l'autre. Cela se traduit dans la rédaction des dispositions en la matière, puisque les irrégularités y sont définies en référence aux fautes de gestion. D'après la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, « *est considérée comme irrégularité* […], *toute faute de gestion préjudiciable aux intérêts de la puissance publique* […] » [246]. Évidemment, il y a là une malheureuse confusion entre les concepts de « fautes de gestion » et « irrégularités ». En réalité, il serait malvenu de considérer que l'irrégularité est un signe de mauvaise gestion, du moins au sens économique du terme, et *a fortiori* que le respect de la réglementation suffit à assurer une bonne gestion.

128. En l'état actuel du droit camerounais, la faute de gestion recouvre « *tout acte, omission ou négligence commis par tout agent de l'État, d'une collectivité territoriale*

[243] Degoffe, (M.), *op. cit.,* p. 206 ; CDBF 6 novembre 1992, *Caisse primaire d'assurance maladie de Melun (Seine-et-Marne)*, req. n°96-262, Rev. Trésor 1993 p. 782.
[244] CDBF 22 novembre 1989, *Chiganne, Ayax et autres c/ Société anonyme La Signalisation*, req. n°83-238.
[245] Thébault (S.), *L'ordonnateur en droit public financier*, LGDJ, 2007, p. 297.
[246] Article 3 de la loi n°74/18 du 5 décembre 197 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises d'État telle que modifiée par la loi n°76/4 du 8 juillet 1976.

décentralisée ou d'une entité publique […] *manifestement contraire à l'intérêt général* » [247]. Ainsi son périmètre, qui est large, va des fautes de gestion constituées par un acte fautif (violation des règles d'exécution budgétaire) [248], aux fautes de gestion constituées par une abstention fautive (défaut de surveillance ou la négligence) [249]. Si le législateur camerounais de 1974 ne faisait pas une distinction formelle entre fautes de gestion et irrégularités commises par l'ordonnateur, ces fautes et irrégularités étaient détectées au cours de l'instruction des affaires soumises au CDBF [250].

129. À l'occasion de la controverse que provoque la discussion sur le concept de faute de gestion, l'analyse de la doctrine camerounaise montre l'absence d'une certaine unité autour de cette notion. Tandis que certains estiment que la faute de gestion est constituée uniquement par un acte fautif, en ce qu'elle s'entend de « *toute faute préjudiciable aux intérêts de la puissance publique, en violation des règles du régime financier de l'État et/ou de celles régissant les sociétés d'État* » [251] ; d'autres, en revanche, l'appréhendent largement au point de l'assimiler, sans raison, à la non atteinte des objectifs et résultats fixés. Justement sur ce plan, M. Aba'a Oyono définit la faute de gestion comme « *l'acte juridique unilatéral par lequel l'Institution administrative compétente, qu'est le Contrôle supérieur de l'État, constate la violation du régime de bonne gouvernance administrative et financière, tant en ce qui concerne la régularité de la dépense publique que pour ce qui est de l'absence de performance* » [252]. Si cette définition a le mérite d'aborder la faute de gestion en référence à la logique juridique, fondée sur la violation des règles d'exécution des recettes et des dépenses de la structure publique en cause, il ne serait pas indiqué de l'appréhender dans une logique managériale fondée sur la recherche de la performance.

130. Il n'est pas certain qu'avec cette précision, le débat sur la faute de gestion en droit soit épuisé. Il faut reconnaître, avec une doctrine locale, que ces controverses ne permettent pas de systématiser de manière rigoureuse la notion de faute de gestion [253] ; tandis

[247] Article 88 de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant RFÉ et des autres entités publiques.
[248] C'est l'exemple de l'engagement délibéré de l'entreprise dans des opérations manifestement ruineuses ou en disproportion avec ses moyens financières.
[249] L'engagement d'une dépense sans avoir qualité pour le faire ou sans avoir reçu délégation à cet effet.
[250] Mpessa (A.), *op. cit.*, p. 87.
[251] Mendouga (M.), *op. cit.*, p. 2.
[252] Aba'a Oyono (C.), *De la faute de gestion au détournement de deniers publics : réflexion sur la collusion des justices pénale et administrative en droit camerounais*, RTDE, 2016, n°2, p. 19
[253] Bagagna (B.), *Recherches sur la notion de faute de gestion en droit public financier camerounais*, Juridis périodique, 2016, n°107, p. 122.

que certains travaux n'avaient pas vocation à systématiser la définition d'une telle notion[254], d'autres ont omis de la définir [255] quand certains effleuraient la notion [256]. A l'inverse de certains travaux doctrinaux, notamment camerounais, qui sont demeurés partiels et parcellaires dans la définition de la notion de faute de gestion [257], les contours de cette notion, comme le rappelle le Président Descheemaeker, semblent davantage plus précis [258]. La quête du consensus autour de cette notion justifie cette recherche cristallisée autour d'une question centrale à savoir : comment identifier la faute de gestion en droit public financier ? En attendant une clarification législative de cette notion, notamment en droit français, et un apport conséquent de la doctrine, la jurisprudence montre que tout en veillant au respect des règles fondamentales [259], elle interprète cette notion, participant ainsi à sa construction.

2. La « construction jurisprudentielle » de la notion de faute de gestion

131. Aussi bien en France qu'au Cameroun, la faute de gestion, constituée par un acte fautif ou par une abstention fautive, a toujours fait l'objet d'une sanction par le (la) CDBF. Plus simplement, cette institution sanctionne, non plus seulement la violation des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses des organismes du secteur public, au sens de l'article L. 313-4 du CJF ou des articles 3 et 6 de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, mais également tout comportement jugé irrégulier de l'ordonnateur. Ainsi, dans la pratique, les infractions sanctionnant la violation des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses des organismes du secteur public sont les plus fréquentes. De même, on assiste depuis quelques années à l'émergence des cas de fautes de gestion constituées par un défaut, de surveillance, ou d'organisation ou par une négligence. Quoi qu'il en soit, il est nécessaire, pour une meilleure compréhension de la démarche adoptée par le (la) CDBF dans la définition de la faute de gestion, de distinguer l'approche développée par cette institution en France **(a)** de celle de son homologue camerounais **(b)**.

---

[254] Mbouyom (F.-X.), *La répression des atteintes à la fortune publique au Cameroun*, Yaoundé, Sopécam, 1970, p. 27 ; Nnanga (S.-H.), *La protection juridictionnelle des finances publiques africaines*, RASJ, 2009, n°1, p. 237.
[255] Ntonga Bomba (S.-V.), *La protection de la fortune publique camerounaise : une efficacité relative ?*, RASJ, vol. 7, 2009, n°1, pp. 237-256.
[256] Mpessa (A.), *op. cit.*, p. 87.
[257] Akono Ongba (S.), *La distinction entre la faute de gestion et le détournement de deniers publics en droit camerounais,* RASJ, 2014, n°1, p. 280. En effet, cet auteur définit la faute de gestion à partir des critères matériels et organiques et estime que la faute de gestion est une faute de service ; Djila (R.), *La répression par le législateur camerounais des fautes de gestion des dirigeants des sociétés d'État*, *op. cit.,* p. 60.
[258] Descheemaeker (C.), *Cour de discipline budgétaire et financière*, Jcl. A., 2017, Fasc. 1270, n°119 à 131.
[259] Il s'agit des règles relatives à l'exécution des opérations de recettes et de dépenses dont le non-respect fonde la plupart des agissements incriminés.

a) La construction de la notion de faute de gestion par le juge français

132. Par la prise en compte des circonstances de l'infraction et d'autres éléments subjectifs, la CDBF s'est déjà orientée vers la sanction des fautes gestion commises à l'égard de l'État et de diverses collectivités. Il est constant que sanctionner la mauvaise gestion conduirait le juge à porter un jugement sur l'ensemble de la gestion d'un organisme public. D'ailleurs, on se souvient qu'en France, à la question de savoir s'il fallait que la CDBF sanctionne la violation de textes ou si elle cherche à atteindre, par le truchement d'un article à caractère général, les faits de mauvaise gestion, la réponse était claire, dans la mesure où l'intention du législateur de 1948 excluait que la Cour sanctionne la mauvaise gestion [260]. Depuis lors, les diverses infractions, définies par la loi et sanctionnées par la Cour, consistent, pour l'essentiel, en la violation de prescriptions législatives ou réglementaires. Ainsi comprise, une faute de gestion se rattache nécessairement à une infraction sanctionnable par la CDBF, cette infraction pouvant résulter d'un acte fautif ou d'une abstention fautive.

133. Dans le premier cas, la CDBF assimile à une faute de gestion, constituée par un acte fautif les comportements frauduleux [261]. Ceux-ci consistent tantôt en la violation des règles d'exécution des recettes et des dépenses de l'organisme en cause, tantôt en l'octroi d'un avantage injustifié, tantôt en la définition de la faute de gestion en référence aux agissements contraires aux intérêts de l'organisme en cause ; ce fut le cas dans l'affaire *Ayax.* Dans un considérant fort mémorable, le juge relevait qu'au terme de l'instruction, « *les procédures prévues au sein de la Signalisation pour la conclusion des marchés ont été formellement respectées ;* [mais que] *les dispositions précitées des contrats étaient contraires aux intérêts de la société*. [En conséquence, il appartenait] *aux représentants d'une société de veiller à la sauvegarde des intérêts matériels de l'organisme dont ils assurent la gestion, ce principe constituant une règle d'exécution des recettes et des dépenses de la société dont la violation tombe sous le coup* [de l'article L. 313-4 du CJF] » [262]. Quelques années plus tard, le juge affirmera dans l'espèce *Grangette* que la procédure de vente du siège social d'une entreprise n'avait « *respecté aucun des principes généraux qui auraient permis une compétition équitable entre les différents concurrents et le recueil des offres les plus avantageuses pour*

[260] Descheemaeker (C.), *Cour de discipline budgétaire et financière*, Jcl. A., 2017, Fasc. 1270, n°119.
[261] Akhoune (F.) et Thébault (S.), *Vers une responsabilité pour faute devant les juridictions financières*, RFFP, 2007, n°100, p. 264.
[262] CDBF 22 novembre 1989, *Chiganne, Ayax et autres c/ Société anonyme La Signalisation*.

l'établissement » [263]. Cette procédure de vente constituait une infraction aux règles d'exécution des recettes publiques. Cette jurisprudence est solidement établie [264].

134. Dans un second cas, en revanche, la CDBF considère que la faute de gestion peut être constituée par une abstention fautive. En pareilles circonstances, elle sanctionne un comportement c'est-à-dire la violation d'un principe, et non la violation d'un texte. Soulignons, à la suite du Président Descheemaeker, que l'abstention que sanctionne la CDBF peut revêtir plusieurs situations [265]. D'abord, elle est celle du chef qui ne surveille pas le fonctionnement de son service [266], et peut même s'étendre aux filiales d'une société-mère [267]. Ensuite, l'abstention que sanctionne la Cour est celle d'un ordonnateur qui n'organise pas son service de façon à en assurer un fonctionnement correct. C'est en tout cas ce que le juge a relevé dans l'affaire des *abattoirs de la Villette*, où la faute de gestion était celle du président de la société d'économie mixte (SEM) qui n'avait pris aucune mesure permettant à celle-ci de suivre le déroulement technique et financier du projet dont la réalisation lui avait été confiée [268]. Cette acception de la faute a été confirmée, à plusieurs occasions par la jurisprudence [269].

135. Dans le même ordre d'idées, un ordonnateur peut être sanctionné par la Cour à la fois, en raison de son manque de surveillance, mais aussi suite au défaut d'organisation du service. C'est sur ces fondements qu'en juillet 2007, le supérieur hiérarchique d'un agent pénalement condamné pour des détournements a été sanctionné par la CDBF [270]. Enfin, et très souvent, la Cour fonde ses condamnations sur des négligences graves [271]. Selon cette logique, la CDBF a eu à sanctionner les dirigeants d'une entreprise bancaire pour violation « *des*

[263] CDBF 6 mai 1993, *Établissement public central Charbonnage de France*, req. n°98-275, Rev. Trésor 1994 p. 758.
[264] CDBF 19 avril 2000, *Bibé, Wagner et Javal c/ Banque du Phenix et du crédit chimique*, req. n°132-343, Rev. Trésor 2001 p. 796 ; CDBF 18 septembre 2002, *Dougados c/ Association foncière urbaine autorisée de Sérignan*, req. n°137-413/366, Rec. C. comptes 106, Rev. Trésor 2004 p. 46, note M. Lascombe et X. Vandendriessche ; CDBF 4 décembre 2002, *Avoine et Gallet c/ Caisse centrale de mutualité sociale agricole*, req. n°134-442/443, Rev. Trésor 2004 p. 48, note M. Lascombe et X. Vandendriessche ; CDBF 24 février 2006, *Sté Altus finance, Haberer, Hénin et Paquin* [2e arrêt], req. n°152-404, Rev. Trésor 2006 p. 910, note M. Lascombe et X. Vandendriessche, AJDA 2006 p. 1249, note N. Groper et C. Michaut, RFDA 2006 p. 624, note M. Lascombe et X. Vandendriessche, JCP G 2006 II p. 10152 note J.-P. Gastinel.
[265] Descheemaeker (C.), *Cour de discipline budgétaire et financière*, Jcl. A., 2017, Fasc. 1270, n°122.
[266] CDBF 6 novembre 1992, *Pillay, Caisse primaire d'assurance maladie de Melun (Seine-et-Marne)*, req. n°96-262, Rev. Trésor 1993 p. 782.
[267] CE 16 janvier 2008, *Haberer*, req. n°292.790, Rec. 6, Rev. Trésor 2008 p. 380 et. 409, note N. Groper, JCP A 2008 p. 2173, AJDA 2008 p. 1000, note M. Collet, RFAP 2008 p. 431, RJEP 2008 comm. 35, note M. Lascombe et X. Vandendriessche.
[268] CDBF 19 juillet 1974, *De Grailly et autres*, req. n°26-70, GAJ fin, 5e éd., 2007, n°51.
[269] CDBF 5 décembre 2008, *Contrat de vente de sous-marins Agosta 90 au Pakistan*, req. n°163-493-II, AJDA 2010 p. 1254 ; CDBF 16 novembre 2012, *Agence nationale pour l'emploi (ANPE)*, req. 186-639.
[270] CDBF 11 juillet 2007, *Ministère de la Défense, Service interarmées de liquidation des Transports (SILT)*, req. 157-523, AJDA 2007 p. 2431, note N. Groper et C. Michaut.
[271] CDBF 6 novembre 1992, *Pillay c/ Caisse primaire d'assurance maladie de Melun*.

règles de bonne conduite à la profession », méconnaissance du « *devoir de s'informer sur la situation réelle de l'emprunteur* » et du « *devoir de prudence dans l'instruction et le suivi des dossiers* » [272]. Ces différentes positions traduisent la nouvelle orientation que la Cour donne à ses décisions, elle qui autrefois relevait, avec amertume, qu'on ne saurait « *tenir pour évidente la distinction opérée entre faute de gestion et violation d'un texte ou d'un principe de droit, dans la mesure où la faute lourde de gestion résulte généralement de la violation de textes et de la méconnaissance de principes fondamentaux* » [273].

136. La conséquence en est tirée avec la jurisprudence *Altus finance* en ce qu'une faute de gestion ne peut être sanctionnée que si elle se matérialise par une violation des règles [274]. C'est pourquoi, il n'est guère concevable de nier que la référence à cette notion est importante pour comprendre le mécanisme de responsabilité en droit public financier, qui est fondé sur l'existence d'une faute sanctionnable. Ces décisions, qui sont instructives, confirment, au moins à ce niveau, que l'évolution des décisions de la CDBF, à l'instar de celles de son homologue camerounais, s'est effectuée dans le sens de l'adoption, tantôt d'une conception extensive, tantôt d'une conception restrictive de la faute de gestion.

b) L'édification de la notion de faute de gestion par le CDBF camerounais

137. Il est fréquent de voir le CDBF analyser la faute au cas par cas, et ce, en considération des faits réalisés par l'ordonnateur, par rapport au comportement normal d'un autre dirigeant dans une situation similaire. D'ailleurs le CDBF a lui-même recours à la notion de faute de gestion sous forme générique, c'est-à-dire englobant l'ensemble des infractions financières. S'arrêter sur quelques décisions du CDBF, qui sont particulièrement importantes, reviendrait à rendre visible l'attitude de cette instance quant au contenu qu'elle donne à cette notion. Ainsi, au cours de sa session du 23 décembre 2008, durant laquelle il a statué sur l'affaire de *l'ex-Directeur de l'Hôpital central de Yaoundé*, le Conseil avait relevé onze fautes de gestion à l'encontre de cet ordonnateur. Parmi les motifs ayant valu à ce dernier l'engagement de sa responsabilité, se trouvent : l'absence de contrat de bail pour certaines boutiques de l'hôpital ; l'affectation des recettes de médicaments aux dépenses courantes de l'hôpital ; le non-respect des quotas prévus par la réglementation dans la répartition des recettes ; les dépenses sans pièces justificatives ; les paiements des primes de recouvrement

[272] CDBF 19 avril 2000, *Bibé, Wagner et Javal c/ Banque du Phenix et du crédit chimique*, req. n°132-343.
[273] CDBF 11 décembre 1980, *Caisse centrale de crédit coopératif*, req. n°41-114, CCP, 1981, n°2, p. 180.
[274] CDBF 24 février 2006, *Société Altus finance, Haberer, Hénin et Paquin*.

non autorisées ; les dépenses effectuées par « bons pour » non certifiées et le paiement de chèques sans pièces justificatives [275].

138. En outre, lors de sa session du 28 décembre 2009, au cours de laquelle il a été statué sur l'affaire de *l'ex-Directeur du Fonds d'Aide et de Garantie des crédits aux petites et moyennes entreprises (FOGAPE)*, le CDBF a relevé 18 fautes de gestion à son encontre. Si certaines sanctions relèvent de faute de gestion telles que l'absence de suivi et d'évaluation des projets financés, l'absence des documents relatifs aux prêts participatifs octroyés, la déchéance non prononcée à l'encontre de certains promoteurs ou encore l'absence et la mauvaise tenue des dossiers de crédits octroyés, certaines sanctions, en revanche, résultent du champ des irrégularités. Il s'agit des cas d'engagement des dépenses en dépassement des crédits autorisées par le Conseil d'administration ainsi que de l'octroi de crédits en violation des instructions de l'autorité de tutelle. C'est également le cas du déblocage de fonds sans constitution préalable des garanties réglementaires ainsi que du non-respect des quotas de crédits à accorder selon les types de prêts [276].

139. L'esquisse d'une construction jurisprudentielle des notions de faute de gestion qui semble se dessiner a été observée récemment encore, lorsqu'au cours de sa session du 17 janvier 2014, le CDBF a décidé de retenir à l'encontre de l'ex-Recteur de l'Université de Douala, concernant sa gestion pour les exercices budgétaires allant de 2007 à 2010, vingt-sept fautes de gestion dont treize avec préjudice financier évalué et quatorze sans préjudice financier. Les principales fautes portaient sur l'exécution de dépenses non accompagnées de pièces justificatives ou ayant des pièces justificatives insuffisantes ; la création, l'engagement et l'ordonnancement de diverses primes du personnel sans l'approbation du Conseil d'administration ; la violation du principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable ayant conduit aux retraits de fonds sans justification de leur destination l'ordonnancement de salaires au profit du personnel ne travaillant plus à l'Université.

140. Dans le même ordre d'idées, la décision du 14 juin 2012 infligeant des sanctions financières à l'ex-Délégué du Gouvernement auprès de la Communauté urbaine de Limbé rend compte de cette réalité [277]. En effet, dans le cadre de cette affaire, le CDBF avait

[275] CDBF 23 décembre 2008, *Sanction des responsabilités de l'ex-Directeur de l'Hôpital Central de Yaoundé*, décision n°0049/D/PR/SG/CONSUPÉ/CDBF/SP.
[276] CDBF 28 décembre 2009, *Sanction des responsabilités de l'ex-Directeur du Fonds d'Aide et de Garantie des crédits aux petites et moyennes entreprises*, décision n°0034/D/PR/SG/CONSUPÉ/CDBF/SP.
[277] CDBF 14 juin 2012, *Sanctions financières de l'ex-Délégué du gouvernement auprès de la Communauté Urbaine de Limbé*, décision n°00035/D/PR/CONSUPÉ/CDBF/SP.

décidé de retenir à la charge de ce Délégué, sept « *fautes de gestion* ». Il s'agissait, entre autres, de la perception d'avantages divers non prévus par la réglementation en vigueur ; de la passation et de l'exécution d'un marché de forage sans études techniques préalables, du non reversement des cotisations et des charges fiscales ayant entraîné des pénalités au détriment de la Communauté, du non-respect de la réglementation sur les marchés publics et de la perception irrégulière d'une taxe à la charge du personnel de la CUL.

141. Cette jurisprudence a un double mérite. D'une part, elle confirme que le CDBF, à l'instar de son homologue français, sanctionne deux catégories de fautes de gestion, celles constituées par un acte fautif et l'autre découlant d'une d'abstention fautive, même s'il n'opère pas une distinction formelle entre ces deux catégories de fautes. D'autre part, elle permet de rattacher la notion de faute de gestion à l'une des infractions sanctionnables des articles 3 et 6 de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, quelles que soient les affaires auxquelles il est appelé à se prononcer. Ainsi, seront retenues comme fautes de gestion, tous actes ou omissions commis par un ordonnateur et manifestement contraires à l'intérêt général, lesquels peuvent s'analyser comme une erreur dans la direction d'une entité, une imprudence, négligence ou une violation des dispositions légales. À cet égard, Mme Djila pense que, « *la faute ne peut être sanctionnée que s'il est démontré l'existence d'un préjudice subi par la puissance publique* » [278], puisqu'en principe, et comme le souligne Mme Jacquemet-Gauché, « *des hypothèses de responsabilité sans préjudice ne devraient pas exister* » [279].

B. Le préjudice, élément essentiel à la détermination du niveau de responsabilité

142. Par son rôle déterminant sur la sanction à infliger, le préjudice constitue une notion essentielle du jugement des ordonnateurs. En effet, le préjudice n'est pas un simple critère formel de détermination du niveau de responsabilité des ordonnateurs, son existence apparaît comme une « circonstance aggravante » de leur manquement. Par ailleurs, le préjudice renforce la personnalisation de la sanction des ordonnateurs en établissant les conséquences patrimoniales de chacun de ses manquements. Dans tous les cas, les éléments d'appréciation du préjudice fondé sur l'irrégularité commise par l'ordonnateur **(1)** laissent apparaître quelques difficultés dans l'identification de ce préjudice **(2)**.

---

[278] Djila (R.), *Focus sur la sanction par la jurisprudence camerounaise des fautes de gestion des commissaires aux comptes auprès des entreprises du secteur public et parapublic*, Revue de l'ERSUMA, 2016, n°6, p. 372.
[279] Jacquemet-Gauché (A.), *Responsabilité et préjudice,* in *Le préjudice en droit administratif*, Journée d'études organisée par l'AFDA, Université François-Rabelais de Tours, 1er décembre 2017, Dr. adm., 2018, n°8-9, p. 16.

1. L'appréciation du préjudice fondé sur l'irrégularité commise par l'ordonnateur

143. Le préjudice a toujours été un élément essentiel pour la détermination de la responsabilité des ordonnateurs. Il en est de même concernant les comptables patents, même si la notion de préjudice financier est apparue récemment [280]. En France notamment, les premières décisions des juges des comptes, en la matière, datent de janvier 2013 [281]. À l'opposé du régime de responsabilité des comptables, il n'existe pas, en droits français et camerounais, les termes de « préjudice financier » en matière de responsabilité des ordonnateurs, mais simplement celui de « préjudice ». Pour autant, l'absence de l'adjectif « financier » ne modifie en rien les conditions de mise en jeu de la responsabilité des ordonnateurs. Il est vrai que cet adjectif associé au terme préjudice sous-tend une approche patrimoniale, proche du dommage matériel qui résulterait d'une perte subie ou d'un gain manqué [282]. D'ailleurs, le juge administratif français l'a rappelé dans l'arrêt *Imbert*. D'après ce juge, toute illégalité commise par l'administration constitue une faute susceptible d'engager sa responsabilité, pour autant qu'il en résulte un préjudice [283]. Néanmoins, comme tout « bon » principe, celui en vertu duquel il ne saurait y avoir de responsabilité de l'ordonnateur sans préjudice financier évalué **(a)**, connaît des exceptions en matière de discipline budgétaire et financière **(b)**.

a) « L'objectivation » de la sanction d'irrégularités en présence de préjudice

144. La compréhension de la notion de préjudice subi par un organisme public, du fait de l'ordonnateur, commande qu'un lien soit établi entre la responsabilité de ce dernier et celle du comptable. Il y a préjudice « financier », comme l'a expliqué la doctrine, « *lorsqu'est constaté un manquant dans la caisse publique* » [284]. Il importe peu que l'ordonnateur n'ait pas commis de faute, parce que c'est l'existence du manquant qui justifie le prononcé de l'amende

[280] Article 90 de la loi n°2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 ; Damarey (S.), *Le préjudice financier, nouveau critère de la responsabilité du comptable public,* AJDA, 2017, n°25, p. 1435 ; *Id.*, *Le préjudice financier devant le juge des comptes*, in *Le préjudice en droit administratif*, Journée d'études organisée par l'AFDA tenue à l'Université François-Rabelais de Tours, 1er décembre 2017, Dr. adm., 2018, n°8-9, p. 29.

[281] C. comptes 9 janvier 2013, *École nationale des ponts et chaussées*, req. n°65752, AJDA 2013 p. 681, chron. C. Michaut et P. Sitbon.

[282] Article 1231-2 (nouveau) du Code civil dispose que, « *les dommages et intérêts dus* […], *sont en général de la perte qu'il a faite et du gain dont il a été privé* […] ».

[283] CE 30 janvier 2013, *Imbert*, req. n°339.918, AJDA 2013 p. 792, chron. X. Domino et A. Bretonneau.

[284] Damarey (S.), Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *L'identification du préjudice financier dans le cadre du nouveau régime de responsabilité des comptables publics*, GFP, 2015, n°11-12, p. 140 ; Dutheillet (L.) et Odinet (G.), *Responsabilité des comptables : le préjudice financier entre en ligne de compte*, AJDA, 2015, p. 2142 ; Gaillard (S.) et Goubault (J.), *Préjudice financier en cas d'absence de recouvrement d'une créance. Une approche restrictive de la Cour des comptes*, AJDA, 2016, p. 656.

ou du débet. Autrement dit, le simple constat d'un manquant dans la caisse publique suffit à identifier le préjudice financier. Dans ce cas, l'irrégularité commise, imputable à l'ordonnateur, constitue le fait générateur du préjudice subi. Il s'agit d'une évidence qu'il est possible de constater dans l'engagement d'une dépense sans pièces justificatives suffisantes comme dans le dépassement des crédits arrêtés par l'organe statutaire compétent.

145. En droit camerounais, c'est la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs qui consacre la notion de préjudice en droit financier. Il résulte de ce texte qu'il est mis à la charge de l'agent fautif, à titre de débet, « *le montant du préjudice réel subi par l'État calculé compte tenu des éléments chiffrés* » [285]. Il s'agit de l'obligation faite aux ordonnateurs de reverser dans la caisse publique le montant de la somme litigieuse, à concurrence du montant des sommes distraites du fait de leur mauvaise gestion. Au sens de cette loi, le préjudice réel subi s'entend de tout dommage matériel ou financier, y compris les frais d'expertise et de contre-expertise, que celles-ci aient été ou non ordonnées à la demande des intéressés, les frais d'inventaire de leurs biens et d'apposition de scellés au cours de la procédure [286]. Dès lors, il revient au CDBF « *de prendre des sanctions à l'encontre des agents publics, patents ou faits, coupables des irrégularités et fautes de gestion* […] *ayant eu pour effet de porter préjudice aux intérêts de la puissance publique* » [287]. Cette solution a l'avantage d'une certaine simplicité dans la mesure où elle relève de considérations objectives, le montant à reverser étant la conséquence du préjudice subi.

146. En droit français, la plupart des infractions sanctionnées par la CDBF ne nécessitent pas la présence d'un préjudice. C'est le cas de l'infraction contenue à l'article L. 313-4 du CJF bien qu'elle soit la plus utilisée. Dès lors, le fondement du préjudice subi par une entité publique est à rechercher dans deux articles du CJF. Il s'agit de l'article L. 313-6 qui réprime le fait de procurer à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé [288]. Un tel avantage est passible, d'après l'article L. 313-6 du CJF, d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 300 euros et dont le maximum pourra atteindre le double du montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date de l'infraction.

---

[285] Alinéa 2 de l'article 13 de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs.
[286] *Ibid*., alinéa 3 de l'article 16.
[287] Article 2 du décret n°2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du CDBF.
[288] CDBF 15 décembre 2017, *Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)*, req. n°217-730-II ; CDBF 22 février 2018, *Société d'investissement de la filière pêche de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon,* req. n°218-749, AJDA 2018 p. 1147, note N. Hauptmann et N. Péhau.

147. L'article L. 313-7-1 du CJF sanctionne, également, la faute de gestion ayant causé un préjudice grave à une entreprise publique, par des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de celle-ci. En présence d'un tel préjudice, le montant de l'amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 150 euros et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel qui était alloué à l'ordonnateur à la date à laquelle le fait a été commis [289]. Une analyse des décisions de la CDBF laisse entrevoir, *a contrario*, qu'en l'absence de préjudice, l'infraction n'est pas constituée sur ces deux fondements [290]. De toute façon, si l'article L. 313-6 du CJF fait simplement allusion au préjudice subi par le Trésor public, l'article L. 313-7-1 du même Code nécessite pour sa constitution un « *préjudice grave* » [291]. Ainsi, et ne serait-ce qu'au niveau des éléments constitutifs de certaines infractions, la présence du préjudice, comme le souligne M. Gaullier, « *oblige le juge financier à aller au-delà de la simple irrégularité formelle pour s'intéresser à ses conséquences qui peuvent être concrètes* » [292].

148. En vérité, le montant du préjudice subi par l'entité doit être fixé par le juge financier, en comparaison des sommes concernées par les manquements imputés à l'ordonnateur. Dans l'ensemble, en matière d'appréciation et d'identification du préjudice, le principe retenu est *a priori* simple. En cas de préjudice financier, le régime classique applicable est celui du débet en droit camerounais. À ce titre, et nonobstant le caractère non répréhensible des faits ou actes dommageables retenus par le CDBF [293], il peut être mis à la charge de l'ordonnateur fautif, le montant réel du préjudice chiffré subi par la puissance publique [294]. Dès lors, la responsabilité des ordonnateurs apparaît comme une responsabilité pour faute objective, parce que l'amende, infligée à l'ordonnateur par la CDBF, relève à la fois d'une logique de réparation et de répression d'une irrégularité préjudiciable. Sur ce point justement, M. Mouzet soutient que « *responsabilité financière est* […] *mi réparatrice mi répressive* » [295]. D'ailleurs, l'intitulé du chapitre III du titre III du CJF consacré aux

[289] Article L. 313-7-1 du CJF.
[290] CDBF 20 décembre 2007, *Société SCIC Habitat Île-de-France*, req. n°158-534, Rev. Trésor 2008 p. 370 ; CDBF 13 octobre 2017, *Opéra national de Bordeaux*, req. n°216-784, AJDA 2017 p. 2528, note N. Péhau et N. Hauptmann ; CDBF 6 avril 2018, *Agence nationale pour la rénovation urbaine,* req. n°219-793.
[291] CDBF 21 février 2008, *Agence nationale de valorisation de la recherche*, req. n°160-581, AJDA 2008 p. 1193, chron. N. Groper et C. Michaut ; CDBF 21 mars 2013, *Secrétaire d'État chargé des Sports*, req. n°188-712 ; CDBF 13 octobre 2017, *Opéra national de Bordeaux*, req. n°216-784.
[292] Gaullier-Camus (F.), *La responsabilité financière des gestionnaires publics,* Thèse, Droit public, Université de Bordeaux, 2018, p. 257.
[293] Le Conseil de discipline budgétaire et comptable (CDBC) qui était régi par le décret n°83/159 du 24 octobre 1983 est devenu, à la faveur du décret n°2008/028, le Conseil de discipline budgétaire et financière (CDBF).
[294] Article 16 (nouveau) de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs.
[295] Mouzet (P.), *La responsabilité financière, rencontre du cinquième type,* JCP A. 2015, n°10-11, p. 34.

infractions constatées par la CDBF et aux sanctions prononcées conforte ce constat. Dès lors, souligne le Professeur Damarey, il s'agit d'une « *sanction personnelle puisque même si plusieurs personnes sont impliquées, les amendes sont individualisées et aucune solidarité ne saurait apparaître entre les co-auteurs des infractions sanctionnées* » [296]. À la différence du législateur français, le législateur camerounais a, à côté du débet – logique réparatrice –, prévu une « amende spéciale » – logique répressive –, qui peut être prononcée alors même que les sommes manquantes ont été restituées ou que l'entité n'a pas subi de préjudice.

b) La « subjectivation » de la responsabilité en l'absence de préjudice évalué

149. L'office du juge financier camerounais comporte des éléments « *subjectifs* » d'appréciation du préjudice découlant de l'irrégularité commise par l'ordonnateur. En pareilles circonstances, il revient au CDBF d'apprécier « *souverainement* » si chaque manquement cause ou non un préjudice à la collectivité. Même si le manquement n'a pas causé de préjudice financier à la collectivité ou à l'organisme considéré, le CDBF peut mettre à la charge de l'ordonnateur fautif une amende spéciale, dans la limite du plafond fixé par la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 [297]. Les décisions du CDBF en la matière sont abondantes. C'est le cas dans l'hypothèse d'une modification irrégulière de l'affectation des crédits publics [298], ou encore du fractionnement des marchés publics [299]. De même, l'absence d'un registre des délibérations du Conseil de la communauté [300], tout comme le recrutement du personnel sans en avoir qualité et sur la base des dossiers incomplets [301], sont sanctionnés même si ces faits n'entrainent pas un préjudice financier.

150. En revanche, la CDBF se refuse de sanctionner un ordonnateur en l'absence d'un préjudice financier avéré, autrement dit, lorsque le montant du préjudice ne peut être déterminé avec exactitude. L'arrêt *Chambre départementale d'agriculture de la Corrèze* du 22 mars 2019 renseigne suffisamment sur la question. Le juge relevait, non sans pertinence,

---

[296] Damarey (S.), Droit public financier. Finances publiques, droit budgétaire, comptabilité publique et contentieux financier, Dalloz, 1re éd., 2018, p. 1142.
[297] Article 13 de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs.
[298] CDBF 3 septembre 2008, *Sanctions pécuniaires aux sieurs M. J., et B. N. G., respectivement ex-Délégué départemental du MINEDUB pour le Ngoketundja et Délégué départemental du MINEDUB de la Momo*, décision n°0003/D/PR/CONSUPÉ/SG/SP-CDBF.
[299] CDBF 3 septembre 2008, *Sanctions pécuniaires aux sieurs F. et B. N. D., respectivement ex-Délégué départemental du MINEDUB pour le Bamboutos et Délégué départemental du MINEDUB pour la Menoua*, décision n°0015/D/PR/CONSUPÉ/SG/SP-CDBF.
[300] CDBF 13 juin 2012, *Sanctions financières à sieur E. K. D., ex-Président de la Commission de Passation des marchés auprès de la Communauté Urbaine de Limbé*, décision n°00037/D/PR/CONSUPÉ/SG/SP.
[301] CDBF 11 novembre 2011, *Sanctions pécuniaires à sieur S. J. I., ex-Directeur général de l'Autorité Aéronautique*, décision n°0011/D/PR/CONSUPÉ/SG/SP-CDBF.

que considérant que « *le fait d'avoir mis fin à des procédures contentieuses* […]*, sans délibération de la session de la chambre départementale, constitue une infraction aux règles d'exécution des dépenses* [publiques] *; cependant, la perte de chance résultant de l'abandon desdites procédures n'étant pas suffisamment établie pour que le préjudice financier soit constitué, les éléments constitutifs de l'infraction* […] *ne sont pas réunis* » [302]. Quelques mois auparavant, une décision similaire avait été rendue par la CDBF dans l'espèce *Office national des anciens combattants et victimes de guerre.* Dans cette affaire, le juge avait indiqué que : « *si la conclusion répétée de marchés publics avec une même société en l'absence de toute mise en concurrence et de publicité préalable peut être constitutive d'un avantage injustifié octroyé à cette société, la Cour a rappelé que l'infraction sanctionnée par l'article L. 313-6 du CJF suppose également l'existence d'un préjudice subi par la personne publique,* [ce] *qui n'était pas irréfutablement établi en l'espèce* » [303].

151. De façon générale, il est possible de résumer la démarche du juge financier sous la forme d'une question. Le même préjudice serait-il advenu si l'ordonnateur avait manqué à ses obligations ou s'il avait exécuté parfaitement les diligences lui incombant ? Répondre positivement à cette question conduit à considérer que le préjudice n'a pas été « causé » par une irrégularité. Dès lors, l'ordonnateur ne saurait être condamné au versement d'un débet. Ce raisonnement s'impose davantage dans le contexte camerounais où il existe, rappelons-le, à la différence de la France, deux niveaux de responsabilité de l'ordonnateur : un volet restitutif matérialisé par le débet, et un volet répressif traduit par l'amende spéciale. Un dispositif similaire existe en droit portugais concernant la mise en jeu de la responsabilité des comptables [304]. Ceci suppose qu'un ordonnateur puisse être condamné à restituer le montant du préjudice réel subi par la puissance publique, mais également condamné à une amende en raison du manquement qui lui est reproché [305]. Plus simplement, tandis que la mesure punitive permet de sanctionner la violation d'une norme financière, le volet restitutif oblige l'ordonnateur à restituer le montant de l'irrégularité relevée. Mieux, ce dispositif « *permet tout à la fois de sanctionner et de gérer le manquant constaté dans la caisse* » [306].

[302] CDBF 22 mars 2019, *Chambre départementale d'agriculture de la Corrèze*, req. n°232-792.
[303] CDBF 3 mai 2018, *Office national des anciens combattants et victimes de guerre,* req. n°220-783.
[304] Lascombe (M.), Baudu (A.) et Chouvel (R.), (entretien avec J. F. Tavarès, D. G du Tribunal de *Contas*), *Le contrôle des gestionnaires publics par le Tribunal de Contas du Portugal*, RFFP, 2017, n°137, pp. 231-238.
[305] Damarey (S.), *Le préjudice financier devant le juge des comptes*, *op. cit*, p. 33.
[306] Damarey (S.), *La réforme de la responsabilité du comptable public et ses conséquences jurisprudentielles*, GFP, 2016, n°2, p. 46.

152. Il demeure que les références, camerounaise et portugaise, constituent une voie de sortie qui permettrait d'établir une réelle compétence de la CDBF, en matière de sanction des ordonnateurs, sans que cette Cour ait à se limiter à la sanction en cas d'un manquant constaté dans la caisse publique [307]. Au demeurant, en dépit des difficultés liées à l'identification du préjudice par le juge financier, la France pourra utilement s'inspirer de ce modèle dualiste de sanctions sous la réserve de l'adapter à ses spécificités.

2. Les difficultés liées à l'identification du préjudice subi par l'entité publique

153. Le régime de responsabilité des ordonnateurs au Cameroun, à l'opposé de la France, n'envisage la sanction ultime du débet qu'en cas de préjudice financier avéré. Par ailleurs, le CDBF a la possibilité de prononcer des amendes en l'absence de préjudice. Dans tous les cas, l'existence d'un tel préjudice est plus aisée à identifier dans des situations bien précises et définies par le législateur. C'est notamment le cas de non application des pénalités de retard dans l'exécution du marché accordé à une entreprise, ou de l'engagement des dépenses sans pièces justificatives [308]. De même, c'est le cas du paiement intégral d'un marché nonobstant l'existence d'un matériel non conforme, ou la perception de frais de représentation indue, sans base légale ou réglementaire [309]. Ces éléments permettent d'établir un panorama général susceptible de rendre accessible la notion de préjudice « financier ». De ce point de vue, la sanction de la responsabilité des ordonnateurs suppose que le préjudice soit identifié de façon distincte. Et c'est à ce niveau que des difficultés surviennent. L'une d'entre elles, qui mérite d'être analysée, tient à l'appréciation du préjudice en lien avec le service fait.

154. De prime abord, il peut paraître logique de penser qu'un service fait induit nécessairement une absence de préjudice « financier ». Autrement dit, lorsqu'est considéré un service fait, le manquant constaté dans la caisse publique ne devrait pas emporter qualification de préjudice « financier » [310]. Mais, l'exécution du service fait ne permet pas toujours d'écarter l'existence d'un tel préjudice [311]. C'est ainsi que les décisions du CDBF font état du préjudice constaté en présence du service fait. L'exemple peut être donné du paiement de la

---

[307] Mouzet (P.), *op. cit.*, p. 34.
[308] CDBF 11 mars 2009, *Sanctions de responsabilités de sieur N. E. J. B., ex-Directeur général de la Société Camerounaise des Dépôts Pétroliers (SCDP)*, décision n°00021/D/PR/CONSUPÉ/SG/SP-CDBF.
[309] CDBF 18 février 2009, *Sanctions de responsabilités de sieur M. Z. G., ex-Directeur général de la Cameroon Radio and Television (CRTV)*, décision n°0013/D/PR/CONSUPÉ/SG/SP-CDBF.
[310] Damarey (S.), Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *L'identification du préjudice financier dans le cadre du nouveau régime de responsabilité des comptables publics*, GFP, 2015, n°11-12, p. 148 ; Damarey (S.), *Le préjudice financier devant le juge des comptes*, in *Le préjudice en droit administratif*, Journée d'études organisée par l'AFDA tenue à l'Université François-Rabelais de Tours, 1er décembre 2017, Dr. adm., 2018, n°8-9, p. 32.
[311] C. comptes 16 avril 2015, *Régie départementale des transports des Bouches-du-Rhône*, req. n°72199.

prime de recouvrement sans fondement juridique, ou encore du paiement d'avantages spéciaux aux personnels du Ministère des finances placés auprès de l'ARMP [312]. La difficulté se situe au niveau de l'évaluation du préjudice alors même qu'une contrepartie aurait été établie. Il peut s'avérer que des primes aient été payées pour des sommes effectivement recouvrées ou que les personnels du MINFI placés auprès de l'ARMP aient réellement effectué des travaux spéciaux en dehors de leurs tâches normales ; mais que le juge estime ces paiements indus dès lors qu'ils ont été payés sans autorisation de l'organe délibérant.

155. Si nous reprenons l'exemple du paiement de la prime de recouvrement sans fondement juridique (absence de texte législatif et réglementaire régissant l'octroi de telle prime), il est loisible de se rendre compte que juridiquement, cette dépense n'aurait pas dû être engagée. Pourtant le recouvrement a été fait et une contrepartie (prime) constatée. Dans ce contexte, l'ordonnateur pourrait être condamné à payer une amende, quand bien même aucun manque dans la caisse n'aura été constaté. De même, l'arrêt *Service hydrographique et océanographique de la marine* du 19 décembre 2013 offre l'illustration éclatante d'un cas où l'existence du service fait ne suffit pas à démontrer l'absence de préjudice financier. Dans cette affaire, il a été jugé, à propos des primes d'enseignement servies à des agents contractuels alors que leur contrat de travail s'opposait expressément à un tel versement, que le défaut de contrôle du comptable avait provoqué un préjudice financier à l'établissement, bien que « *les dépenses en cause correspondent à des prestations effectivement réalisées* » [313].

156. En revanche, il serait juridiquement injustifiable de mettre en débet l'ordonnateur alors même que l'irrégularité qu'il a commise n'aurait occasionné aucun manque dans la caisse publique. Le juge camerounais l'a rappelé, dans l'espèce *H. D. M. K. B*, objet du jugement n°58/QD/17, en ces termes : « *Attendu qu'aucun dommage n'a été relevé au préjudice de l'Université de Douala relativement* [à la] *faute de gestion retenue à l'encontre du requérant, le Conseil s'étant contenté de sanctionner la co-signature des chèques sans établir au préalable l'incidence financière qui constituerait le préjudice subi par cet établissement public* […]. *Que dans la même veine, le préjudice financier invoqué au soutien de la faute de gestion n'est pas clairement défini* […]. *Qu'il échet d'annuler la décision n°00026/D/PR/CONSUPÉ/SP-CDBF/SGSAS/BS du 22 janvier 2014* » [314]. En réalité, le préjudice subi par la puissance publique doit être certain et non éventuel, parce que la

[312] CDBF 11 juin 2012, *Sanctions financières de sieur J. J. N., ex-Directeur général de l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP)*, décision n°00030/D/PR/CONSUPÉ/SG/SP.
[313] C. comptes 19 décembre 2013, *Service hydrographique et océanographique de la marine*, req. n°68201.
[314] TA du Littoral 2 février 2017, *Sieur M. K. B., c/ État du Cameroun (MINCONSUPÉ)*, jugement n°58/QD/17.

réparation du préjudice éventuel est contraire au principe indemnitaire gouvernant la responsabilité civile. La réparation d'un tel préjudice est susceptible d'entraîner un enrichissement sans cause de l'État et un appauvrissement injustifié de l'ordonnateur.

157. Sur ce point justement, l'attitude du juge français des comptes est similaire à celle du CDBF camerounais. En effet, pour le premier, il n'y a pas de préjudice financier dès lors que le service est effectivement réalisé, et lorsque les pièces justificatives nécessaires au contrôle de la validité de la créance existent [315]. C'est le même raisonnement qui a été adopté par le Conseil d'État [316]. Désormais, pour déterminer si l'engagement irrégulière d'une dépense a causé un préjudice financier à l'organisme public, il appartient au juge financier d'apprécier si la dépense était due et, à ce titre, de vérifier qu'elle n'était pas dépourvue de fondement juridique. Il y a fort espoir, au regard de ces jurisprudences, que soit mis fin aux débets sans préjudice dans le domaine du contentieux financier public camerounais.

158. En tout cas, c'est la position adoptée au Portugal, où l'existence d'une dépense illégale, en l'absence du préjudice n'entraîne pas automatiquement la mise en débet de l'ordonnateur. Très souvent, le juge exige que ce préjudice soit caractérisé par l'absence de contrepartie effective. Dans ce sens, le tribunal de *Contas* a jugé qu'une subvention illégale, visant à compenser les heures supplémentaires demandées à des employés municipaux, ne causait pas de préjudice financier à la commune [317]. Cette solution, difficilement compréhensible sur le plan du droit, n'est pas dépourvue de bon sens.

Cette subvention avait permis, non seulement de rémunérer des heures effectivement réalisées dans l'intérêt du service en dehors des horaires normaux, mais son montant était également inférieur à ce qui aurait été payé en heures complémentaires. Ces indications, qui traduisent la résistance du juge financier à sanctionner un ordonnateur en l'absence d'un préjudice financier, sont mollement appliquées en Italie. En effet, pour pondérer le montant de la condamnation d'un ordonnateur ayant procédé au recrutement illégal d'un agent, le juge italien prend en compte « *la contribution de ce dernier à l'amélioration du fonctionnement du service rendu aux usagers* » [318]. Quoi qu'il en soit, dans l'appréciation du préjudice financier, le juge doit rechercher le lien de causalité entre le manquement constaté et le préjudice subi.

[315] C. comptes 13 mars 2014, *Commune de Rivière-Pilote (Martinique)*, req. n°68961.
[316] CE 8 février 2012, *Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État*, req. n°342.825.
[317] Sentence du Tribunal de *contas* portugais, req. n°4, 2001.
[318] Flizot (S.), *La mise en jeu de la responsabilité financière des gestionnaires publics en Espagne, en Grèce, en Italie et au Portugal : un exemple pour la France* ?, RFFP, 2005, n°92, p. 219.

C. Le lien de causalité entre le préjudice subi et le manquement de l'ordonnateur

159. La sanction de l'ordonnateur implique l'existence d'un lien de causalité entre la faute commise par l'ordonnateur et le préjudice subi par l'entité publique. Outre l'influence de cette référence théorique incontournable du fait de l'insertion du mot « préjudice » dans la loi n°74/18 du 5 décembre 1974, ou dans le CJF, l'obligation d'identifier le lien de causalité résulte des termes des textes précités. Il y est prévu qu' « *il peut être émis à la charge du l'agent fautif à titre de débet, le montant réel du préjudice* [réel] *chiffré subi par la puissance publique* […] » [319], ou « *toute personne* […] *qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, aura, en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui un avantage injustifié* […], *entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité* […] » [320]. À ce sujet, MM. Advielle et Van Herzele soutiennent que l'emploi des termes « *fautif* » ou « *procuré à autrui un avantage injustifié* » semble subordonner le prononcé de la sanction à « *la preuve d'un lien de cause à effet entre le préjudice et la faute de l'ordonnateur apparu à l'occasion d'une opération irrégulièrement réalisée* » [321].

160. A chaque fois qu'un dommage est établi, il faudra que le fait dommageable en soit bien à l'origine. Autrement dit, si le (la) CDBF veut sanctionner un ordonnateur, il ne suffit pas de démontrer un dommage et un acte fautif ; il faut que ce dernier soit bien la cause du dommage (manque à gagner). Dans l'arrêt *École nationale de formation agronomique (ÉNFA)* du 12 octobre 2018, la CDBF a mis en lumière le lien de causalité entre la faute commise et le préjudice subi par cet organisme public [322]. Rappelons que dans cette affaire, il était reproché à la secrétaire générale de l'école d'avoir signé des actes d'engagement alors que les financements n'avaient pas encore été accordés pour la deuxième phase des travaux, mais aussi les autorisations d'engagement n'avaient pas été formellement données par la tutelle, situation qui a entraîné l'obligation pour l'ÉNFA de souscrire un emprunt de l'ordre de 1,3 M€ sur une période de 15 ans. Très souvent, le lien de causalité peut-être beaucoup plus complexe, parce qu'il est rare que la faute du dirigeant poursuivi soit la cause unique du dommage. En cela, il faut retenir deux conceptions de la causalité, notamment en cas de pluralité de causes, qui sont utilisées par le juge et suivie par une partie de la doctrine. Il s'agit de la théorie de l'équivalence des conditions et de la causalité adéquate.

[319] Articles 13 et 16 de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs.
[320] Articles L. 313-6 du CJF ; dans le même sens, voir l'article L. 313-7-1 du CJF.
[321] Advielle (F.) et Van Herzele (P.), *Le juge des comptes et le préjudice financier*, AJDA, 2014, n°35, p. 1989.
[322] CDBF 12 octobre 2018, *École nationale de formation agronomique (ÉNFA)*, req. n°223-786.

161. La théorie de l'équivalence des conditions met sur un pied d'égalité tous les facteurs qui ont pu contribuer au dommage. Ainsi, dès que se trouve un fait générateur de responsabilité, son auteur est considéré comme étant à l'origine du dommage [323]. Dans le cas de la responsabilité des ordonnateurs, le manquement de ces derniers, à une obligation, est nécessaire à l'existence du dommage. Le CDBF applique, avec justesse, cette théorie lorsque, appelé à se prononcer sur la gestion d'un ordonnateur, il identifie tous les faits ayant contribué au dommage. La preuve en est rapportée par l'affaire *ex-Directeur de l'hôpital régional d'Ebolowa* [324]. Dans cette espèce, le Conseil a identifié plusieurs facteurs (ou fautes) qui ont contribué au préjudice évalué à 13 098 407 F CFA (19 997 €). Il s'agit du non reversement au Trésor public des taxes dues, de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement en double d'une opération de dépenses et de l'engagement de dépenses sans crédits disponibles. Très souvent, c'est la même position retenue par le juge financier français dans l'espèce *Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)* du 6 avril 2018. Ainsi, pour sanctionner le directeur général de cette structure, le juge a relevé plusieurs facteurs ayant occasionné le préjudice financier pour l'ANRU dont : la signature de deux protocoles transactionnels sans avoir obtenu au préalable l'accord du conseil d'administration, et au paiement de frais de formation dont le montant excédait le droit individuel à la formation acquis par la salariée bénéficiaire [325]. Ainsi, ces éléments permettent de prendre la mesure complète de la réception de la théorie de l'équivalence des conditions par le CDBF.

162. A l'inverse de l'équivalence des conditions, la causalité adéquate ne retient que les facteurs les plus importants qui ont contribué au dommage. D'après cette théorie, le juge financier ne doit imputer la responsabilité à l'auteur du fait générateur que si ce fait est la cause prépondérante du dommage, c'est-à-dire qu'elle figure parmi les causes immédiates et directes du dommage. La doctrine classique privilégie cette théorie parce que seul est retenu, le fait dont on peut estimer qu'il avait une vocation particulière à provoquer le dommage [326]. Le CDBF, à la différence de la CDBF, utilise très rarement la théorie de la causalité adéquate.

163. En droit français, celle-ci peut être illustrée en invoquant l'arrêt *Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN)* du 4 septembre 2018 [327]. Dans cette affaire, le ministère

[323] Girardi (J.-L.), *Nouveau régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. Les premières décisions des Chambres régionales des comptes*, GFP, 2013, p. 5.
[324] CDBF 4 avril 2012, *Sanction des responsabilités d'un ex-Directeur de l'hôpital régional d'Ebolowa*, décision n°00013/D/PR/CONSUPÉ/SG/SP-CDBF.
[325] CDBF 6 avril 2018, *Agence nationale pour la rénovation urbaine,* req. n°219-793.
[326] Lebreton (G.), Droit administratif général, Dalloz, 9e éd., 2017, p. 421.
[327] CDBF 4 septembre 2018, *Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN),* req. n°222-771.

public avait renvoyé devant la CDBF deux directeurs généraux successifs de l'AESN pour différentes irrégularités dont : la conversion des avances en subvention au bénéfice de la société Euro Disney, l'octroi d'un complément de subvention et d'une avance exceptionnelle à la commune de Roncey et l'octroi des différentes aides financières à la société Renault pour des travaux de dépollution de sols pollués. La théorie de la causalité adéquate a conduit le juge financier français à ne retenir, contre le directeur général de l'Agence, que les deux premières infractions comme facteurs importants ayant contribué au dommage. Cette décision permet d'illustrer la pratique de la théorie de la causalité adéquate. A l'inverse des dépenses, le lien de causalité n'est pas déterminant en recettes. Finalement, la responsabilité des ordonnateurs, qui peut conduire au prononcé des débets ou des amendes, et dont le montant est souvent important, explique la singularité de la procédure.

§ 2. La mise en œuvre d'une procédure « juridictionnalisée » devant le (la) CDBF

164. Les limites apportées à la compétence du (de la) CDBF, auxquelles s'ajoutent les règles de procédure particulières, font de lui (d'elle) une institution singulière. Cette instance doit être saisie par des autorités limitativement énumérées. Une fois saisie, l'instance, qui se déroule selon un schéma dont les règles de procédurales sont bien encadrées **(A)**, aboutit éventuellement au prononcé des sanctions **(B)**.

A. Les règles de procédure devant le (la) CDBF strictement encadrées

165. De nos jours, l'activité du (de la) CDBF pâtit des règles de procédure particulières. À la suite du déclenchement du mécanisme de contrôle, la procédure d'instruction devant le (la) CDBF, qui est garante des droits de la défense **(2)**, commence par sa saisine, par ailleurs étroite, par les autorités compétentes **(1)**. Celles-ci doivent s'entendre strictement, parce qu'aucune dérogation n'est possible en la matière.

1. L'étroitesse des modalités de saisine

166. A l'instar du droit français, les textes sont clairs en droit camerounais quant à la procédure applicable aux justiciables du (de la) CDBF. Ainsi, le déclenchement de la procédure devant cette instance suppose qu'elle est ou peut-être saisie par l'une des autorités habilitées à cet effet. Le principe est que le (la) CDBF ne peut se saisir d'elle-même, les règles de saisine en droit camerounais **(a)**, comme en droit français **(b)**, étant fortement encadrées.

a) La restriction des auteurs de la saisine du CDBF en droit camerounais

167. Le mode de saisine du CDBF paraît particulier par la qualité des personnalités qui ont compétence à le saisir. Le décret n°2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du CDBF renseigne suffisamment à ce sujet, cet organe ne pouvant être saisi que par un nombre restreint d'autorités [328]. Ainsi, est-il écrit que, dans le cadre de la sanction des responsables des agents publics patents ou de fait mis en cause, le CDBF est saisi par le Président de la République, le premier Ministre, le ministre en charge du Contrôle supérieur de l'État, les ministres supérieurs hiérarchiques des agents mis en cause ou ceux chargés de la tutelle des organismes publics et parapublics concernés, ou enfin, toute autre autorité prévue par les textes en vigueur [329]. Les ministères publics auprès des tribunaux ne peuvent saisir le CDBF, dans la mesure où aucun texte ne le prévoit ; le Conseil, comme cela été dans une étude, reste un organe administratif de discipline budgétaire et financière [330].

168. L'expérience camerounaise montre que l'initiative de la saisine du CDBF est très souvent le fait du Président de la République, par l'intermédiaire de son Ministre délégué chargé du Contrôle supérieur de l'État. À ce sujet, M. Mpessa relevait, à juste titre, que la frilosité des autres personnalités, ci-dessus énumérées, s'expliquerait par « *la crainte de faire provoquer un effet boomerang du fait des casseroles qu'elles traineraient* » [331]. Les strictes conditions de saisine de cette instance sont d'ailleurs présentées comme justifiant, en partie, sa faible activité contentieuse. Le droit de saisine, qui est également restreint en France, s'est progressivement étendu depuis la loi n°80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative.

b) Le droit de saisine progressivement étendu en droit français

169. La procédure contentieuse devant la CDBF française commence par une saisine effectuée dans les cinq ans à partir du jour où l'infraction a été constatée, par des autorités limitativement énumérées [332] ; au-delà de ce délai, il y a prescription [333].

---

[328] Owona (J.), Le contentieux administratif de la République du Cameroun, L'Harmattan, 2011, p. 175.
[329] Article 14 du décret n°2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du CDBF.
[330] Djeya Kamdom (Y-G.), *Réflexions sur l'ambigüité institutionnelle du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière au Cameroun*, GFP, 2016, n°2, p. 85.
[331] Mpessa (A.), *Le Conseil de discipline budgétaire et financière à l'épreuve de la protection de la fortune publique au Cameroun*, Juridis périodique, 2012, n°92, p. 85.
[332] Albert (J.-L.), Finances publiques, LGDJ, 10e éd., 2017, p. 397.
[333] Article L. 314-2 du CJF ; Il convient de souligner, à la suite de certains auteurs contemporains, que « *ce délai de prescription relativement court pèse sur les possibilités effectives de sanctions et vient renforcer les autres éléments aboutissant à une activité très relative en ce domaine* » ; Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-

Relativement à ce point, la CDBF a, par deux récentes décisions, précisé sa compétence dans le temps. D'une part, elle a tout d'abord rappelé que si des manquements ayant entaché une procédure de passation d'un marché qui s'est déroulée en période prescrite ne sont pas sanctionnables en tant que tels, rien ne s'opposait « *à ce que la Cour procède à l'examen de leurs conditions d'exécution* » [334]. D'autre part, ayant constaté, dans une autre affaire, qu'une décision prise en période prescrite avait « *poursuivi ses effets sur la période non prescrite* », la CDBF a considéré qu'elle « *pouvait examiner l'ensemble des opérations sans que soit méconnue la règle de prescription prévue par l'article L. 314-2 du CJF* » [335].

170. L'article L. 314-1 du CJF énumère les personnes ayant qualité pour saisir la Cour. Celle-ci, à la différence de la Cour des comptes, ne peut pas se saisir d'elle-même. Ce texte mentionne que la saisine ne peut s'opérer que « *par l'organe du ministère public* » [336]. Cette formule, contrairement à celle consacrée en droit camerounais, signifie que les autorités désignées n'ont pas le pouvoir de saisir directement la Cour, la saisine de celle-ci étant essentiellement le fait des juridictions financières. Au rang de ces autorités, figurent les présidents des Assemblées parlementaires et les ministres (dont le Premier) pour les faits relevés à la charge des fonctionnaires et agents placés sous leur autorité. Il s'agit aussi des autorités financières, et c'est le cas le plus courant, s'agissant de la Cour des comptes et son parquet, les chambres régionales des comptes. Le Procureur général près la Cour des comptes dispose du droit de saisir la CDBF de sa propre initiative c'est-à-dire sans déféré préalable.

171. Au demeurant, dans la pratique, et comme ont pu le constater certains auteurs français [337], à la suite de la CDBF [338], la majorité des saisines émane de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes. Enfin, les bénéficiaires de certaines décisions de justice condamnant l'administration au paiement d'une somme d'argent, et qui ne se sera pas exécutée dans les deux mois de la notification de cette décision, peuvent également saisir la CDBF [339]. Plus simplement, depuis la loi du 10 juillet 1980 relative à l'exécution des décisions de justice, tout créancier d'une personne morale de droit public voulant obtenir

---

P.), Finances publiques, LGDJ, 17e éd., 2018, p. 468 ; CDBF 26 juillet 2018, *Association Marseille Provence 2013-Capitale européenne de la culture (MP2013)*, req. n°221-776. Dans cette espèce, la CDBF avait relaxé l'une des personnes renvoyées devant elle après avoir constaté la prescription des faits.

[334] CDBF 3 mai 2018, *Office national des anciens combattants et victimes de guerre*, req. n°220-783.

[335] CDBF 12 octobre 2018, *École nationale de formation agronomique (ENFA)*, req. n°223-786.

[336] Hormis le cas particulier des dispositions de la loi n°80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

[337] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), *op. cit.*, p. 527 ; Albert (J.-L.), *op. cit.*, p. 397.

[338] Dans son rapport d'activités 2013 publié en février 2014, la CDBF relevait que sur la dernière décennie, 95 % des déférés provenaient de la Cour des comptes et des Chambres régionales et territoriales des comptes.

[339] Articles L. 313-12 et L. 314-1 du CJF.

l'exécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée, peut saisir la Cour. Cette saisine est effectuée par l'intermédiaire du parquet qui est entièrement maître des poursuites puisqu'il peut classer l'affaire à l'une des étapes de la procédure. Celle-ci, bien que garante des droits de la défense, reste marquée par son caractère répressif.

2. La procédure d'instruction garante des droits de la défense

172. En droit camerounais, la condamnation de l'ordonnateur par le CDBF à un débet simple et à une amende assortie de déchéance intervient à l'issue d'une procédure diligentée dans les formes classiques [340]. L'instruction des affaires devant ce Conseil tire son origine de l'article 10 (nouveau) de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs. Cette procédure mise en œuvre dès l'origine s'est maintenue, voire développée, grâce à l'article 15 du décret n°2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation du CDBF. Concrètement, dès l'ouverture de l'instruction, l'ordonnateur mis en cause reçoit notification, par tous les moyens laissant trace écrite, de la décision engageant des poursuites contre lui. Cet ordonnateur assure personnellement sa défense ou par mandataire. En cas de silence volontaire de l'ordonnateur fautif convoqué pour l'instruction de son dossier, le Rapporteur tire les conclusions fondées sur l'examen des faits et d'autres investigations menées. Au vu de celles-ci, le Conseil peut statuer par défaut. La personne mise en cause est convoquée par tous moyens, laissant trace écrite 15 jours au moins avant la date de réunion du Conseil. En cas d'urgence, appréciée par le Président du Conseil, ce délai peut être réduit à huit jours.

173. Durant ce délai, communication lui est faite du dossier à la diligence du secrétariat du Conseil. Toutefois, la carence de cette formalité qui résulte de l'attitude de l'intéressé n'entache pas de nullité la procédure. En outre, l'ordonnateur mis en cause a la possibilité d'adresser au Président du Conseil un mémoire écrit pour sa défense, mais également, de présenter des observations et conclusions soit oralement, soit par écrit à l'occasion de la réunion dudit Conseil. Ce dernier, dont la décision est notifiée à l'intéressé, avec ampliation au Premier ministre, au Secrétaire général de la présidence de la République, au Ministre chargé des Finances ou à l'autorité dont relèvent les mis en cause, ne peut délibérer que si les deux tiers (2/3) de ses membres sont présents [341].

---

[340] Siétchoua (C.), *L'autonomie du recours en cassation en contentieux administratif au Cameroun, (A propos de la réforme récente du contentieux administratif)*, Juridis périodique, 2010, n°83, p. 68.
[341] Article 15 du décret n°2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du CDBF.

174. En droit français, la décision de poursuite appartient au Procureur général près de la Cour des comptes qui joue le rôle de ministère public auprès de la CDBF. Il peut, soit décider du classement de l'affaire, soit, au contraire, transmettre le dossier au président de la Cour qui désigne un rapporteur disposant de larges pouvoirs d'investigations (communication de documents, enquêtes, auditions) [342]. Une fois l'instruction achevée, le rapporteur transmet son rapport au procureur général qui peut, à nouveau, décider, soit du classement de l'affaire, soit de sa transmission au ministre des Finances et au ministre concerné. En effet, le procureur général peut décider de classer l'affaire s'il estime qu'il n'y a pas lieu de poursuites, tout comme il peut renvoyer l'affaire devant la CDBF avec des conclusions motivées, et dans ce cas, il revient à la CDBF de délibérer. Il s'agit d'une exigence procédurale à laquelle le juge administratif français veille scrupuleusement, tel qu'il ressort de l'affaire *Lorenzi* [343]. En effet, en octobre 1993, la Cour de discipline budgétaire avait condamné sieur Lorenzi à une amende de 1.000 F. Cet arrêt avait été cassé par le Conseil d'État, au motif qu'il n'avait pas été rendu en audience publique. Sur renvoi, la Cour a finalement prononcé la relaxe du mis en cause.

175. Aussi, doit-elle respecter le principe d'impartialité [344] en veillant à ce que les membres de la CDBF, qui ont déjà eu à apprécier des faits dans le cadre d'autres fonctions, ne prennent pas part au jugement. L'affaire *Dubreuil,* dont les faits méritent d'être exposés, en offre une belle illustration, d'autant plus qu'elle concernait des irrégularités comptables constatées dans la gestion de l'Office public intercommunal d'habitations à loyer modéré de la région de Creil. En l'espèce, par arrêt du 4 avril 2001, la CDBF condamnait M. Dubreuil, ex-Directeur général de l'office, notamment pour avoir engagé et mandaté des dépenses au-delà des crédits ouverts au budget. Le mis en cause soutenait devant le Conseil d'État que la décision de la CDBF mettait en cause l'impartialité de la formation de jugement de ladite Cour. La Cour des comptes avait fait mention dans son rapport public de 1995 de la gestion de l'Office public de Creil, et elle avait explicitement mis en cause son directeur alors en fonction à raison des irrégularités constatées. Selon le Conseil d'État, ce rapport devait être regardé « *comme ayant pris parti sur la responsabilité de M. Dubreuil* ».

176. Par ailleurs, le rapport public de 1995 avait été adopté par la chambre du conseil où siégeaient deux conseillers maîtres à la Cour des comptes, lesquels avaient ultérieurement participé à la formation du jugement de la CDBF qui a abouti à l'arrêt

[342] Article L. 314-5 du CJF (issu de l'ordonnance n°2016-1360 du 13 octobre 2016).
[343] CE Sect. 30 octobre 1998, *Lorenzi*, req. n°159.444, Rec. 374, AJDA 1998 p. 1047, RFDA 1999 p. 1022, note H. Surrel, RDP 1999 p. 633, note G. Eckert, RFFP 1999 p. 189, note C. Pierucci.
[344] Article 6 § 1er de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

condamnant sieur Dubreuil. Au vu de ces constatations, le Conseil d'État a jugé que ce dernier était fondé à soutenir que l'arrêt du 4 avril 2001 avait été rendu dans des conditions irrégulières et à en demander l'annulation [345]. Dès lors, il apparaît, en France comme au Cameroun, que comme toute instance répressive, le (la CDBF) peut, soit relaxer l'ordonnateur mis en cause, soit le condamner à une amende si les faits reprochés sont établis.

B. La diversité des infractions poursuivies et des sanctions prononcées

177. Le champ des infractions sanctionnables par le (la) CDBF est large. Il va, pour un organisme soumis aux règles de la comptabilité publique, de l'adoption du budget jusqu'à l'arrêté des comptes après la clôture de l'exercice. Sur le plan fonctionnel, cette notion d'infractions couvre non seulement le budget et les comptes, mais aussi toutes les opérations liées à la gestion, notamment les dépenses de personnel ou l'achat de biens et de services. Au regard de l'exigence d'une définition précise des infractions réprimées **(1)**, le législateur a voulu permettre le prononcé de sanctions suffisamment sévères pour être dissuasives **(2)**.

1. La spécificité des infractions poursuivies

178. Protecteur de l'ordre public financier, le juge financier a pour missions de sanctionner les manquements aux règles qui protègent les finances publiques, en lien avec l'objectif de bonne gestion, qui est l'un de ses fondements. Dans les deux systèmes étudiés, les infractions susceptibles d'être portées devant le (la) CDBF résultent, soit de la violation des règles spécifiques relatives à l'exécution des recettes et des dépenses d'un organisme, soit d'un défaut de contrôle, de surveillance ou de la négligence. Il s'agit des infractions diverses énumérées de façon non exhaustive par les législateurs camerounais **(a)** et français **(b)** ; cette énumération participe d'une extraordinaire révolution démocratique en matière de finances publiques, qui a d'ailleurs monopolisé les réflexions ces dernières années.

a) Le caractère non exhaustif des infractions définies en droit camerounais

179. Au Cameroun, le CDBF sanctionne les personnes justiciables [346], lorsqu'elles ont commis les infractions définies aux articles 3 et 6 de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs. Le législateur a procédé à une énumération assez détaillée, mais non exhaustive, des irrégularités commises par les ordonnateurs. Cette non-

[345] CE 3 juillet 2003, *Dubreuil*, req. n°234.353, Rev. Trésor 2004 p. 151, note M. Lascombe et X. Vandendriessche, AJDA 2003 p. 1596, chron. F. Donnat et D. Casas, RFDA 2003 p. 713, concl. M. Guyomar.
[346] Alinéa 2 de l'article 2 du décret du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du CDBF.

exhaustivité se déduit de l'adverbe « *notamment* » utilisé dans ces dispositions. Cette loi, relève le Professeur Owona, « *constitue un véritable code de conduite des ordonnateurs et de tous les gestionnaires des crédits publics* » [347]. Tenant compte du niveau d'intervention de ces agents publics dans la hiérarchie administrative, la loi de 1974 distingue selon qu'il s'agit, d'une part, des infractions imputables aux ordonnateurs de l'État et aux chefs des exécutifs municipaux [348], et d'autre part, de celles commises par les ordonnateurs dirigeants des entreprises publiques et assimilés [349].

180. S'agissant de la première catégorie, le législateur considère comme infractions préjudiciables aux intérêts de la puissance publique, l'engagement d'une dépense sans avoir qualité pour le faire, ou encore, l'engagement d'une dépense sans crédit disponible ou délégué. Il en est de même de l'engagement d'une dépense sans pièces justificatives suffisantes, ou de l'engagement d'une dépense sans visa préalable de l'autorité compétente. Il s'agit également de l'engagement d'une dépense ou la certification des pièces sans justification de l'exécution des travaux ou des prestations de biens ou de services, le recrutement et l'emploi effectif d'un agent, le recrutement d'un agent en infraction à la règlementation du travail en vigueur. Par ailleurs, la modification irrégulière de l'affectation des crédits, les appels à la concurrence, les lettres de commande et les achats effectués en infraction à la règlementation sur la passation des marchés publics et, enfin, l'utilisation à des fins personnelles des biens de l'État lorsque ces avantages n'ont pas été accordés par les lois et règlements, sont considérés comme des infractions préjudiciables à l'entité publique.

181. Par ailleurs, le législateur camerounais considère comme une infraction commise dans une entreprise d'État et préjudiciable à la puissance publique, ne ressortissant pas nécessairement de la compétence des tribunaux répressifs, la violation des statuts ou du règlement intérieur de l'établissement, ou encore, le dépassement des crédits arrêtés par l'organe statuaire compétent. Il en est de même de l'engagement de dépenses non visées par cet organe, le recrutement d'un agent en infraction à la règlementation du travail en vigueur, l'engagement délibéré de l'entreprise dans des opérations ruineuses, la tenue irrégulière ou l'absence de comptabilité, et enfin, l'utilisation à des fins personnelles des agents ou des biens de l'entreprise. À l'analyse, il n'est nul besoin d'être prophète pour relever qu'en énumérant ces irrégularités, le législateur camerounais n'a pas entendu arrêter une liste exhaustive

[347] Owona (J.), *op. cit.*, p. 178.
[348] Article 3 de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs.
[349] *Ibid.,* article 6.

d'infractions. Sans véritable ordre logique, l'énumération de ces infractions reflète, comme en France, les préoccupations des auteurs de la loi de 1974.

b) L'articulation des infractions sanctionnables en droit français

182. L'expérience française montre que la CDBF est une juridiction financière distincte de la Cour des comptes, qui remplit « *un office autonome selon un droit spécifique et sur la base d'infractions légales qui lui sont propres* » [350]. Dans une étude, Mme Flizot soulignait que le cadre juridique, définissant la compétence de la Cour à l'égard des entités publiques et l'examen des infractions figurant au CJF, « *montre la diversité des questions appréciées par le juge financier, qu'il s'agisse des rémunérations, des marchés publics, du respect ou de la violation des règles budgétaires, voire de la violation des règles posées par les statuts des organismes publics en cause* » [351]. Les infractions réprimées se rapportent à la violation des règles d'exécution des recettes et des dépenses de la collectivité conformément aux dispositions des articles L. 313-1 à L. 313-4 du CJF. Si ce dernier article sanctionne les infractions aux règles d'exécution des recettes et des dépenses de l'organisme concerné, les articles qui le précèdent sanctionnent la violation de règles particulières.

183. Ainsi, est sanctionnée, aux termes de l'article L. 313-1 du CJF, « *toute personne qui aura engagé une dépense sans respecter les règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses* ». Cette infraction, qui concerne principalement les services de l'État et certains organismes publics, a trouvé de nombreuses applications en jurisprudence [352]. Sur le fondement de cet article précisément, la CDBF a, dans l'espèce *Cité du cinéma* du 26 juin 2017, sanctionné un ordonnateur qui « *avait signé au nom de l'État, une convention de bail qui portait engagement de dépenses de l'État, sans avoir demandé, au préalable l'avis du contrôleur financier* » [353]. De même, c'est sur la base de cet article que la CDBF a, dans l'affaire *École nationale supérieure Louis Lumière* du 26 juin 2017, sanctionné la directrice de cette École pour avoir « *engagé des dépenses en*

[350] Groper (N.), *La Cour de discipline budgétaire et financière. Singularités et paradoxes d'une juridiction qui mérite mieux que d'être méconnue*, in *Réformes des finances publiques et Modernisation de l'Administration*, Mélanges en l'honneur du Professeur Robert Hertzog, Economica, 2010, p. 235 ; Descheemaeker (C.), *Cour de discipline budgétaire et financière*, Jcl. A., 2017, Fasc. 1270, n°77 à 107.

[351] Flizot (S.), *Les associations face à la jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière*, GFP, 2010, n°12, p. 941.

[352] CDBF 16 décembre 2003, *Institut national polytechnique de Grenoble (INPG) et Université Joseph Fourier Grenoble I*, req. n°143-441.497, Rev. Trésor 2005 p. 696, note M. Lascombe et X. Vandendriessche, AJDA 2004 p. 1233, note N. Groper ; CDBF 28 octobre 2005, *Ministère de la Défense, Direction des constructions navales,* req. n°150-49-I, Rev. Trésor 2006 p. 902, note M. Lascombe et X. Vandendriessche, RFDA 2006 p. 830, chron. M. Lascombe et X. Vandendriessche.

[353] CDBF 26 juin 2017, *Cité du cinéma,* req. n°213-742.

exécution de contrats qu'elle n'a pas communiqués au contrôleur financier pour visa préalable contrairement à la réglementation en vigueur » [354]. Si l'infraction peut être constituée lorsque les pouvoirs des organes dirigeants d'une personne morale n'ont pas été respectés [355], un défaut de demande d'avis préalable du contrôle général économique et financier dans un établissement public a été considéré comme n'entrant pas dans le champ de cet article, mais plutôt dans celui de l'article L. 313-4 du CJF [356]. La nouvelle gestion publique, en tendant vers un resserrement de la contrainte réglementaire pesant sur les gestionnaires, réduit le champ de cette infraction qui encadre la dépense publique.

184. Une autre infraction sanctionnée par la CDBF est relative à l'imputation irrégulière d'une dépense, par tout ordonnateur, dans le but de dissimuler un dépassement de crédit [357]. Deux conditions sont exigées pour l'application de cet article : un élément intentionnel consistant à la « *dissimulation d'un crédit* » [358], et un élément factuel portant sur « *une imputation irrégulière* ». Le fait pour d'imputer sur le budget de fonctionnement pour réaliser une dépense d'investissement au motif de l'absence de crédits disponibles sur la section d'investissement ne constitue pas une irrégularité au sens de cette disposition.

185. Par ailleurs, toute personne qui aura engagé des dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation de signature est passible de l'amende mentionnée à l'article L. 313-3 du CJF. Constituent une infraction au sens de cet article : le fait, pour la Secrétaire générale de l'École nationale de formation agronomique (ÉNFA), de signer des actes d'engagement sans être habilitée pour ce faire. De même, l'absence d'habilitation peut résulter du fait, pour la Directrice de cette École, de contracter un emprunt et payer des intérêts financiers sur la base d'une autorisation donnée par un conseil d'administration dont la composition était irrégulière [359], la signature de deux protocoles transactionnels sans avoir obtenu au préalable l'accord du Conseil d'administration [360], l'engagement des dépenses sans

[354] CDBF 26 juin 2017, *École nationale supérieure Louis Lumière*, req. n°214-758.
[355] CDBF 15 juillet 2013, *Office des postes et télécommunications de la Polynésie française*, req. n°190-661, Rec. C. comptes 209, AJDA 2013 p. 2544, chron. C. Michaut et P. Sitbon.
[356] CDBF 12 mai 2015, *Entreprise minière et chimique*, req. n°199-731, Rec. C. comptes 16, AJDA 2016 p. 1570, chron. N. Péhau et N. Hauptmann.
[357] Article L. 313-2 CJF.
[358] CDBF 17 novembre 1987, *Polin et autres c/ Université Paris IV*, req. n°71-195 ; CDBF 28 septembre 1994, *Centre hospitalier d'Albi*, req. n°105-315, Rev. Trésor 1995 p. 683.
[359] CDBF 12 octobre 2018, *École nationale de formation agronomique (ÉNFA)*, req. n°223-786.
[360] CDBF 6 avril 2018, *Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU),* req. n°219-793, AJDA 2018 p. 1957, note N. Péhau et N. Hauptmann ; CDBF 15 juillet 2013, *Office des Postes et télécommunications de la Polynésie française*.

en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation de signature [361]. L'engagement de la dépense publique relève de la compétence de l'ordonnateur ou de son délégué.

186. Dans le même sillage, l'article L. 313-4 du CJF sanctionne toute personne qui aura enfreint les règles relatives à l'exécution des opérations de recettes et de dépenses de l'organisme concerné [362]. C'est sur cette irrégularité que se fondent la plupart des sanctions de la Cour. Même si la notion de préjudice ne figure pas dans cet article, sa rédaction vise, soutient le Président Descheemaeker, « *à sanctionner non pas un corpus de règles unique, mais le corpus de règles applicables à chaque organisme, dont un dirigeant ou agent est poursuivi devant la Cour* » [363]. Cette infraction n'est liée ni à l'existence de fautes revêtant un certain degré de gravité, ni à la bonne ou mauvaise foi de l'auteur de l'infraction [364]. Les infractions sanctionnées méritent d'être distinguées selon qu'il s'agit de celles touchant aux dépenses ou aux recettes, ou encore, certaines pratiques qui sont constitutives de gestion de fait [365]. Quelques infractions, liées aux recettes et dépenses, méritent d'être analysées.

187. S'agissant des irrégularités touchant aux dépenses des services de l'État, la CDBF a sanctionné des cas de versement de subventions à des organisations syndicales, par deux présidents des Chambres départementales d'agriculture, sans disposer des documents exigés par les textes réglementaires permettant de justifier de l'utilisation des sommes reçues [366], la prise en charge de dépenses étrangères aux missions légales de l'Ordre national des chirurgiens-dentistes [367], des nominations sans base légale et statutaire [368] ou encore l'absence de publication des délégations de signature [369]. Concernant les infractions liées aux recettes, figurent les cas de fraude à la TVA permettant d'obtenir de l'État des remboursements indus [370], ou les émissions de titres de recettes ne correspondant à aucune créance [371].

---

[361] CDBF 22 janvier 2015, *Établissement public du campus de Jussieu*, req. n°197-713.
[362] CDBF 4 décembre 2015, *Fondation nationale des sciences politiques et Institut d'études politiques de Paris*, req. n°204-727 ; CDBF 8 décembre 2014, *Maison de retraite publique de Vertheuil*, req. n°196-718.
[363] Descheemaeker (C.), *Cour de discipline budgétaire et financière*, Jcl. A., 2017, Fasc. 1270, n°91.
[364] CE 7 juillet 1978, *Massip*, req. n°94.837, ADJA 1978 p. 446, chron. O. Dutheillet Lamothe et Y. Robineau.
[365] Citons le cas du remboursement de frais de déplacement pour des missions fictives afin d'assurer au bénéficiaire un complément de revenu, CDBF 19 juin 2002, *Délégation espace aérien (DEA)*, req. n°136-382, ou encore le versement par un ministère à une fédération sportive de subventions pour financer des emplois au cabinet du ministre, CDBF 21 mars 2013, *Moret et Moutouh, Secrétaire d'État aux sports*, req. n°188-712.
[366] CDBF 13 décembre 2018, *Chambre départementale d'agriculture de Tarn-et-Garonne*, req. n°225-790 ; CDBF 13 décembre 2018, *Chambre départementale d'agriculture du Puy-de-Dône*, req. n°226-791.
[367] CDBF 29 novembre 2018, *Ordre national des chirurgiens-dentistes (ONCD)*, req. n°224-800.
[368] CDBF 20 juillet 2017, *Institut Curie*, req. n°215-765.
[369] CDBF 15 décembre 2017, *Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)*, n°217-730-II.
[370] CDBF 13 juin 2003, *Société d'Économie Mixte (SEM) Sarcelles chaleur*, req. n°141-385.
[371] CDBF 19 décembre 2008, *CROUS de Corse*, req. n°164-592, AJDA 2009 p. 480.

188. De même, tombent sous le coup de l'article L. 313-4 du CJF, les infractions aux règles budgétaires et comptables s'agissant des établissements publics. Ces infractions sont caractérisées en cas d'engagement et de mandatement de dépenses au-delà des crédits ouverts au budget [372], ou alors, de l'existence de documents budgétaires et comptables non conformes à la réglementation [373]. Cet article s'applique aussi aux infractions relatives à la rémunération du personnel et de la commande publique [374]. La violation de ces règles apparaît très souvent, pour la commande publique, en cas de signature par un ordonnateur d'une transaction sans délibération préalable du Conseil d'administration [375], ou encore, la certification de service fait indue permettant de payer un prestataire [376]. S'agissant des règles de rémunération, elles concernent le remboursement de frais de missions fictives pour accroître les rémunérations des agents [377] ou le mandatement de rémunérations au profit de personnels en l'absence de contrat régulier [378], tout comme le paiement de frais de formation dont le montant excède le droit individuel à la formation acquis par la salariée bénéficiaire [379].

189. La CDBF est exigeante lorsqu'elle examine des faits susceptibles de constituer l'infraction de l'article L. 313-6 du CJF. Celui-ci sanctionne toute personne qui, dans l'exercice de ses fonctions, aura, en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé ou aura tenté de procurer un tel avantage. Deux observations, à notre avis, méritent d'être relevées à la lecture de cette disposition. La première est qu'il ne suffit pas pour un justiciable d'avoir procuré un avantage injustifié pour être sanctionné, la tentative peut l'être également à condition qu'elle puisse être démontrée. La seconde tient au fait que l'avantage doit être octroyé à autrui, ce qui signifie que l'avantage procuré à soi-même par l'auteur d'une irrégularité n'est pas sanctionné. On peut regretter cette restriction, surtout que le projet de réforme de 2009 avait envisagé supprimer [380].

---

[372] CDBF 4 avril 2001, *OPHLM de Creil*, req. n°133-380-I, Rev. Trésor 2001 p. 799.
[373] CDBF 8 décembre 2014, *Maison de retraite publique de Vertheuil*, req. n°196-718, Rec. C. comptes 175 ; CDBF 10 avril 2015, *Établissement public de coopération culturelle « L'autre canal »*, req. n°198-719.
[374] CDBF 3 mai 2018, *Office national des anciens combattants et victimes de guerre*, req. n°220-783.
[375] CDBF 15 juillet 2013, *Office des postes et télécommunications de la Polynésie française*.
[376] CDBF 17 juin 2011, 8 décembre 2011 [2 arrêts], *Institut Géographique National (IGN)*, req. n°176-655, Rec. C. comptes 158 et 161, GFP 2013 pp. 73, 77-78, obs. S. Damarey, M. Lascombe et X. Vandendriessche.
[377] CDBF 18 décembre 2012, *École nationale d'Equitation*, req. n°187-699 ; CDBF 17 juin 2013, *Centre hospitalier intercommunal de la Lauter à Wissembourg*, req. n°189-683.
[378] CDBF 3 juillet 2009, *École régionale des déficients visuels (ERDF) de Loos*, req. n°167-610, RFFP 2009 p. 225, note S. Thébault, GFP 2011 p. 504, note M. Lascombe et X. Vandendriessche.
[379] CDBF 6 avril 2018, *Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU),* req. n°219-793
[380] Descheemaeker (C.), *Cour de discipline budgétaire et financière*, Jcl. A., 2017, Fasc. 1270, n°113 ; voir aussi : Damarey (S.), *La réforme des juridictions financières, un goût d'inachevé, JCP A.*, 2012, étude n°2032.

190. L'article évoque un avantage injustifié pécuniaire ou en nature, ce qui autorise, à notre sens, une très large application. Le juge financier n'est pas tenu d'évaluer le montant de l'avantage indu [381], mais il doit en établir l'existence, faute de quoi cette disposition ne serait pas applicable. D'ailleurs, le Professeur Poujade soulignait, fort pertinemment, que « *l'avantage injustifié procuré à autrui devrait avoir entraîné un préjudice pour l'entité publique* » [382]. Comme l'avantage injustifié, le préjudice n'a pas à être évalué, mais doit être établi [383]. L'article L. 313-6 du CJF permet de sanctionner la tentative de procurer un avantage, ce qui explique que le reversement ne fait pas disparaître l'infraction. La CDBF a rappelé les trois éléments cumulatifs nécessaires pour caractériser cette infraction à savoir : une dépense irrégulière ou la méconnaissance de ses obligations par l'ordonnateur, un avantage injustifié procuré à autrui et un préjudice subi par l'organisme public intéressé [384].

191. Ces dernières années, la CDBF a produit une abondante jurisprudence relative à l'octroi d'avantages injustifiés à autrui ayant occasionné un préjudice. Il s'agit des cas d'octroi des rémunérations et indemnités à un nouveau directeur 3,5 fois supérieure à celle de son prédécesseur [385] ; des règlements indus au profit de fournisseurs sans service fait ou à des prix très élevés [386] ; du paiement par une association des frais de voyage de personnes n'en faisant pas partie [387]. Enfin, le juge sanctionne l'infraction aux règles d'exécution des dépenses d'un organisme de l'article L. 313-4. Cette sanction intervient notamment en cas d'octroi d'un complément de rémunération contraire aux règles applicables au personnel d'un organisme donné, qui a procuré au bénéficiaire un avantage injustifié, sanctionné sur le fondement de l'article L. 313-6 du CJF [388]. Si la qualification au titre de l'article L. 313-6 peut s'ajouter à celle de l'article L. 313-4, même si rien dans les textes ne l'y oblige, la CDBF a, dans l'espèce *Chambre départementale d'agriculture de Tarn-et-Garonne* du 13 décembre 2018, appliqué ces deux articles a des faits distincts [389]. Il n'est pas inutile de souligner que la constatation d'une infraction sur le fondement de l'article L. 313-4 du CJF ne suffit pas à

[381] CE 28 mars 1980, *Deleau,* req. n°06.937, Rec. 175.
[382] CDBF 15 juillet 2013, *Office des postes et télécommunications de la Polynésie française*.
[383] CDBF 13 octobre 2017, *Opéra national de Bordeaux,* req. n°216-784.
[384] CDBF 22 février 2018, *Société d'investissement de la filière pêche de l'archipel (SIFPA) de Saint-Pierre-et-Miquelon,* req. n°218-749, AJDA 2018 p. 1147, note N. Hauptmann et N. Péhau ; CDBF 13 décembre 2018, *Chambre départementale d'agriculture de Tarn-et-Garonne*, req. n°225-790 ; CDBF 13 décembre 2018, *Chambre départementale d'agriculture du Puy-de-Dôme*, req. n°226-791, Juris ass. 2019, p. 11, note D. Leroy.
[385] CDBF 20 juillet 2017, *Institut Curie*, req. n°215-765.
[386] CDBF 6 octobre 2014, *Centre Hospitalier Universitaire de Caen*, req. n°195-686/704, Rec. C. comptes 172.
[387] CDBF 7 novembre 2003, *Association l'Etape*, req. n°142-400, AJDA 2004 p. 1236, note N. Groper
[388] CDBF 27 novembre 2009, *Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) de Paris*, req. n°169-570.
[389] CDBF 13 décembre 2018, *Chambre départementale d'agriculture de Tarn-et-Garonne*, req. n°225-790 ; voir aussi CDBF 13 décembre 2018, *Chambre départementale d'agriculture du Puy-de Dôme*, req. n°226-791.

caractériser l'infraction de l'avantage injustifié de l'article L. 313-6. En tout cas, c'est ce que la CDBF a décidé dans l'affaire *Centre hospitalier d'Ajaccio* du 13 février 2019 [390].

192. Pour sa part, l'article L. 313-7-1 du CJF sanctionne toute personne, dont les agissements auraient causé un préjudice grave à raison de manquements dans les contrôles, d'omissions ou de négligences répétées dans le rôle de direction [391]. Cette infraction a été introduite par la loi n°95-1251 du 25 novembre 1995 précitée (abrogée par la loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014), faisant de la « *faute grave de gestion* », des personnes chargées de responsabilités au sein des entreprises publiques, une infraction spécifique. Cet article incrimine le fait de causer un préjudice grave à un organisme public par des agissements incompatibles avec les intérêts de celui-ci, par des carences graves dans les contrôles qui lui incombaient ou par des omissions ou négligences répétées dans son rôle de direction [392].

193. C'est ainsi qu'un ordonnateur qui ne tient pas sa propre comptabilité se prive du moyen d'assurer la surveillance de la comptabilité de l'agent comptable. La réalisation de cette infraction suppose la réunion de deux éléments : d'une part, la preuve de l'existence d'un préjudice grave soit être rapportée. D'autre part, il faut établir le lien de causalité entre le préjudice subi et l'un des comportements fautifs incriminés [393]. Il se pose la délicate question de l'utilité de cette disposition au regard du champ de compétence déjà couvert par l'article L. 313-4 du CJF. En effet, la CDBF sanctionne sur ce fondement, des comportements constitutifs de fautes de gestion tels que le défaut de surveillance ou l'inaction d'un supérieur ou d'une autorité de tutelle. L'ensemble de ces comportements, qui constituent des infractions aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État, sont très proches des « *carences, omissions* » visés à l'article L. 313-7-1 du CJF.

194. Enfin, depuis la loi du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative [394], la CDBF peut intervenir pour sanctionner tout justiciable, dont les agissements auraient entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public, en raison de l'inexécution

[390] CDBF 13 février 2019, *Centre hospitalier d'Ajaccio*, req. n°230-805, GFP 2019 p. 163, chron. S. Damarey et X. vandendriessche.
[391] Article L. 313-7-1 du CJF.
[392] Sur le défaut de surveillance voir CDBF 11 juillet 2007, *Service Interarmées de Liquidation des Transports (SILT)*, req. n°157-523, AJDA 2007 p. 2431, somm. N. Groper et C. Michaut.
[393] CDBF 25 juillet 2008, *France Télécom*, req. n°161-569, Rec. 533, AJDA 2008 p. 2435, chron. N. Groper et C. Michaut, Rev. sociétés 2008 p. 858, note M. Degoffe.
[394] Loi n°80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

partielle ou totale ou de l'inexécution tardive d'une décision de justice passée en force de chose jugée [395]. La CDBF a, pour la première fois en 2001, fait application de cet article dans l'arrêt *Janky*. Cette affaire, dont les faits bien connus pour être relatés ici, est à cet égard très significative [396]. Un agent contractuel d'une collectivité territoriale s'est heurté à la mauvaise volonté de son employeur refusant d'appliquer un jugement du tribunal administratif de Basse-Terre, confirmé par une décision de la cour administrative d'appel (CAA) de Paris ayant annulé son licenciement [397].

195. Le Conseil d'État a considéré que ces décisions impliquaient l'obligation pour la présidente du Conseil régional de Guadeloupe de réintégrer sieur Janky dans son emploi ou dans un emploi équivalent à la date à laquelle il en avait été illégalement privé [398]. Il avait été prononcé, contre ladite région, à défaut pour elle de justifier de cette exécution dans un délai de trois mois, une astreinte de 1 500 F par jour jusqu'à la date à laquelle le jugement aura reçu exécution. Les revirements successifs de la présidente dudit Conseil ont entraîné la condamnation de la collectivité au paiement d'une astreinte de 799 500 F [399]. Tirant les conséquences de cette inertie, la CDBF a condamné cet ordonnateur à une amende de 4 573 €.

196. Par ailleurs, l'obligation d'exécuter les décisions de justice définitives constitue le corollaire de l'autorité de la chose jugée qui leur est attachée. Or, s'agissant des personnes morales de droit public, les voies d'exécution classiques ne s'appliquent pas en raison du caractère dérogatoire du droit commun des missions qui leur sont dévolues. Mais, le législateur français, sans renverser ce principe, constate M. Descheemaeker, a mis en place « *des dispositifs destinés à assurer une meilleure exécution des décisions des personnes publiques, dispositifs dans lesquels la CDBF joue un rôle de pression que de sanction* » [400].

2. La catégorisation des sanctions prononcées

197. Les personnes justiciables du (de la) CDBF ne sont passibles d'aucune sanction si elles peuvent se prévaloir d'un ordre écrit de leur supérieur hiérarchique, dont la responsabilité se substitue à la leur. De la même façon, le (la) CDBF prononce une décision

[395] Articles L. 313-7 et L. 313-12 du CJF.
[396] CDBF 20 décembre 2001, *Janky*, req. n°135-469, AJDA 2003 p. 1223, note N. Groper.
[397] Cour administrative d'appel de Paris, 2e ch., 28 mars 1995, req. n°94PA00513.
[398] CE 17 janvier 1996, *Janky*. req. n°163.040.
[399] Pour un exemple de condamnation d'une collectivité locale sous astreinte à exécuter un jugement l'obligeant à réintégrer un agent communal, voir CE 15 avril 1988, *Bechet*, req. n°69.498, Rec. 968.
[400] Descheemaeker (C.), *Les procédures d'exécution des décisions de justice : la menace de déféré en Cour de discipline budgétaire et financière*, Le Courrier juridique des finances, 1992, n°24, p. 1.

de relaxe lorsque l'infraction n'a pu être indubitablement établie ou lorsqu'elle ne présente pas un degré de gravité suffisant. Cette précision faite, il convient de s'appesantir sur le progressif resserrement des conditions de cumul des sanctions infligées par la CDBF **(a)** avant l'analyse de l'effectivité de celles-ci **(b)**.

a) Le resserrement progressif des conditions de cumul des sanctions prononcées

198. À la différence du Portugal, de l'Italie ou de l'Espagne, où il existe une unité organique de la juridiction financière chargée de mettre en jeu la responsabilité financière des ordonnateurs pour le préjudice financier causé au Trésor public, il existe une dualité organique en France et au Cameroun [401]. En effet, parce que le politique n'a jamais voulu reconnaître dans ces deux pays le principe d'une responsabilité des agents publics en cas de faute personnelle causant un préjudice financier à l'entité publique, le législateur a créé un organisme *sui generis* prononçant des sanctions ni civiles, ni pénales, ni disciplinaires [402].

199. À ce sujet, le Professeur Damarey a relevé, à juste titre, que l'une des caractéristiques de la CDBF est que « *contrairement à ce que son appellation pourrait suggérer,* [elle] *ne se prononce pas en matière disciplinaire* » [403]. Dans l'espèce *Altus Finance*, la Cour se veut plus précise, au moins pour qualifier ce qu'elle n'est pas. Ainsi, elle indique que « *la Cour de discipline budgétaire et financière n'est pas une instance disciplinaire* », et « *la Cour n'est pas une juridiction civile* ». Dès lors, l'article L. 314-18 du CJF – désormais l'article L. 314-15 – n'autorise pas ladite Cour à subordonner sa décision à l'intervention d'une décision du juge pénal, tout comme l'article 4 du Code de procédure pénale n'est pas applicable à la CDBF [404]. C'est très logiquement que cette Cour a pu en déduire, et avec elle son juge de cassation, que les amendes prononcées par elles n'étaient ni des sanctions disciplinaires, ni des sanctions pénales [405]. Cette position n'est pas nouvelle en soi ; la CDBF ayant, à travers une décision ancienne mais évolutive, jugé que, « *ni l'article L.*

---

[401] Flizot (S.), *La mise en jeu de la responsabilité financière des gestionnaires publics en Espagne, en Grèce, en Italie et au Portugal : un exemple pour la France* ?, RFFP, 2005, n°92, p. 218.
[402] Groper (N.), *La Cour de discipline budgétaire et financière. Singularités et paradoxes d'une juridiction qui mérite mieux que d'être méconnue*, in *Réformes des finances publiques et Modernisation de l'Administration*, Mélanges en l'honneur du Professeur Robert Hertzog, Economica, 2010, pp. 235-251 ; Djeya Kamdom, (Y-G.), *Réflexions sur l'ambigüité institutionnelle du CDBF au Cameroun*, GFP, 2016, n°2, pp. 85-90.
[403] Damarey (S.), Exécution et contrôle des finances publiques, Gualino, 2007, p. 372.
[404] Aux termes de cet article, « *il est sursis au jugement* [de l'action civile] *tant qu'il n'a pas été prononcé définitivement sur l'action publique lorsque celle-ci a été mise en mouvement* ».
[405] CDBF, 4 décembre 2002, *Caisse centrale de la mutualité sociale agricole et SCI Mutualité Astorg*, Rev. Trésor 2004 p. 48, chron. M. Lascombe et X. Vandendriessche.

314-18 [devenu l'article L. 314-15]*, ni aucun texte* [ne l'autorise] *à subordonner sa décision à l'intervention préalable du juge pénal* » [406].

200. Le même constat peut être transposé au CDBF camerounais. Comment pourrait-il en être autrement, puisque l'article 17 du décret n°2008/028 du 17 janvier 2008 l'organisant précise que sa saisine ne fait pas obstacle « *à l'exercice de l'action disciplinaire* ». Au demeurant, poursuit l'alinéa 2 dudit texte, « *si le Conseil estime qu'indépendamment des sanctions pécuniaires infligées ou proposées par lui, une sanction disciplinaire est encore susceptible d'être encourue, il communique le dossier accompagné d'un avis en ce sens à l'autorité ministérielle dont relève l'agent et à celle investie du pouvoir disciplinaire* ». Ceci revient à penser, à la suite du juge administratif français, que pour une même affaire, plusieurs procédures peuvent être engagées, et des amendes distinctes prononcées sans que soit remis en cause le principe *non bis in idem* [407].

201. C'est également la position retenue par le Conseil constitutionnel. Saisi de la conformité à la constitution des dispositions de l'article L. 314-18 (désormais l'article L. 314-15 du CJF), le juge de la rue de Montpensier avait considéré que ces dispositions du CJF, mises en cause par une QPC, étaient toutes conformes à la Constitution, y compris celles portant sur la possibilité du cumul des poursuites et des sanctions [408]. Aussi, a-t-il retenu, en premier lieu, que la DDHC n'interdisait pas au législateur de prévoir que certains faits puissent donner lieu à diverses qualifications devant des instances différentes. Mais, en raison du principe de proportionnalité des peines, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne devrait pas dépasser le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues.

202. En second lieu, le juge constitutionnel a précisé ses réserves d'interprétation en les faisant évoluer. Il relevait que « *le principe de nécessité des délits et des peines implique, en tout état de cause, qu'une même personne ne puisse faire l'objet de poursuites différentes conduisant à des sanctions de même nature pour les mêmes faits, en application de règles*

---

[406] CDBF 29 septembre 1999, *Société Altus Finance*, req. n°130-404-I ; Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *La responsabilité financière des dirigeants des entreprises publiques*, Note sous CDBF 24 février 2006, *Altus Finance,* req. n°152-404-II, AJDA 2006 p. 1251, JCP G, nº 38, II. p. 10152, note J.-P. Gastinel, RFDA 2006 p. 624, note M. Lascombe et X. Vandendriessche ; voir également CDBF 20 mars 2012, *Centre hospitalier de Marigot à Saint Martin (Guadeloupe)*, req. n°181-587.

[407] CE 15 novembre 2006, *Gallet*, req. n°253.904, Rec. 466, AJDA 2007 p. 697, note C. Biscaïno, Rev. Trésor 2007 p. 722, note M. Lascombe et X. Vandendriessche.

[408] Cons. const. 24 octobre 2014, req. n°2014-423 QPC, *M. Stéphane R. et autres*, RFDA 2014 p. 1218, obs. A. Roblot-Touzier et G. Tusseau, Constitutions 2014 p. 492, chron. O. Le Bot ; pour en savoir davantage, voir : Groper (N.) et Michaut (C.), *La QPC devant les juridictions financières*, AJDA, 2010, n°44, p. 2491.

protégeant les mêmes intérêts sociaux » [409], ce qui suppose l'éventualité de poursuites devant des instances différentes. MM. Péhau et Hauptmann concluent à ce sujet que « *si le cumul des poursuites devant la CDBF et devant le juge pénal* […] *n'est pas contraire à la Constitution, ces poursuites doivent être abandonnées dès lors que plusieurs conditions cumulatives seront remplies : la poursuite des faits identiques, conduisant à des sanctions de même nature et en application de corps de règles protégeant les mêmes intérêts* » [410].

203. L'arrêt *Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse* du 30 décembre 2016 illustre parfaitement cette position [411], puisqu'en prenant acte de la décision du Conseil constitutionnel du 1er juillet 2016, la CDBF a considéré que la règle *non bis in idem* était applicable au cas d'espèce. Rappelons que dans cette affaire, les mis en cause étaient poursuivis sur la base de l'article L. 313-4 du CJF qui concernait la violation des règles de passation des marchés publics. Or, en date du 4 décembre 2015, ils avaient été condamnés pour favoritisme, par le TGI de Paris, en qualité de personnes physiques chargées d'une mission de service public ayant procuré ou tenté de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire à la réglementation ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics. Finalement, la CDBF a retenu que si la définition de l'infraction n'était pas la même, les faits étaient identiques. Quant à la sanction prévue par l'article L. 313-4, la Cour a relevé qu'elle était de même nature, le CJF prévoyant une amende assimilée à une sanction à caractère pénal. Concernant les intérêts sociaux, la Cour a souligné qu'ils étaient, dans cet arrêt, les mêmes que ceux garantis par les dispositions de l'article 432-14 du Code pénal. En clair, comme la jurisprudence de la CDBF, celle de la CEDH sur la règle *non bis in idem* évolue, de plus en plus, dans le sens d'un resserrement des conditions pour qu'un cumul de poursuites ou de sanctions soit possible [412].

b) Le caractère modulable des sanctions prononcées

204. En matière de gestion publique, il n'est pas inutile de rappeler combien est important le respect, par les ordonnateurs, des règles en matière de gestion des deniers publics. Le législateur camerounais était donc en droit de se montrer ferme sur le respect de

[409] Cons. const. 1er juillet 2016, n°2016-550-QPC, *M. Stéphane R. et autres*, [Procédure devant la Cour de discipline budgétaire et financière], Dalloz Const. 2016 p. 456, obs. F. Waserman, Dalloz Const. 2016 p. 468, obs. O. Le Bot, Dr. adm. 2017, chron. A. Camus, JCP A. 2016 p. 49.
[410] Péhau (N.) et Hauptmann (N.), *La CDBF à l'épreuve du non bis in idem*, AJDA, 2017, n°34, p. 1942.
[411] CDBF 30 décembre 2016, *Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse,* req. n°212-735-II, AJDA 2017 p. 1940, note N. Péhau et N. Hauptmann.
[412] CEDH, gde ch., 4 mars 2014, *Stevens*, req. n°18640/10 ; Descheemaeker (C.), *Cour de discipline budgétaire et financière*, Jcl. A., 2017, Fasc. 1270, n°237.

ces règles [413], comme l'a fort bien expliqué le Professeur Siétchoua, « *les moyens financiers de l'État sont insuffisants, limitant ainsi ses engagements face à des besoins toujours nombreux* » [414]. Très clairement, les infractions constatées par le (la) CDBF peuvent être sanctionnées au moyen d'une amende ou des déchéances. Il est également possible de recourir à une sanction morale tenant en la publicité de la décision rendue.

i) Le caractère répressif nettement marqué des sanctions prononcées par le CDBF

205. Au-delà d'un simple rappel de ces règles dont l'essentiel est contenu dans la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, le droit camerounais donne compétence au CDBF de prononcer à l'encontre des ordonnateurs reconnus fautifs, soit de manière exclusive, soit cumulativement, des amendes et/ou débets, lesquels doivent faire l'objet d'un arrêté pris par le ministre chargé du CONSUPÉ. Cette instance peut également prononcer des déchéances qui sont perçues, pour reprendre les termes de M. Cornu, comme « *la perte d'un droit, d'une fonction, d'une qualité ou d'un bénéfice, encourue à titre de sanction, pour cause d'indignité, d'incapacité, de fraude, voire d'incurie* » [415]. À cet égard, l'analyse des décisions du CDBF est très intéressante et révèle des positions à retenir.

206. Le Conseil peut se contenter d'acquitter le mis en cause pour faute de gestion non établie. Cette mesure a été observée par le Conseil dans plusieurs affaires mettant en cause certains gérants et surveillants de crédits publics. Les décisions de cette instance permettent de retenir quelques cas : il s'agit des affaires de l'ex-chef de service de pharmacie de l'hôpital central de Yaoundé [416] ou de l'ex-Président de la Commission de passation des marchés de la CRTV [417]. De plus, parmi les vingt-huit affaires qui ont été définitivement conclues au cours de l'exercice 2012 par le CDBF, trois ont donné lieu à des décisions d'acquittement à l'instar du cas de l'ex-Directeur du CES de Zouvoul à l'occasion de la session du 4 avril 2012 pour responsabilité personnelle non établie, alors qu'il avait été relevé, à son encontre la certification de dépenses sans exécution intégrale des travaux de construction d'un bloc administratif dans ledit établissement scolaire. Une décision similaire a été prise en juin 2012 dans l'affaire mettant en cause le chef de section des Hydrocarbures de

[413] Mbouyom (F.-X.), *La répression des atteintes à la fortune publique au Cameroun*, Yaoundé, Sopécam, p. 57.
[414] CA/CS, 26 janvier 1995, jugement n°14, *Y. J. E.*, Juridis périodique 2000 p. 55, note C. Siétchoua,
[415] Cornu (G.) (dir.), *Déchéance,* in *Vocabulaire juridique*, PUF., 11e éd., 2016, p. 266.
[416] CDBF 24 novembre 2008, *Sanctions disciplinaire et financière à l'ex-Chef de service de pharmacie à l'hôpital central de Yaoundé*, décision n°0032/D/PR/CONSUPÉ/CDBF/SP.
[417] CDBF 16 janvier 2008, *Sanctions disciplinaire et financière à l'ex-Président de la Commission de passation des marchés de la CRTV*, décision n°002/D/PR/CONSUPÉ/CDBF/SP.

la Société d'expansion et de modernisation de la riziculture de Yagoua (SEMRY), suite à la présentation, par l'intéressé, et à la validation des pièces complémentaires justifiant de manière suffisante les dépenses engagées par lui.

207. De plus, le CDBF peut, à bon droit, retenir les fautes de gestion et irrégularités cumulées. Dès lors, l'ordonnateur fautif sera mis en débet, c'est-à-dire qu'il sera obligé « *de verser de ses deniers personnels la somme correspondante* » [418]. Ainsi, en 2014, cette instance a rendu 36 décisions portant sur des sanctions financières ayant débouché sur des arrêtés de mis en débets pour des montants allant de 100 000 F CFA à 2 milliards de F CFA. L'ensemble des sanctions cumulées au cours dudit exercice s'élevait à 3 195 818 477 F CFA (4 879 112 €). En plus de cette sanction, le CDBF peut infliger à l'ordonnateur indélicat une amende spéciale. En application des dispositions légales en la matière, le Conseil a eu à prononcer, au cours de l'exercice 2014, des amendes spéciales allant de 200 000 à 2 millions de F CFA, soit un montant global de 23 700 000 F CFA (36 183 €).

208. De même, le CDBF a eu à prononcer de sanctions mettant en cause une catégorie variée de gérants de crédits publics. Les cas des condamnations suivantes fondent notre argumentation. Au cours de sa session de juin 2012, le CDBF a prononcé des sanctions prises à l'encontre de l'ex-Recteur de l'Université de Yaoundé II et de l'ex-Directeur général de l'Agence de régulation des marchés publics (ARMP), dans le cadre des affaires concernant les gestions respectives de l'Université de Yaoundé II et de l'ARMP, pour la période allant de 2007 à 2010. S'agissant de cette dernière affaire, le CDBF avait constitué le Directeur général de l'ARMP débiteur de la somme de 62 674 378 F CFA (95 686 €) [419].

209. En revanche, en ce qui concerne la gestion de l'Université de Yaoundé II, le CDBF avait constitué l'ex-Recteur débiteur, envers ladite institution universitaire, de la somme de 61 661 187 F CFA (94 139 €), représentant le préjudice subi par cet établissement public administratif à caractère scientifique [420]. Concernant la gestion du Doyen de la FSJP de la même Université, pour les exercices budgétaires s'étalant de 2006 à 2009, ce dernier a été condamné à rembourser la somme de 162 671 100 F CFA (248 352 €), représentant le

[418] Damarey (S.), Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *L'identification du préjudice financier dans le cadre du nouveau régime de responsabilité des comptables publics*, GFP, 2015, n°11-12, p. 139.
[419] CDBF 11 juin 2012, *Sanctions financières à sieur J. J. N., ex-Directeur général de l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP)*, décision n°00030/D/PR/CONSUPÉ/SG/SP.
[420] CDBF 11 juin 2012, *Sanctions disciplinaire et financière à l'ex-Recteur de l'Université de Yaoundé II*, décision n°00027/D/PR/CONSUPÉ/CDBF/SP/SGSAS.

préjudice subi par cette faculté [421]. La même sanction, couvrant les mêmes exercices, a été infligée au Doyen de la FSEG de l'Université de Yaoundé II. En effet, ce dernier a été constitué débiteur envers cette Université de la somme de 102 614 994 F CFA (156 664 €) [422].

210. De même, le 4 mars 2009, le CDBF avait statué sur les affaires mettant en cause le Directeur Général de la Société camerounaise des dépôts pétroliers (SCDP), le Directeur comptable et le Directeur administratif et financier de la SCDP, tous en poste au moment du passage des vérificateurs. A l'issue du Conseil, 25 fautes de gestion avaient été retenues à l'encontre du Directeur de la SCDP. En conséquence, le Conseil l'avait constitué débiteur envers la SCDP de la somme de 957 083 664 F CFA (1 461 196 €) et lui avait infligé une amende de 2 000 000 F CFA [423] (3 049 €). En plus du Directeur Général de la SCDP, le Conseil a constitué l'ex-Directeur comptable de la SCDP, débiteur envers ladite entité de la somme de 253 573 472 F CFA (386 603 €) représentant le préjudice causé à la société et lui a infligé une amende spéciale de 2 000 000 F CFA (3 049 €) [424]. Les sanctions financières prononcées par le CDBF sont souvent très élevées. Cela a été observé dans l'affaire de l'ex-DG de la *Cameroon Radio Television* (CRTV). En effet, au cours de sa session du 18 février 2008, le Conseil avait constitué ce dernier débiteur envers le Trésor public de la somme de 2 616 725 345 F CFA (3 995 000 €) représentant le préjudice subi par la CRTV.

211. Le raisonnement est identique dans l'affaire de l'ex-Directeur Général de la Société nationale de raffinage (SONARA). Ainsi, au cours de sa session du 12 mars 2013, concernant la gestion du susnommé pour les exercices budgétaires s'étendant de 2007 à 2010, le CDBF avait retenu à l'encontre de l'intéressé quarante fautes de gestion et irrégularités, et l'a constitué débiteur envers ladite entité de la somme de 26 941 954 158 F CFA (41 132 754 €), représentant le préjudice subi par la SONARA. La même sanction avait été infligée en 2013 à l'ex-Directeur Général de la société *Electricity Development Corporation* (EDC) qui s'est vu constitué débiteur envers ladite entité de la somme de 829 889 960 F CFA (1 267 007€). Enfin, et sans être exhaustif, le CDBF avait, au cours de sa session du 28 décembre 2009, infligé des sanctions pécuniaires à l'ex-Directeur Général du Fonds d'aide et de

[421] CDBF 11 juin 2012, *Sanctions disciplinaire et financière à l'ex-Doyen de la Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université de Yaoundé II*, décision n°00028/D/PR/CONSUPÉ/CDBF/SP/SGSAS.
[422] CDBF 11 juin 2012, *Sanctions disciplinaire et financière à l'ex-Doyen de la Faculté des sciences économiques et de gestion de l'Université de Yaoundé II*, décision n°00029/D/PR/CONSUPÉ/CDBF/SP/SGSAS.
[423] CDBF 11 mars 2009, *Sanctions de responsabilités de sieur N. E. J. B., ex-Directeur général de la Société Camerounaise des Dépôts Pétroliers (SCDP)*, décision n°00021/D/PR/CONSUPÉ/SG/SP-CDBF.
[424] CDBF 11 mars 2009, *Sanction de responsabilités de l'ex-Directeur comptable et financier de la SCDP*, décision n°00019/D/PR/SG/CONSUPÉ/CDBF/SP/SGSAS.

garantie des crédits aux petites et moyennes entreprises, pour un montant de 3 288 038 346 F CFA (5 019 905 €), représentant l'amende et le préjudice réel subi par le Trésor public [425]. Cet ordonnateur avait été reconnu coupable de dix-huit fautes de gestion et irrégularités. Aussi, le CDBF peut-il retenir à l'encontre du mis en cause pour une durée de cinq ans, la déchéance de l'article 14 de la loi n°74/18 relative au contrôle des ordonnateurs.

212. En revanche, le Conseil doit se déclarer incompétent au profit de la Chambre des comptes dès lors qu'il est saisi d'une affaire concernant un comptable. C'est à ce titre qu'au cours des exercices budgétaires allant de 2010 à 2012, la Chambre des comptes a eu à connaître, vingt-quatre affaires qui lui avaient été renvoyées par le CDBF [426], pour compétence conformément à la loi n°2003/005 du 21 avril 2003 organisant ladite Chambre. Il reste que le CDBF a compétence pour sanctionner les irrégularités et fautes de gestion commises par les « *commissaires aux comptes, censeurs et commissaires de gouvernement auprès des entreprises publiques et toutes personnes agissant en cette qualité* » [427]. C'est ainsi qu'au cours de sa session du 27 mars 2013, le CDBF avait retenu à l'encontre des représentants des Cabinets « Cameroun audit conseil » et « Experts comptables associes », co-commissaires aux comptes auprès de la Société de développement du coton (SODECOTON), de fautes de gestion dont la non dénonciation de la tenue irrégulière de comptabilité, caractérisée par la minoration du chiffre d'affaires. En conséquence, le Conseil, les a constitués débiteurs envers l'entité publique respectivement pour la somme de 229 017 500 F CFA (349 645 €) et de 12 000 000 F CFA (18 320 €), représentant le préjudice par elle subit.

213. Quant aux co-commissaires aux comptes auprès de la SONARA, il leur était reproché : la faiblesse du système de contrôle interne ayant induit la certification d'états financiers non sincères ; la violation d'une convention réglementée, à travers la signature des contrats des personnels expatriés, sans demande préalable de la SONARA. Dans les deux cas, le préjudice subi par l'entité était avéré. Dès lors, les fautes de gestion, retenues à l'encontre des commissaires aux comptes qui ne procédaient pas de simples négligences, devraient amener « l'homme du chiffre » à être désormais plus vigilant [428]. Au-delà de ces sanctions, le CDBF prend soin de rappeler tacitement que les commissaires aux comptes sont soumis à sa « juridiction », indépendamment de l'existence de leur responsabilité personnelle.

[425] CDBF 28 décembre 2009, *Sanction des responsabilités de l'ex-Directeur du Fonds d'Aide et de Garantie des crédits aux petites et moyennes entreprises*, décision n°0034/D/PR/SG/CONSUPÉ/CDBF/SP.
[426] Chambre des comptes de la Cour suprême (Cameroun), Rapport annuel de 2012, 2014, p. 30.
[427] Article 2 du décret n°2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du CDBF.
[428] Djila (R.), *Focus sur la sanction par la jurisprudence camerounaise des fautes de gestion des commissaires aux comptes auprès des entreprises du secteur public et parapublic*, Revue de l'ERSUMA, 2016, n°6, p. 372.

214. En droit français, en revanche, la CDBF détient une compétence à l'égard des comptables publics patents ou de fait, indépendamment de leur responsabilité personnelle et pécuniaire devant la juridiction des comptes [429]. À cet égard, le président Descheemaeker rappelait que si les ordonnateurs occupent une place prépondérante dans le champ des justiciables de la CDBF, « *les membres des corps de contrôle et d'inspection, et surtout les agents comptables peuvent également être attraits devant la juridiction* » [430]. D'ailleurs, la CDBF l'a rappelé dans certaines affaires [431]. Ainsi, il a été décidé que le fait qu'un établissement public soit soumis aux règles de la comptabilité publique implique que ses comptes annuels doivent être réguliers et sincères, faute de quoi le comptable risquent de voir sa responsabilité engagée devant la CDBF [432]. D'ailleurs, l'article 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 prévoit que, « *outre la responsabilité attachée à leur qualité d'agent public, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses* [...] ». Ces décisions montrent bien, à travers l'ampleur des sommes mises en cause, qu'il est urgent d'établir des mécanismes visant à réduire les fautes de gestion [433].

ii) L'éventail fort limité des sanctions prononcées par le juge financier français

215. La CDBF dispose d'un éventail limité de sanctions, où seule est prévue l'amende [434]. M. Chouvel souligne la caractère modulable de cette amende en fonction des circonstances atténuantes ou aggravantes retenues par la Cour, puisqu'elle « *est susceptible de varier selon les infractions et la qualité de ceux qui les ont commises* » [435]. Pour les infractions aux règles de la comptabilité publique, l'amende peut aller de 150 € au montant du traitement ou salaire brut annuel de la personne condamnée, alloué à la date à laquelle le fait a été commis [436], ou le double de ce montant dans le cas d'un avantage injustifié à autrui [437] ou en cas de l'infraction résultant de l'article L. 313-7 du CJF. Le juge français souligne que ce

[429] Sitbon (P.), *Le comptable patent, justiciable de la CDBF*, GFP, 2012, n°1, p. 30.
[430] Descheemaeker (C.), *Cour de discipline budgétaire et financière*, Jcl A., 2017, Fasc. 1270, n°16 et s.
[431] CDBF 10 décembre 2010, *Commune de Bandol*, req. n°172-680, AJDA 2011 p. 489, chron. N. Groper et C. Michaut ; CDBF 25 novembre 2010, *Société immobilière d'économie mixte de la ville de Paris*, req. n°603.
[432] CDBF 21 février 2008, *Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR)*, req. n°160-581, Rec. 521, Rev. Trésor 2008 p. 519, chron. M. Lascombe et X. Vandendriessche, AJDA 2008 p. 1193, chron. N. Groper et C. Michaut.
[433] Ondoua Ekobena (J.-M.), *Les démarches de la modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques*, Mémoire de Master en Administration publique, Université de Strasbourg, ENA, 2013, p. 51.
[434] Froment-Meurice (M.) et Groper (N.), *La responsabilité des acteurs de la gestion publique en matière budgétaire, financière et comptable : l'heure du bilan*, AJDA, 2005, p. 714 ; Vier (C.-L.), *Les sanctions prononcées par les juridictions financières*, Justice et cassation, Dalloz, 2005, p. 88.
[435] Chouvel (F.), Finances Publiques, Gualino, 20e éd., 2017, p. 216.
[436] Article L. 313-1 du CJF.
[437] Article L. 313-6 du CJF.

plafond doit s'entendre, s'agissant des agents publics, du traitement seul à l'exception des primes et indemnités éventuellement touchées par lesdits agents [438]. Enfin, pour les élus locaux visés à l'article L. 312-1 du CJF (aux b et l), au cas où ils seraient justiciables de la Cour, l'amende pourrait atteindre 750 € ou le montant brut annuel de l'indemnité de fonction qui leur est allouée à la date de l'infraction, si ce montant excédait 750 € [439]. Sous cette réserve, la CDBF est libre de fixer le montant de l'amende en tenant compte, le cas échéant, des circonstances et des comportements pour en moduler le montant. Il s'agit notamment du manque d'expérience, du fait de ne pas avoir tiré de profit personnel, de la bonne foi, des problèmes de santé.

216. En sens inverse, ajoute le Professeur Damarey, une amende élevée pourra sanctionner des circonstances aggravantes [440], notamment l'ancienneté de la fonction [441] ou l'importance du risque pris [442]. Aussi, la Cour sanctionne-t-elle le fait d'avoir tiré profit des irrégularités et l'importance des sommes détournées [443]. Par ailleurs, s'agissant des personnes qui ne perçoivent pas une rémunération ayant le caractère d'un traitement, le maximum de l'amende pourra atteindre le montant du traitement brut annuel correspondant à l'échelon le plus élevé afférent à l'emploi de directeur d'administration centrale [444]. Dans tous les cas, l'arrêté du 5 mars 2010 a confié à la direction des créances spéciales du Trésor, le soin de recouvrer « *les sanctions pécuniaires prononcées par la CDBF* » [445].

217. L'amende la plus forte, à ce jour d'un montant de 152 449 € (99 854 095 F CFA), a été infligée par la Cour, en 1998, aux dirigeants de la société de banque occidentale [446]. Par ailleurs, l'arrêt *Altus Finance* illustre la volonté de la Cour de sanctionner sévèrement les dirigeants d'entreprises indélicats. En effet, par un arrêt du 24 février 2006, la CDBF avait condamné sieurs Hénin et Haberer, anciens dirigeants de la société *Altus Finance*, ayant méconnu des règles de prudence habituellement appliquées dans les établissements financiers, à payer une amende pour le premier de 100 000 €, et pour le second de 59 000 € [447]. Dans le

[438] CE 10 novembre 2000, *Despessailles*, req. n°201.755, Rec. 510, concl. A. Séban, Rev. Trésor 2001 p. 126.
[439] Article L. 313-13 du CJF.
[440] Damarey (S.), L'essentiel des finances publiques, Gualino, 6e éd., 2018, pp. 155-156.
[441] CDBF 7 décembre 1994, *Comité départemental du tourisme de Gironde,* req. n°106-290, Rev. Trésor 1995 p. 685.
[442] CDBF 2 juillet 1997, *Compagnie générale maritime,* req. n°116-349, Rev. Trésor 1999 p. 191.
[443] CDBF 20 mai 1998, *Société de banque occidentale,* req. 125-364, Rev. Trésor 1999 p. 206.
[444] Article L. 313-8 du CJF.
[445] Article 4 (3°) de l'arrêté du 5 mars 2010 relatif à la création et à l'organisation de la direction des créances spéciales du Trésor.
[446] CDBF 20 mai 1998, *Société de banque occidentale,* req. 125-364, Rev. Trésor 1999 p. 206.
[447] Groper (N.) et Michaut (C.), chron. sous CDBF 24 février 2006, *Altus Finance*.

même sens, la CDBF avait infligé, quelques années plus tard, à l'ex-président de l'Office des Postes de la Polynésie française une amende de 20 000 € [448].

218. En dehors de ces cas, le constat est que la CDBF ne prononce que rarement des sanctions d'un montant élevé [449] et dont la moyenne s'élève à 2 000 €. Pour la doctrine française, le caractère dérisoire de la nature et de l'échelle de ces sanctions trouve sa cohérence dans deux éléments [450]. D'une part, la responsabilité devant la CDBF n'est pas exclusive d'autres sanctions ; aux sanctions pécuniaires qu'elle prononce, sont susceptibles de s'ajouter celles résultant des responsabilités de droit commun, pénal et disciplinaire ; ce d'autant que le Conseil constitutionnel a décidé que le cumul de poursuites et de sanctions pénales et financières était conforme à la Constitution, « *sous réserve qu'une même personne ne puisse faire l'objet de poursuites différentes conduisant à des sanctions de même nature pour les mêmes faits, en application de règles protégeant les mêmes intérêts sociaux* » [451]. D'autre part, la vocation de la CDBF est de sanctionner les atteintes à la légalité financière avec, par ailleurs, l'exemplarité qui peut s'attacher à la sanction de l'ordonnateur, à la suite de la publication totale ou partielle de sa décision au *Journal officiel* (J. O).

iii) La sanction complémentaire : la publication de l'arrêt au Journal officiel

219. Rompant avec l'air du temps, le législateur français a prévu, en plus de l'amende, une sanction complémentaire à savoir la publication au J. O des décisions susceptibles d'être prononcées par la CDBF, notamment lorsqu'elles ont acquis un caractère définitif [452]. Par ailleurs, depuis l'ordonnance n°2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du Code des juridictions financières, il est même possible, pour la CDBF, d'envisager une publication de ses décisions alors même qu'elles n'ont pas acquis un caractère définitif, et sont encore susceptibles d'un pourvoi devant le Conseil d'État [453].

220. Jusqu'en 1968, la CDBF rendait ses arrêts en « audience privée », ainsi qu'il résulte des visas de ses 18 premières décisions. Dans son premier rapport, la Cour relevait

---

[448] CDBF 15 juillet 2013, *Office des postes et télécommunications de la Polynésie française*, req. n°190-661, Rec. C. comptes 209, AJDA 2013 p. 2544, chron. C. Michaut et P. Sitbon.
[449] Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), Les finances publiques, Dalloz, 9e éd, 2017, p. 227.
[450] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), Finances publiques, LGDJ, 17e éd., 2018, pp. 468-469 ; Froment-Meurice (A.) et Groper (N.), *La responsabilité des acteurs de la gestion publique en matière budgétaire, financière et comptable : l'heure du bilan*, AJDA, 2005, n°13, p. 722.
[451] Cons. const. 1er juillet 2016, n°2016-550-QPC, *M. Stéphane R. et autres*, [Procédure devant la CDBF].
[452] Damarey (S.), *Le citoyen et le juge financier*, in Boudet (J.-F.) et Cabannes (X.) (dir.), *Finances publiques citoyennes*, LGDJ, 2017, pp. 225-235.
[453] Damarey (S.), Droit public financier. Finances publiques, droit budgétaire, comptabilité publique et contentieux financier, Dalloz, 1re éd., 2018, p. 1145.

déjà la nécessité de publier ses décisions afin de leur donner une valeur d'exemple, et d'éviter la reproduction des mêmes irrégularités. La CDBF fut entendue par le législateur, lequel modifia le texte de 1948. L'article 16 de la loi n°56-1193 du 26 novembre 1956 prévoyait que « *le Journal officiel de la République française fera mention des arrêts par lesquels la Cour de discipline budgétaire prononcera des condamnations* » [454]. Par la suite, avec la loi n°63-778 du 31 juillet 1963, les arrêts furent intégralement publiés au J. O [455]. Néanmoins, la loi n°71-564 du 13 juillet 1971 modifiant et complétant la loi n°48-1484 du 25 septembre 1948, elle-même abrogée, a modifié le périmètre de cette publication en transformant cette obligation en faculté pour la CDBF. Désormais, cette dernière a la possibilité de décider, s'il y a lieu ou non, de procéder à la publication de l'arrêt, en version anonymisée. Les évolutions jurisprudentielles récentes n'ont pas ébranlé ce principe, le juge financier français ayant fait une juste application de cette modalité de diffusion de ses arrêts [456].

221. En droit camerounais, le CDBF connaît plutôt une autre modalité de diffusion de ses décisions. La contestable culture de la confidentialité à tout prix, bien entretenue au Cameroun, que décriait le Professeur Siétchoua [457], a pu résister, espérons-le plus pour longtemps encore, à l'article 15 du décret n°2008-028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du CDBF. En effet, d'après ce texte, les décisions de cette instance, ne sont pas publiés au J. O. Elles sont plutôt notifiées à l'intéressé avec ampliations, notamment, au Ministre chargé des Finances, à l'autorité dont il relève ainsi qu'à celle qui a saisi le Conseil [458]. Ceci étant, le Cameroun a opté pour la notification comme modalité de diffusion des décisions du CDBF. En revanche, et ramant à contre-courant des normes édictées par le législateur, cette instance a pris cette curieuse habitude de privilégier la publicité à la notification. Une exploitation rigoureuse de ses décisions montre que le CDBF précise de façon systématique qu'elles seront publiées au « *J. O en français et en anglais* » [459]. Dans la pratique, et ce jusqu'à une période récente, les décisions du CDBF faisaient l'objet d'une publicité retentissante dans les médias, sous forme de communiqués intégraux.

[454] Article 16 de la loi n°56-1193 du 26 novembre 1956 complétant la loi n°48-1484 du 25 septembre 1948.
[455] Article 8 de la loi n°63-778 du 31 juillet 1963 complétant la loi n°48-1484 du 25 septembre 1948.
[456] L'année 2018, en France, est illustrative, tous les 9 arrêts rendus ayant été publiés en version anonymisée.
[457] Siétchoua (C.), *La réforme inachevée du contrôle juridictionnel des comptes au Cameroun*, Juridis périodique, 2003, n°56, p. 85.
[458] Il s'agit de la reprise de l'article 10 (nouveau) de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974.
[459] Sans être exhaustif, voir à ce sujet l'article 4 de la décision n°00021/D/PR/SG/CONSUPÉ/CDBF/SP/SGSAS du 11 mars 2009 portant sanction des responsabilités de l'ex-Directeur général de la SCDP.

222. À l'analyse, le (la) CDBF peut adopter plusieurs positions dans le cadre d'une affaire. La sanction pécuniaire qu'il (elle) prononce peut se doubler de la publication de la décision rendue au J. O [460]. Même s'il est inutile d'insister sur les caractéristiques de la théorie des actes administratifs déjà étudiée ailleurs [461], il faut souligner que la décision du CDBF est un acte administratif unilatéral, insusceptible de recours gracieux préalable [462]. L'exception à cette phase de la procédure administrative contentieuse s'expliquerait, souligne M. Mpessa, par « *la volonté de l'autorité réglementaire d'éviter des manœuvres dilatoires de la part des ordonnateurs mis en cause* » [463]. Par ailleurs, il est de principe en droit administratif, s'agissant des actes individuels, que *« leur publication soit réalisée, soit par voie de publication au J. O, soit par voie de notification* » [464]. De toute façon, et comme l'ont rappelé les Professeurs Lascombe et Vandendriessche, le juge financier ne peut exercer un rôle pédagogique et préparateur d'avenir que pour autant que « *ses décisions fassent l'objet d'une diffusion la plus large possible* » [465], surtout que « *le passage en CDBF a un caractère exemplaire qui est en soi un élément de dissuasion, voire de punition* » [466].

223. Le législateur français semble les avoir entendus. Depuis l'ordonnance française n°2016-1360 du 13 octobre 2016, la CDBF détermine en toute liberté les modalités de publication de ses décisions, laquelle ne vise plus uniquement le *Journal officiel*. L'article L. 313-15 du CJF, issu de cette ordonnance, offre désormais à la CDBF, la possibilité de publier ses arrêts « *selon les modalités qu'elle fixe* ». Ainsi, depuis 2018, la Cour a modifié la pratique de publication de ses arrêts, « *en prévoyant la mise en place* [généralement pendant un mois] *d'un lien actif entre son site internet et le Journal Officiel* » [467]. À l'opposé au Cameroun, aucun site ne rend compte des décisions prononcées par le CDBF, de même que ce dernier, à l'instar de son homologue français n'a qu'une juridiction limitée sur les ordonnateurs à statut politique, lesquels échappent à sa compétence.

---

[460] Damarey (S.), Exécution et contrôle des finances publiques, Gualino, 2007, p. 376.
[461] Chapus (R.), Droit administratif général, LGDJ, tome 1, 15e éd., 2001, p. 491 ; Djeya Kamdom (Y.-G.), *Réflexions sur l'ambigüité institutionnelle du CDBF au Cameroun*, GFP, 2016, n°2, p. 88.
[462] Article 16 du décret n°2008/028 du 17 janvier 2008 portant orgnaisation et fonctionnement du CDBF.
[463] Mpessa (A.), *Le Conseil de discipline budgétaire et financière à l'épreuve de la protection de la fortune publique au Cameroun*, Juridis périodique, 2012, n°92, p. 86.
[464] Keutcha (C.) et Siétchoua (C.), Note sous CA-CS 03 mai 1990, *M. S.*, jugement n°29, Afrilex 2000 p. 7.
[465] Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *La Cour de discipline budgétaire et financière*, Rev. Trésor, 2004, p. 37.
[466] Martin (P.), *La responsabilité des ordonnateurs vue par un membres de la CDBF,* RFFP, 2005, n°92, p. 117.
[467] CDBF, *Rapport annuel au Président de la République pour l'exercice 2018*, 2019, p. 23 ; CDBF 25 janvier 2019, *Radio France : visa du contrôleur général économique et financier en matière de rémunération,* req. n°229-766.

Section 2. Les limites circonstanciées de la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs

224. La responsabilité pécuniaire des ordonnateurs se manifeste à travers leur devoir de réparer le préjudice causé à l'entité publique. Cette responsabilité est d'application difficile, en raison des limites auxquelles elle fait face dans sa mise en œuvre. La première limite découle du fait que certains justiciables du (de la) CDBF, peuvent se voir exonérer de leur responsabilité, si elles se prévalent d'un ordre écrit, et non verbal [468], donné préalablement par leur supérieur hiérarchique ou par la personne légalement habilitée à donner un tel ordre, dès lors que ce supérieur ou cette personne a été dûment informée sur l'affaire. Ainsi, la responsabilité de ce dernier se substituera à la leur. Or, cette situation est de nature à exonérer de sa responsabilité un justiciable ayant reçu un ordre écrit de la part d'une personne elle-même non justiciable du (de la) CDBF, laissant de fait des infractions impunies [469]. Autrement dit, si le supérieur s'avère être un ministre, ou un chef d'exécutif local (maire, président du conseil départemental ou régional) pour le cas français notamment, le (la) CDBF se verra, pour l'opération concernée, dénier de toute compétence [470].

225. Une deuxième limite, tient à la disproportion qui existe entre les conséquences dommageables de la faute des ordonnateurs et leur patrimoine personnel [471]. Ceci est d'autant plus vrai que ces derniers, à la différence des comptables, ne sont pas tenus de constituer des cautionnements. Cette situation fait que la responsabilité pécuniaire reste inappliquée, parce qu'il est peu vraisemblable qu'un patrimoine privé puisse assurer la réparation d'un préjudice dont on suppose qu'il est important [472]. Il est vrai qu'au Cameroun, la législation prévoit la possibilité pour l'État de grever le patrimoine de l'auteur d'actes dommageables en vue de réparer le préjudice que ce dernier a fait subir à l'entité publique [473]. Malgré cette garantie, l'effectivité de la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs reste d'application difficile [474].

---

[468] D'après une jurisprudence ancienne, mais constante, un ordre donné verbalement ne saurait exonérer le justiciable de sa responsabilité devant la CDBF ; CDBF 21 juin 1958, *Société d'exploitation des forges et ateliers de Lyon*, req. n°6-24 ; CDBF 21 mars 2013, *Secrétaire d'État chargé des Sports*, req. n°188-712.

[469] Article L. 313-9 du CJF français et l'article 5 de la loi camerounaise n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs.

[470] Article L. 312-1 du CJF et l'article 15 de la loi du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs.

[471] Pierucci (C.), *Réforme de la responsabilité des gestionnaires : la voie méconnue de la responsabilité pécuniaire*, AJDA, 2009, p. 1169.

[472] Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), Les finances publiques, Dalloz, 9e éd, 2017, p. 223.

[473] Loi n°73/7 du 7 décembre 1973 relative au droit du trésor pour la sauvegarde de la fortune publique.

[474] Bécet (J.-M.), *L'échec du système actuel de la responsabilité pécuniaire des agents publics à l'égard de l'administration*, in *Problèmes de droit public contemporain*, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Stassinopoulos, LGDJ, 1974, p. 180

226. La troisième limite tient à la protection conférée par les législateurs camerounais [475] et français [476] à certains ordonnateurs principaux du budget de leur administration devant le (la) CDBF. Le champ des justiciables de cette instance étant potentiellement large, il s'étend à l'ensemble des gestionnaires publics, entendu au sens large. Hélas, cette règle connaît des exceptions notables. C'est ainsi qu'en France, les membres du Gouvernement et les élus locaux, et sans que le Conseil constitutionnel y voit une méconnaissance du principe de la légalité [477], ne sont pas justiciables de cette instance à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Néanmoins, le principe est tempéré par des exceptions légales s'agissant des élus locaux. Au Cameroun en revanche, la rédaction de l'article 15 de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 autorise à penser qu'un ministre peut être poursuivi devant le CDBF pour des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. En vérité, dans la pratique, la mise en œuvre de la responsabilité des ministres devant le CDBF, même au terme de leurs fonctions est rare. Cette consécration normative de l'immunité juridictionnelle de ces catégories d'ordonnateurs **(§ 1)** ne paraît pas pleinement satisfaisante et mérite, à tout le moins en France, un débat **(§ 2)**.

§ 1. Les règles dérogatoires de la responsabilité pécuniaire

227. Initialement, le champ de compétence personnelle du CDBF fut plus large au Cameroun qu'en France dans la mesure où il s'étendait à l'ensemble des ordonnateurs. Sinon, depuis la loi n°95-851 du 24 juillet 1995 relative à la partie législative du livre III du CJF, le champ des justiciables a été étendu, d'une part, à ceux qui exercent les fonctions susceptibles de les rendre justiciables de la Cour et, d'autre part, aux agents de tous les organismes relevant du contrôle du juge des comptes. Toutefois, les personnes justiciables du (de la) CDBF demeurent en nombre limité ; cette loi du 24 juillet 1995, comme celle intervenue au Cameroun vingt années plus tôt, connaît des exceptions notables, puisqu'elle exclut de la liste des justiciables divers ordonnateurs. Tel est le cas de membres du gouvernement **(A)**, et les élus locaux pour le cas spécifique de la France **(B)**.

A. La consécration de l'immunité des ministres en droits camerounais et français

228. La compétence du (de la) CDBF n'est pas illimitée à l'égard des personnes justiciables devant lui. Les ordonnateurs les plus importants à l'instar des ministres,

[475] Article 15 de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs.
[476] Article L. 312-1 du CJF.
[477] Cons. const. 2 décembre 2016, *Mme Sandrine A.* [Personnes justiciables de la CDBF], n°2016-599 QPC.

bénéficient d'une totale immunité devant cette instance. Le fait que les ministres ne soient pas justiciables du (de la) CDBF **(1)** se justifie difficilement, même si le droit public financier organise, pour ces ordonnateurs, un régime particulier de responsabilité **(2)**.

1. L'immunité totale des membres du gouvernement devant le (la) CDBF

229. En droits camerounais et français, l'incompétence du (de la) CDBF à l'égard des ministres est absolue, et « *ne souffre d'aucune exception quelles que soient les circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise* » [478], alors même que le dossier fait apparaître que les irrégularités sont la conséquence directe de la volonté personnelle d'un ministre [479]. Néanmoins, les membres du gouvernement perdent le bénéfice de cette immunité lorsqu'ils commettent des manquements en dehors de l'exercice de leurs fonctions ministérielles ou lorsqu'ils ont exercé une fonction qui n'est pas l'accessoire obligé de leur fonction principale [480]. Cette précision est d'interprétation stricte, dans la mesure où la notion d' « *accessoire obligé* » doit reposer sur des dispositions législatives, et non pas sur le statut d'un organisme. En dehors de cette limite, conclut M. Chouvel, « *les ministres, en leur qualité d'ordonnateurs, ne peuvent pas être jugés par la CDBF* » [481].

230. Dans la voie ainsi tracée par le législateur français, son homologue camerounais, dès les premières années de la période post-réunification, n'a pas cru soumettre les ministres à la compétence du CDBF. Il a reconnu de façon formelle l'incompétence de ce Conseil à leur égard en des termes peu équivoques, « *les Ministres et Vice-Ministres ne sont pas justiciables du Conseil de discipline budgétaire et* [financière] *durant l'exercice de leurs fonctions* » [482]. À la vérité, il n'y a pas d'exception à la règle fixée par la loi, dont la portée pour les fonctionnaires soumis au pouvoir hiérarchique du ministre est évidente s'ils disposent d'un ordre écrit de celui-ci [483], sous réserve que ledit ordre soit « *produit en même temps que les pièces justificatives permettant la réalisation de l'opération* » [484]. L'immunité, dont bénéficient les ministres, a d'ailleurs suscité des débats de doctrine et des velléités de réforme

---

[478] Damarey (S.), L'essentiel des finances publiques, *op. cit*., p. 153 ; *Id.*, *Exécution et contrôle des finances publiques*, Gualino, 2007, p. 363 ; Thébault (S.), *op. cit.,* pp. 327-329 ; Poujadé (B.), *La responsabilité des ordonnateurs en droit public financier : état des lieux*, AJDA, 2005, p. 703.
[479] CDBF 5 juillet 1977, *Moissonnier et Salva*, req. n°35-84, Rev. Trésor 2000 p. 32, obs. M. Lascombe et X. Vandendriessche.
[480] Article L. 312-1 du CJF.
[481] Chouvel (F.), Finances Publiques 2017, Gualino, 20e éd., 2017, p. 213.
[482] Article 15 de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs.
[483] Descheemaeker (C.), *Cour de discipline budgétaire et financière*, Jcl. A., 2017, Fasc. 1270, n°74.
[484] Damarey (S.), Droit public financier. Finances publiques, droit budgétaire, comptabilité publique et contentieux financier, Dalloz, 1re éd., 2018, p. 1127.

En effet, l'exclusion de ces ordonnateurs, qui ne s'explique plus, est surprenante et « *difficilement justifiable* » sur le plan des principes, parce qu'elle nuit incontestablement à l'autorité de cette institution [485].

2. Les raisons du maintien d'un régime exonératoire des ministres

231. Lors de la discussion, en France, du projet de loi instituant la Cour de discipline budgétaire, le gouvernement, suivi par les parlementaires, avait avancé un argument justifiant le maintien d'un régime exonératoire de poursuites devant la CDBF des ministres. Ainsi, le rapporteur du texte à l'Assemblée nationale relevait qu'il « […] *est certain que la responsabilité politique qui est la leur devant les assemblées parlementaires et le jeu de la solidarité gouvernementale conduisent tout naturellement à les exclure du champ d'intervention de la Cour* […] » [486]. Il s'appuyait sur le fait qu'il existe déjà une responsabilité des ministres pour crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions devant la Haute Cour de Justice d'une part, et sur les articles 48, 56 et 57 de la Constitution du 27 octobre 1946 d'autre part. Sous les III^{e} et IV^{e} République française, la responsabilité des ministres était envisagée aussi bien sur un plan collectif, pour la politique générale du gouvernement, que sur le plan individuel pour la gestion de leur département ministériel [487].

232. En effet, si, en France, les ministres peuvent voir leur responsabilité pénale engagée devant la CJR, en vertu de l'article 68-1 de la Constitution, leur responsabilité politique peut aussi être engagée devant l'Assemblée nationale [488]. Quant aux élus locaux, ils sont, en tant qu'autorités politiques, assimilés aux ministres comme relevant, avant tout, d'une responsabilité politique devant leur assemblée délibérante [489]. À cet égard, M. Fabre pense que le législateur aurait estimé, que « *l'appréciation de leur responsabilité dans l'exécution des recettes et des dépenses était difficilement dissociable de leur politique, et qu'il convenait de la réserver aux autorités investies du pouvoir de révocation ou du pouvoir budgétaire* » [490]. Il demeure que si l'exclusion absolue des ministres peut certes être comprise dès lors qu'il existe une juridiction spéciale constituée à savoir la CJR, l'injusticiabilité des élus locaux,

---

[485] Sur la question de l'exonération de responsabilité des ministres devant la CDBF, voir la chronique des Professeurs Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche, Rev. Trésor, 2007, p. 714.
[486] Rapport n°1641 (AN – IV^{e} législature) de M. Sabatier au nom de la Commission des finances, annexe au procès-verbal de la séance du 7 avril 1971, p. 5.
[487] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), Finances publiques, LGDJ, 17^{e} éd., 2018, p. 464.
[488] Articles 49 et 50 de la Constitution du 4 octobre 1958.
[489] Thébault (S.), *op. cit.,* p. 327.
[490] Fabre (F.-J.), *La Cour de discipline budgétaire et financière*, Rev. adm. 1970, n°136, p. 432 ; n°137, p. 532.

même partielle, est difficile à justifier, et ce, d'autant plus que leurs prérogatives ont été renforcées avec le processus de décentralisation [491].

B. L'incompétence partielle de la CDBF à l'égard des élus locaux

233. Contrairement au droit français, la responsabilité des élus locaux n'obéit pas, en droit camerounais, dans ses principes, au même schéma de responsabilité que celui applicable aux ministres [492]. En France, on y retrouve une large immunité de juridiction des élus locaux devant la CDBF **(1)**, qui, à la différence des ministres, n'est pas totale **(2)**.

1. Le principe général d'irresponsabilité financière des élus locaux devant la CDBF

234. Les élus locaux en droit camerounais sont justiciables du CDBF. La rédaction de l'article 1er de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs est assez évocatrice à cet égard. Ce texte prévoit que tout agent d'une collectivité publique locale qui se rend coupable d'une faute de gestion est passible d'une amende spéciale prononcée par le CDBF ou peut être constitué débiteur envers la personne morale concernée du montant des engagements non appuyés des justifications requises.

235. En France, en revanche, le principe de l'injusticiabilité des exécutifs locaux a été posé par le législateur [493]. Il s'agit des maires et leurs adjoints, des présidents, vice-présidents et autres membres des conseils régionaux, départementaux, municipaux, les membres des groupements de collectivités locales, les élus des territoires d'outre-mer, à raison des actes accomplis « *dans l'exercice de leurs fonctions* » ou lorsqu'ils ont « *agi dans des fonctions qui* […] *sont l'accessoire obligé de leur fonction principale* » [494]. S'agissant des adjoints au maire plus précisément, ils ne peuvent être exemptés de poursuite devant la CDBF que dans la mesure où ils agissent dans le cadre de l'article L. 312-1-II (e) du CJF, sur la base d'une délégation expresse accordée par le maire. En principe, cette possibilité d'exonération de responsabilité n'est ouverte qu'aux seuls adjoints désignés par le maire pour siéger au sein d'un organisme extérieur sur le fondement de l'article L. 2122-25 du CGCT. Néanmoins, la

---

[491] Ayrault (L.), *Évolution de la responsabilité des gestionnaires locaux,* in Raséra (M.) (dir.), *La responsabilité du gestionnaire public local,* Actes du colloque franco-algérien organisé à Rennes (octobre 2007) par la CRC de Bretagne, PUR, 2008, p. 71 ; Raséra (M.) (dir.), *Présentation du colloque,* in *La responsabilité du gestionnaire public local,* Actes du colloque franco-algérien organisé à Rennes (octobre 2007), PUR, 2008, p. 7.
[492] Descheemaeker (C.), *La responsabilité personnelle des ordonnateurs des collectivités locales*, RFFP, 1993, n°43, p. 57.
[493] Article L. 312-2 du CJF.
[494] Article L. 312-1-II (b) du CJF.

CDBF apprécie de manière souple cette condition [495]. Ainsi, dans l'espèce *Opéra national de Bordeaux* du 13 octobre 2017, la Cour a jugé qu'un adjoint au maire qui avait été désigné par son conseil municipal pour siéger au sein d'un organisme extérieur – et non pas désigné par l'ordonnateur – pouvait se prévaloir des dispositions de l'article L. 312-1-II du CJF, excluant les adjoints du champ des justiciables de la CDBF [496].

236. Comme pour les ministres, le fondement du maintien de l'immunité des élus locaux devant la CDBF est à retrouver dans le discours de M. Sabatier, rapporteur de la Commission des finances l'Assemblée nationale, au moment de l'examen de ce qui allait devenir, la loi n°71-564 du 13 juillet 1971 modifiant et complétant la loi n°48-1484 du 25 septembre 1948 abrogée. En effet, il indiquait que la responsabilité politique des maires « *assumée à l'égard de leurs électeurs apparaît certes moins clairement en raison même des aspects de plus en plus techniques de la gestion municipale. Elle est néanmoins certaine, et il n'est pas douteux que la tutelle de fait qui pèse encore sur les autorités municipales malgré les mesures récentes de déconcentration administrative reste lourde et contraignante : il ne serait possible d'envisager une extension réelle de leur responsabilité que parallèlement à celle de la liberté d'action dont ils jouissent* » [497].

Par ailleurs, poursuivait-il, « *le maire a son tribunal, qui est le corps électoral, et chacun sait à quel point l'action municipale est épluchée, disséquée, commentée et finalement jugée* ». S'inscrivant dans la même logique, M. Groper soutient « *qu'outre le fait que les élus, contrairement aux autres gestionnaires publics, bénéficient d'une légitimité démocratique dont la contrepartie serait la mise en jeu de leur responsabilité politique, a sans doute* [contribué à leur exclusion du champ des justiciables de la CDBF] » [498]. Deux autres arguments, pour justifier l'immunité des élus locaux devant la CDBF, ont été mis en exergue au moment de l'adoption de cette loi. Le premier tient au fait que juger ces élus viserait à étendre le champ de compétence personnelle pour la « petite » CDBF. Le second tient au risque d'exploitation politique par les adversaires « *pour des fautes le plus souvent mineures qui ne justifient pas l'intervention de la justice de droit commun et ne soulèvent aucun*

[495] Habchi (H.) et Pichot-Delahaye (L.), *Quelle responsabilité des élus locaux devant la CDBF ? État des lieux et perspectives d'évolution,* JCP A. 2018, n°24, p. 31.
[496] CDBF 13 octobre 2017, *Opéra national de Bordeaux*, req. n°216-784.
[497] Rapport n°1641 (AN – IV[e] législature) de M. Sabatier au nom de la Commission des finances, annexe au procès-verbal de la séance du 7 avril 1971, p. 5.
[498] Groper (N.), *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier,* Dalloz, 2009, § 131, p. 63.

problème d'honnêteté ou de morale […] » [499]. Cette solution, qui a été critiquée, a retenu l'attention des commentateurs, du pouvoir politique et de l'opinion publique.

237. Rares sont les irrégularités imputables à un fonctionnaire local qui ne soient pas couvertes par l'ordonnateur élu. Dès lors, la question de l'immunité juridictionnelle des élus locaux dans un contexte de transfert par l'État des compétences vers les collectivités territoriales, se posent avec acuité. D'ailleurs, comme l'observe avec amertume un grand auteur et praticien français de référence en matière de finances publiques, « *l'exonération des élus locaux* […] *se justifie mal et ne trouve guère d'explication que dans la composition des assemblées parlementaires qui votent les lois* » [500]. Sans aucun doute, il fait référence au fait que de nombreux parlementaires, qui seuls, pouvaient faire évoluer le droit en vigueur à cette époque, exerçaient également une fonction élective locale. Néanmoins, ce cumul est interdit depuis la loi camerounaise n°2006/009 du 29 décembre 2006 [501] et celle française n°2014-125 du 14 février 2014 [502]. De toute façon, force est de reconnaître, à la suite de MM. Habchi et Pichot-Delahaye, que « *si le dispositif actuel de mise en œuvre des responsabilités locales s'avère peu adapté, la jurisprudence de la CDBF constitue un gage de progrès dans la justiciabilité des exécutifs des collectivités locales* » [503].

2. L'aménagement d'un régime d'exception à l'injusticiabilité des élus locaux

238. Depuis la loi française n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, les élus locaux à savoir les maires et leurs adjoints, les présidents et vice-présidents d'assemblées délibérantes locales agissant en tant qu'ordonnateurs sont susceptibles d'être déférés devant la Cour, par exception au principe général d'exonération [504]. Cette limite à l'immunité, jadis consacrée, intervient dans des cas très précis [505], auxquelles il faut ajouter un quatrième qui découle non pas d'un texte particulier, mais des limites mêmes de l'article L. 312-1 du CJF.

---

[499] Assemblée nationale (France), Observations de M. Sabatier sur le texte relatif à « l'immunité des maires », Séance du 22 avril 1971, p. 1321.
[500] Deschemaekeer (C.), *La Cour des comptes*, La Documentation française, 3e éd., 2005, p. 191.
[501] Article 24 (nouveau) de la loi n°2006/009 du 29 décembre 2006 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n°91/20 du 16 décembre 1991 fixant les conditions d'élection des députés à l'A.N.
[502] Article 1 de la loi organique n°2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur.
[503] Habchi (H.) et Pichot-Delahaye (L.), *op. cit.*, p. 29.
[504] Article 78 de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.
[505] Damarey (S.), Exécution et contrôle des finances publiques, Gualino, 2007, pp. 363-364 ; Buisson (J.), Finances Publiques, Dalloz, 16e éd., 2015, p. 133.

Ces « *exceptions à l'exception* », posées à l'article L. 312-2 du CJF, visent à rétablir la justiciabilité des élus lorsque des infractions financières précises ont été commises.

239. Les deux premiers cas dans lesquels des élus locaux sont justiciables de la CDBF concernent l'inexécution de décisions de justice. D'une part, les élus relèvent de la Cour, pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, lorsqu'ils ont commis l'infraction spécifique de l'article 313-7 du CJF, qui incrimine les agissements ayant entraîné la condamnation de la personne morale à une astreinte en raison de l'inexécution ou à l'exécution tardive d'une décision de justice [506]. Ces dispositions ont déjà fait l'objet d'une première application dans l'arrêt *Janky* [507]. D'autre part, les élus locaux sont justiciables devant la Cour en cas de manquement aux règles d'exécution d'une décision de justice condamnant une personne morale de droit public au paiement d'une somme d'argent.

240. Ainsi, un élu local est justiciable de la CDBF, lorsque la collectivité ou l'établissement public aura été condamné par une décision juridictionnelle au paiement d'une somme donnée, dont le montant est fixé par la décision elle-même, et que cette somme n'aura pas été ordonnancée ou mandatée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice [508]. À défaut, l'autorité de tutelle doit procéder au mandatement d'office. Si aucune condamnation pour ce motif n'est relevée jusqu'à présent, cela ne signifie pas que cette compétence n'est pas exercée. Il existe, comme l'ont relevé MM. Groper et Michaut, « *une activité discrète, mais soutenue de la CDBF en la matière* » [509]. Au demeurant, ces affaires ont toujours été classées parce que la seule perspective éventuelle qu'une procédure aille devant la Cour, a entrainé l'exécution du jugement en question [510].

241. Le troisième cas intervient en cas d'octroi à autrui d'un avantage injustifié par un ordonnateur ayant usé du droit de requérir un comptable public. Les deux conditions – cumulatives – nécessaires à sa condamnation sont celles posées par le législateur à savoir la réquisition et l'avantage injustifié. Autrement dit, ces élus locaux doivent avoir engagé leur

[506] Article 7 de la loi n°80-539 du 16 juillet 1980 modifiée relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.
[507] CDBF 20 décembre 2001, *Mme Michaux-Chevry, Janky c/ région Guadeloupe,* req. n°135-469, BJCL 2002 p. 155, note C. Descheemaeker, AJDA 2003 p. 1224, note N. Groper, GAJ fin, 6e éd., 2014, chap. 55.
[508] Article L. 313-12 du CJF.
[509] Groper (N.) et Michaut (C.), *Les limites de la responsabilité des élus locaux devant la CDBF en cas de réquisition*, AJDA, 2006, p. 2445 ; CDBF 30 juin 2006, *Syndicat intercommunal à vocation multiple de la région d'Etaples-sur-Mer) – SIVOM,* req. n°154-551, BJCL 2006 p. 710, note J.-D. Bredin, AJDA 2006 p. 2445, note N. Groper et C. Michaut, Rev. Trésor 2006 p. 918, note M. Lascombe et X. Vandendriessche, Dr. adm. 2006, p. 14, obs. J.-M. Peyrical.
[510] Conan (M.) et *al. Codes des juridictions financières*, Le Moniteur, 3e éd., 2013, p. 752, annotations sous CJF.

responsabilité personnelle à l'occasion d'un ordre de réquisition du comptable en vue d'un règlement qui procure à autrui un avantage injustifié entraînant un préjudice pour le Trésor public [511]. Cet avantage doit avoir été procuré par la personne justiciable de la Cour en méconnaissance de ses obligations, ce qui ne signifie pas que la personne ait commis sciemment une irrégularité, mais qu'elle peut s'être abstenue de réagir face à une mise en garde. La jurisprudence exige un élément intentionnel [512] qui peut être présumé [513]. L'article L. 313-6 du CJF évoque un avantage injustifié pécuniaire ou en nature, ce qui autorise une très large application. Mais, la CDBF n'est pas tenue d'évaluer le montant de l'avantage indu [514], mais doit en établir l'existence, faute de quoi l'article ne serait pas applicable.

242. Comme l'avantage injustifié, le préjudice n'a pas à être évalué, mais doit être établi et avéré. Cet article L. 313-6 du CJF permet de sanctionner la tentative de procurer un avantage ; ce qui explique que le reversement ne fait pas disparaître l'infraction. Néanmoins, ce texte était interprété très strictement, comme il résulte de la première affaire jugée par la Cour. Ainsi, dans l'espèce *Kahn*, le juge avait prononcé un non-lieu à statuer, au motif que toutes les conditions posées, pour qu'un ordonnateur élu local soit sanctionné, n'étaient pas réunies, parce que le préjudice qu'aurait subi l'établissement public n'était pas établi [515]. Pourtant, le président du syndicat intercommunal avait agi, non seulement, en méconnaissance de ses obligations, élément constitutif de l'infraction de l'article L. 313-6, mais également, l'entreprise prestataire du syndicat avait bénéficié d'un avantage injustifié.

243. Par ailleurs, il n'est pas nécessaire que le bénéficiaire de l'avantage injustifié soit individualisé, ni même qu'il en connaisse l'existence. Ainsi, la CDBF a jugé que « *même si l'essentiel de la population de la Commune est composée des agents de l'hôpital et de leur famille, le financement sans contrepartie pour cet établissement, de prestations qui auraient dû être réglées par la Commune constitue un transfert de charges au profit des contribuables de la collectivité au détriment du budget de l'hôpital, lui-même financé sur d'autres ressources, et donc un avantage injustifié pour ces contribuables* […] » [516]. Le principe de la

[511] Articles 233-1 et 313-6 du CJF.
[512] CDBF 30 septembre 1987, *Relations entre l'école des hautes études en sciences sociales (EHESS) et l'association Marc Bloch*, req. n°69-153, Rec. 515.
[513] CDBF 6 novembre 1992, *Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de Seine-et-Marne*, req. n°96-262, Rev. Trésor 1993 p. 782.
[514] CE 28 mars 1980, *Deleau*, req. n°06.937, Rec. 175.
[515] CDBF 30 juin 2006, *Kahn, SIVOM région Étaples*, req. n°154-551, Rec. C. comptes 98, Rev. Trésor 2006 p. 918, note M. Lascombe et X. Vandendriessche, AJDA 2006 p. 2445, note N. Groper et C. Michaut, BJCL 2006 p. 710, note S. Bredin, Dr. adm. 2006, étude 21, J.-M. Peyrical.
[516] CDBF 2 décembre 1987, *Centre hospitalier spécialisé (CHS) de Prémontré*, req. n°72-213, Rec. 113.

responsabilité des ordonnateurs élus locaux devant la CDBF sur ce motif, avait été amorcé dans la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes [517], avec la possibilité qui leur était donnée de requérir, dans certaines conditions le comptable public. Cette loi indiquait, en effet, « *qu'en cas de réquisition, l'ordonnateur engage sa responsabilité propre* ». Mais, ce ne fut que dix ans après que le principe reçut une valeur expresse dans la loi n°93-122 du 20 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique de des procédures publiques.

244. L'analyse des éléments, à l'égard desquels la CDBF sera conduite à sanctionner un élu local, peut être effectuée en prenant en considération une seule jurisprudence formée sur la base des articles 233-1 et 313-6 du CJF. Cette jurisprudence est sans doute unique du fait des conditions cumulatives qu'elle suppose[518]. D'ailleurs, saisie pour la première fois sur la base de ces dispositions, la CDBF avait constaté son incompétence, en dépit de la présence manifeste d'irrégularités. Cette incompétence découlait de ce que les conditions requises pour l'application de ces deux dispositions n'étaient pas réunies [519]. Comme le souligne la doctrine, cette décision illustre la difficulté d'appliquer l'une des rares exceptions, prévues par la loi à la règle de la non-justiciabilité des élus locaux devant la CDBF, et « *gravée dans le marbre de l'article L. 312-1-II b à f du CJF* » [520].

245. S'agissant de la quatrième limite, la règle prévoyant l'immunité des élus doit être interprétée restrictivement, vu qu'elle-même est une exception à la règle de principe selon laquelle les ordonnateurs sont jugés par la CDBF. Or, la loi limite l'immunité des élus aux actes commis par eux « *dans l'exercice de leurs fonctions* » ou lorsqu'ils ont « *agi dans des fonctions qui, en raison de dispositions législatives ou réglementaires, sont l'accessoire obligé de leur fonction principale* » [521]. Il en découle, *a contrario*, que ces personnes redeviennent justiciables de la CDBF, lorsqu'elles agissent en dehors de leur fonction élective ou lorsqu'elles ont agi dans le cadre d'une fonction qui n'est pas l'accessoire obligé de leur fonction élective principale [522]. C'est le cas lorsqu'elles agissent en tant que dirigeant de SEM ou responsable d'une association soumise à la loi du 1er juillet 1901. D'ailleurs, ce cas de

[517] Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.
[518] CDBF 30 juin 2006, *Syndicat intercommunal à vocation multiple de la région d'Etaples-sur-Mer*, req. n°154-551, AJDA 2006 p. 2446, note N. Groper et C. Michaut, Dr. adm. 2006 p. 14, note J.-M. Peyrical.
[519] Damarey (S.), Exécution et contrôle des finances publiques, *op. cit.,* p. 364.
[520] Groper (N.) et Michaut (C.), *op. cit.,* p. 2445.
[521] Article L. 312-2, dernier alinéa, du CJF.
[522] CDBF 22 février 2018, *Société d'investissement de la filière pêche de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon*, req. n°218-749, AJDA 2018 p. 1147, note N. Hauptmann et N. Péhau.

figure est illustré par l'arrêt *Société d'économie mixte Sarcelles Chaleur*. Dans cette affaire, la Cour avait condamné le maire de la commune et son adjoint, dans la mesure où les fonctions exercées, au sein de la SEM, n'étaient pas imposées par les statuts de celle-ci et ne constituaient pas un mandat obligé de leur mandat électif principal [523].

246. C'est toujours en application des dispositions de l'article L. 312-1-II du CJF, que la compétence de la CDBF avait pu être reconnue à l'égard d'un conseiller de Paris dont la qualité de PDG d'une SEM « *ne constituait pas, en vertu de quelque disposition législative et réglementaire que ce fût, ni une condition nécessaire à l'attribution du mandat dont il s'agit, ni une fonction dont ce mandat eût été l'accessoire obligé* » [524]. Cette position a été confirmée par la CDBF dans l'espèce *Société immobilière d'économie mixte de la ville de Paris (SIEMP)* du 25 novembre 2010, lorsqu'elle jugeait que « *s'agissant de MM. A et Z., les fonctions qu'ils exerçaient à la SIEMP n'étaient pas l'accessoire obligé de leur fonction principale d'adjoint au maire ou de conseiller de la ville de Paris* » [525].

247. En dehors des cas des SEM, la compétence de la Cour a été reconnue à l'égard, d'une part d'un président délégué d'une association subventionnée par un département, par ailleurs membre du Conseil général dudit département [526], et d'autre part d'élus exerçant les fonctions de président ou de vice-président d'un office HLM [527]. Pour la Cour, ces fonctions ne constituaient pas l'accessoire obligé de leurs fonctions d'élu local. De façon déductive, « *aucun texte n'impose de choisir le dirigeant de ces organismes parmi les élus locaux qui y siègent* » [528]. Ces positions traduisent la volonté de la Cour de concilier deux principes antagonistes. Il s'agit, comme le soutient M. Brameret, de « *la nécessaire protection des élus locaux du fait de leur statut et la non moins nécessaire responsabilité financière de ces derniers pour les actes accomplis au sein des SEML* » [529].

---

[523] CDBF 13 juin 2003, *Société d'économie mixte Sarcelles Chaleur*, req. n°141-385, AJDA 2003 p. 2316, chron. N. Groper, Rev. Trésor 2004 p. 57, chron. M. Lascombe et X. Vandendriessche.
[524] CDBF 19 juillet 1974, *Société d'Économie Mixte d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de Paris-La-Villette*, req. n°26-70, GAJ fin, 4e éd., 1996, n°51.
[525] CDBF 25 novembre 2010, *Société immobilière d'économie mixte de la ville de Paris (SIEMP)*, req. n°171, AJDA 2011 p. 489, chron. N. Groper et C. Michaut, GFP 2011 p. 567, note M. Lascombe et X. Vandendriessche.
[526] CDBF 7 décembre 1994, *Comité départemental du tourisme de la Gironde*, req. n°106-290, Rev. Trésor 1995 p. 685.
[527] CDBF 4 avril 2001, *Office public intercommunal d'HLM de Creil*, req. n°133-380-I, Rev. Trésor 2001 p. 799, chron. M. Lascombe et X. Vandendriessche.
[528] Chouvel (F.), Finances Publiques 2017, *op. cit.,* p. 214.
[529] Brameret (S.), *Gestion d'une société d'économie mixte locale et responsabilité financière des élus locaux devant la Cour de discipline budgétaire et financière*, JCP A. 2011, n°20-21, p. 23.

248. Par ailleurs, si les ordonnateurs n'exerçant pas de fonction élective relèvent du champ de compétence de la CDBF, ils peuvent s'y extraire en démontrant avoir agi sur ordre d'un de leur supérieur hiérarchique non justiciable devant la CDBF. Il se produit alors une substitution de responsabilité ; mais, dans le cas où le supérieur hiérarchique n'est pas justiciable devant la CDBF, on assisterait à une extension de son irresponsabilité ; ce qui, en pratique, constituerait une limite à la compétence de la Cour [530], situation dont la doctrine a, au demeurant, du mal à comprendre la justification.

§ 2. L'immunité actuellement questionnée des ministres et élus locaux devant le (la) CDBF

249. Depuis longtemps, l'immunité accordée à certains ordonnateurs devant le (la) CDBF a fait l'objet de nombreuses critiques, notamment en France. Ces critiques proviennent d'horizons divers à la fois des milieux politique [531], universitaire [532] que des praticiens des finances publiques [533], lesquels sont favorables, à une réforme d'ensemble, c'est-à-dire à une mise en œuvre effective de la responsabilité des ministres et d'élus locaux devant la CDBF **(A)**. Face à ces critiques, le Conseil constitutionnel n'a pas osé imposer, malgré l'occasion qui lui était offerte, le changement dont le Parlement n'avait jusqu'alors pas voulu **(B)**.

A. Les arguments en vue de l'assujettissement des ministres devant le (la) CDBF

250. Dans la recherche des améliorations à apporter à un système de responsabilité par trop dérogatoire à l'égard des ordonnateurs principaux, certains commentateurs faisaient observer que c'est avant tout la décision politique qui jusqu'ici paraissait avoir fait défaut, et l'inertie en la matière a pu entretenir le sentiment d'un système figé. Pourtant dès 2009, reconnaît une doctrine française [534], l'inertie ne semblait plus de mise dans la mesure où des perspectives d'évolutions sensibles se dessinaient avec le projet de loi portant réforme des juridictions financières d'octobre 2009 [535]. Ce projet, souhaité par le Président de la

[530] Peyen (L.), *Pour une véritable éthique financière : le renforcement de la CDBF*, GFP, 2017, n°6, p. 28.
[531] Bouvard (M.), *Projet de loi portant réforme des juridictions financières*, AN, avis, n°2783, 2010, pp. 14-17.
[532] Vandendriessche (X.), *Une réforme d'ensemble est indispensable*, RFFP, 2005, p. 191 ; Poujade (B.), *La responsabilité des ordonnateurs en droit public financier : état des lieux*, AJDA, 2005, p. 703 ; Thébault (S.), *op. cit.*, p. 327 ; Damarey (S.), *L'acte [II] manqué de la réforme des juridictions financières*, AJDA, 2012, p. 317.
[533] Descheemaeker (C.), *La responsabilité des ordonnateurs des collectivités locales*, RFFP, 1993, p. 57 ; voir le dossier de l'AJDA du 4 avril 2005, et notamment la tribune de Séguin (P.) et Gisserot (H.) ; Groper (N.) et Michaut (C.), *op. cit.,* p. 2445 ; voir également l'interview de Migaud (D.), AJDA, 2012, p. 460. La tentative de réforme portée par Philippe Séguin avait échoué sur ce point.
[534] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), Finances publiques, LGDJ, 17e éd., 2018, p. 469.
[535] Fillon (F.) et Raincourt (de) (H.), *Projet de loi portant réforme des juridictions financières*, AN, n°2001, 2009.

République française en 2007 et annoncé par le Premier président de la Cour des comptes, lors de la séance solennelle de rentrée du 18 janvier 2008, avait deux finalités.

251. D'une part, il avait pour but de mettre en œuvre la responsabilité des ordonnateurs avec une reconfiguration du schéma contentieux conduisant à la suppression de la CDBF. D'autre part, il permettrait que soit confié à la juridiction des comptes, compétence à l'égard des gestionnaires publics, administrateurs, et donc des ordonnateurs. Cette proposition, qui aurait manifestement compromis le projet, n'a pas mis fin aux immunités juridictionnelles des ministres et autres élus des collectivités locales devant la CDBF [536], et par conséquent, aux déséquilibres qui caractérisent le régime actuel de responsabilité pécuniaire ; ce qui a suscité un débat nourri en France **(2)**. Au Cameroun, en revanche, le législateur CÉMAC avait adopté un texte encadrant la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs devant le juge des comptes, amenuisant ainsi toute forme de débat **(1)**.

1. Vers l'abandon de l'office du CDBF camerounais

252. La question de l'injusticiabilité des ministres devant le CDBF, qui s'est posée en droit camerounais, a trouvé un début de solutions en raison de l'adoption des directives CÉMAC par le Conseil des ministres du 19 décembre 2011. En effet, la mise en œuvre de cette législation communautaire s'est traduite, depuis la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018, par le basculement du système administratif de jugement des ordonnateurs par le CDBF à un contrôle juridictionnel des ordonnateurs par la future juridiction des comptes. La directive relative aux lois des finances avait fait de la création de cette institution, une obligation dans les États parties. Très concrètement, ce texte mentionne que les finances publiques et les politiques qu'elles soutiennent, « *sont soumises au contrôle externe de la Cour des comptes, dont la création est obligatoire dans chaque État membre* » [537]. Cette juridiction des comptes, qui venait d'être créée au Cameroun, est une juridiction indépendante par rapport au gouvernement et au parlement, et autonome par rapport à toute autre juridiction [538]. Elle a notamment pour mission le jugement, pas seulement des comptables mais aussi des ordonnateurs en cas de violation des règles d'exécution budgétaire de l'État.

---

[536] Bazy-Malaurie (C.), *La réforme des juridictions financières*, BJCL, 2010, n°2, pp. 82-85 ; Damarey (S.), *Réforme des juridictions financières, évolutions d'un texte*, JCP A. 2010, n°740 ; *Id*., *La réforme des juridictions financières, un goût d'inachevé*, JCP A., 2012, n°4, p. 36, étude n°2032 ; *Id., L'acte (II) manqué de la réforme des juridictions financières*, *op. cit.*, p. 317.

[537] Paragraphe 3 de la Section VI de la directive n°06/11-UÉAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.

[538] Alinéa 2 de l'article 86 de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État.

253. Pour montrer la portée de la mesure, le législateur communautaire avait réitéré sa volonté de voir engager la responsabilité pécuniaire de tous les ordonnateurs devant une juridiction des comptes. C'est ainsi que, dans la directive relative au Règlement général de la comptabilité publique, il est indiqué qu'en cas d'infractions aux règles et procédures relatives à la gestion des recettes et dépenses publiques et de leur patrimoine, tous les ordonnateurs encourent les responsabilités que prévoit la Constitution de chaque État, sans préjudice des sanctions prononcées par la Cour des comptes [539]. Ceci sous-entendait que désormais, tous les ordonnateurs, y compris les ministres, ainsi que les responsables des institutions constitutionnelles encourent les responsabilités pécuniaires. Plus concrètement, ces catégories d'ordonnateurs sont susceptibles d'être sanctionnées pour faute de gestion par la juridiction des comptes. À la vérité, si les jalons de la responsabilité des ordonnateurs en cas de faute de gestion ont été posés en droit camerounais à travers la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018, il en est autrement en France depuis l'échec de la réforme de 2009.

2. Le maintien de l'office de la CDBF malgré la volonté de réforme

254. Si la question de l'injusticiabilité de certains ordonnateurs semble avoir trouvé un début de solutions en droit camerounais, elle continue de susciter un débat au sein des milieux universitaire et politique français. D'ailleurs, dès 1840, l'immunité des ordonnateurs avait été discutée par la doctrine. En ce sens, Henri de Montcloux constatait que, « *tandis qu'on multiplie les contrôles autour des comptables, on laisse les ordonnateurs se mouvoir dans leur indépendance et dans leur insolvabilité. On juge l'instrument, on ne juge pas la main qui les pousse. Dans la gestion des comptables, une erreur d'un centime est impitoyablement relevée. La gestion de l'ordonnateur est au-dessus de l'examen* » [540].

255. Aujourd'hui, les mêmes critiques demeurent, et la doctrine s'appuie sur trois éléments pour justifier sa position. D'abord, la désuétude du fondement constitutionnel de la protection des ministres qui n'est plus conforme au texte en vigueur sous la IV^{e} République. Ensuite, la méconnaissance de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, en ce qu'elle interdit que les personnes qui en bénéficient soient tenues de rendre compte de leur action en matière financière. Enfin, l'atteinte au principe constitutionnel d'égalité tient au fait que les dispositions de l'article L. 312-1 du CJF distinguent certains ministres et élus locaux des autres citoyens au regard des possibilités de

[539] Article 13 de la directive n°02/11-UÉAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au RGCP.
[540] Montcloux (de) (H.), *De la comptabilité publique en France*, Paris, H. Bossange, 1840, IV, p. 137.

poursuite pour des manquements financiers sanctionnables [541]. Dans la voie ainsi tracée par la doctrine, et dans la perspective de redéfinition du domaine des compétences du juge financier par détermination du champ des justiciables et identification des gestionnaires, la Commission des lois avait prévu, dès 2010, d'inclure les ministres. Il était alors souligné qu'aucune disposition constitutionnelle, ni aucun argument d'opportunité, ne permettaient de justifier que les ministres ne soient pas justiciables de la Cour en tant que ordonnateurs [542].

256. En outre, cette proposition répondait au vœu exprimé par le Président de la République française qui, à l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes en juin 2007, avait souhaité que soit instauré, « *un contrôle plus rigoureux, une évaluation systématique, une responsabilité mieux affirmée à laquelle nul ne doit être soustrait* » [543]. Seulement, les perspectives de réforme furent décevantes, car, faut-il le reconnaître, une telle évolution était porteuse de difficultés techniques dans la mise en œuvre de la réforme [544]. C'est pourquoi, le Député Bouvard avait prescrit des précautions préalables à adopter [545]. En l'état actuel du droit français [546], la Constitution ne prévoit pas une responsabilité politique individuelle du ministre, mais une responsabilité collective du gouvernement. Relativement à cet aspect, M. Thébault relevait déjà, pour le regretter, le fait que « *le fondement constitutionnel de la protection des ministres* […] *n'est plus identique à celui en vigueur sous le texte de la IV^e^ République et ne justifie pas* […] *une protection particulière devant la Cour* » [547]. De ce point de vue, on est fondé à penser qu'il n'est plus juridiquement tenable d'instaurer au profit des ministres une irresponsabilité en matière d'infractions à la législation financière, les exemples étrangers devant aussi constituer une source d'inspiration pour le législateur français.

3. Les expériences étrangères de responsabilité des ordonnateurs

257. Une étude comparative renseigne que plusieurs pays européens, à l'inverse de la France, disposent de mécanismes de mise en cause, devant les juridictions financières, de la responsabilité des ministres en leur qualité d'ordonnateurs. C'est le cas du Portugal et de

---

[541] Montecler (de) (M.-C.), *QPC sur l'irresponsabilité des ordonnateurs devant la CDBF*, Dalloz actualité, 2016.
[542] Warsmann (J.-L.), *Le projet de loi portant réforme des juridictions financières*, AN, Rapport d'information, n°2790, 2010, p. 56.
[543] Allocution de M. Jacques Chirac, Président de la République, à l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes, AJDA, 2007, p. 2108 ; voir aussi Montecler (de) (M.-C.), *Nicolas Sarkozy annonce une réforme des juridictions financières*, AJDA, 2007, p. 1732.
[544] Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *Réforme des juridictions financières : acte I*, AJDA, 2008, p. 2273.
[545] Bouvard (M.), *La réforme des juridictions financières*, AN, Avis n°2783, 2010, pp. 14-17 consulté le 20 mai 2019, [http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r2783.pdf].
[546] Articles 20, 49 et 50 de la Constitution française du 4 octobre 1958.
[547] Thébault (S.), *L'ordonnateur en droit public financier*, LGDJ, 2007, p. 327.

l'Italie, où les ministres sont justiciables devant ces juridictions, du moins pour ce qui concerne la gestion de leur ministère [548]. Plus simplement, dans ces deux pays, tous les ordonnateurs, sans exception, qu'ils soient spécialement chargés ou non de manier l'argent public, peuvent être condamnés par le juge financier à compenser les préjudices qu'ils ont causés au Trésor public, dès lors qu'il y a eu violation des règles du droit financier.

258. En Italie, ces gestionnaires sont notamment responsables de la légalité interne des paiements qu'ils ordonnancent, et sur laquelle les comptables, en France comme au Cameroun, ne peuvent pas se prononcer. Ainsi, il résulte d'une jurisprudence française qu'il ne revient pas au comptable de se livrer à un plein contrôle de légalité de la décision d'attribuer un marché public fondant juridiquement la dépense, mais de contrôler la validité de la créance, c'est-à-dire de contrôler la régularité financière et comptable de l'opération. Autrement dit, le comptable n'a pas à se faire juge de la légalité des actes administratifs à l'origine de la dépense. C'est sur ce fondement que le Conseil d'État avait censuré le raisonnement du juge des comptes qui, en reprochant au comptable de ne pas avoir suspendu le paiement d'une somme, avait en réalité exigé de lui « *qu'il exerce un contrôle de légalité sur les pièces justificatives fournies par l'ordonnateur* » [549]. À travers cet arrêt, la section du contentieux du Conseil d'État a précisé, sans la bouleverser, sa jurisprudence relative aux rôles et responsabilités respectifs de l'ordonnateur et du comptable [550].

259. Par ailleurs, le régime de responsabilité financière des ordonnateurs a été durci en 2006 au Portugal, la loi du 29 août 2006 ayant établi la responsabilité de tous ceux qui interviennent dans la gestion des fonds publics [551]. Quoi qu'il en soit, en déclarant certains ordonnateurs non justiciables de la CDBF, il était reproché à l'article L. 312-1l du CJF, le fait qu'il octroie une irresponsabilité en matière de manquement à la législation financière, engendrant une méconnaissance du principe d'égalité des citoyens devant la loi. Nul doute que la réponse à cette question était très attendue dans les juridictions financières.

---

[548] Chenillat (E.), *Le modèle juridictionnel de responsabilité financière : de la différenciation des régimes juridiques en France, au Portugal et en Italie, à l'appréhension d'enjeux communs*, RFFP, 2017, n°139, p. 28.
[549] CE 5 février 1971, *Ministre de l'Économie et des Finances c/ Balme,* Rec. 105 ; CE 8 février 2012, *Ministre du Budget, des Comptes publics et de la réforme de l'État,* req. n°342.825, AJDA 2012 p. 245, *ibid.* p. 698, chron. X. Domino et A. Bretonneau, AJCT 2012 p. 433, obs. O. Didriche
[550] C. comptes 24 octobre 2013, *Institut pour le développement des compétences en Nouvelle-Calédonie*, req. n°67940 ; C. comptes 24 octobre 2013, *Maison de retraite « Saint-François » à Vermenton*, req. n°67984.
[551] Lamarque (D.), *Contrôle et évaluation de la gestion publique. Enjeux contemporains et comparaisons internationales*, Bruylant, 2016, p. 302.

B. La position pleinement assumée, mais discutable, du juge constitutionnel français

260. En septembre 2016, le Conseil d'État français [552] renvoyait au Conseil constitutionnel une question prioritaire sur l'article L. 312-1 du CJF, transmise par la CDBF elle-même. Il y était soutenu que cet article méconnaissait le principe d'égalité résultant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, en ce qu'il distingue certains élus des autres citoyens dans les possibilités de poursuite. Il était attendu du juge de se prononcer sur la conformité à la Constitution de cet article, qui exclut des justiciables de la CDBF, les ministres et des élus locaux. La décision du Conseil constitutionnel de déclarer conforme à la Constitution les dispositions organisant l'irresponsabilité de ces ordonnateurs devant la CDBF **(1)** a suscité un vif étonnement au sein de la doctrine **(2)**.

1. La substitution du contrôle démocratique à la responsabilité pécuniaire

261. Dès septembre 2016, une requérante avait saisi le juge, afin de reprocher à l'article L. 312-1 du CJF d'instaurer au profit de certains ordonnateurs, une irresponsabilité en matière d'infractions à la législation financière. En effet, en déclarant certains ordonnateurs non justiciables de la CDBF, ledit article instaurait à leur profit, non seulement une irresponsabilité contraire au principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant la loi, mais méconnaissait également l'article 15 de la Déclaration de 1789, lequel soumet tout agent public de rendre de sa gestion. Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, l'occasion avait été ainsi offerte au Conseil constitutionnel d'examiner si une différence de situation, entre les responsables politiques et les fonctionnaires, était de nature à justifier la différence de traitement établie par les dispositions contestées. Plus simplement, il était question pour le juge de la rue de Montpensier de s'assurer de la conformité de l'article L. 312-1 du CJF au principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi [553].

262. Dans un premier temps, il a reconnu, par application de sa jurisprudence classique en la matière, que « *la différence de traitement* [qui résulte des dispositions de l'article L. 312-1 du CJF] *est justifiée par une différence de situation* », qui, de surcroît, « *est en rapport direct avec l'objet de la loi, qui est d'instaurer des sanctions de nature disciplinaire pour les manquements aux règles des finances publiques* ». Cette déclaration n'échappe pas à toute critique. En effet, la différence de situation ne peut se fonder sur la

[552] Montecler (de) (M.-C.), *QPC sur l'irresponsabilité des ordonnateurs devant la Cour de discipline budgétaire et financière*, Note sous CE 14 septembre 2016, req. n°400.864, AJDA 2016 p. 1717.
[553] Cons. const. 2 décembre 2016, *Mme Sandrine A.*, décision n°2016-599 QPC.

situation particulière, qui aurait été celle des ordonnateurs à statut politique au regard des règles des finances publiques. Leur qualité d'ordonnateur principal ne les distingue pas, pour le respect de ces règles, des autres fonctionnaires qui peuvent être aussi ordonnateurs secondaires ou ordonnateur principal, comme les directeurs des établissements publics.

263. Dans un second temps, les juges du Palais-Royal ont relevé qu'au regard des contrôles politique et pénal pesant sur les ministres et les élus locaux, la loi ne méconnaissait pas non plus l'article 15 de la DDHC de 1789. Plus concrètement, un élément distingue les ministres et élus locaux des autres fonctionnaires, à savoir le contrôle d'ordre politique dont les premiers font l'objet dans l'exercice de leurs fonctions. À cette occasion, les juges ont fermement rappelé que, « *les membres du Gouvernement sont collectivement responsables devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 de la Constitution* ». Si un tel mécanisme de responsabilité politique n'existe pas pour les exécutifs locaux devant les assemblées territoriales, plusieurs dispositions du CGCT prévoient que le maire ou le président de l'organe délibérant de la collectivité territoriale rend compte de son administration auprès de cet organe. Il en va ainsi, pour le maire, lorsqu'il exécute, en vertu de l'article L. 2122-21 du CGCT, les décisions du Conseil municipal ou lorsqu'il agit sur sa délégation. C'est pourquoi, après avoir rappelé que les exécutifs locaux « *agissent sous le contrôle de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement au sein duquel ils ont été élus ou sur délégation de cet organe* », le Conseil a conclu que ces « *autorités sont placées, eu égard à la nature du contrôle auquel elles sont soumises, dans une situation différente de celle des justiciables de la CDBF* ».

264. La Cour a observé que cette différence de situation était renforcée par le fait que les ministres et les élus locaux ne sont pas soumis, à la différence des agents publics, au pouvoir hiérarchique. Cette différence rend sans objet, la faculté conférée aux fonctionnaires d'être exemptés de poursuites devant la CDBF, s'ils excipent d'un ordre écrit de leur supérieur hiérarchique [554]. Or, l'instruction explicite et préalable donnée à un subordonné dégage la responsabilité de ce dernier et la transfère à son supérieur qui a donné l'ordre. Le juge constitutionnel s'est attaché à l'étendue de la différence de traitement instaurée par les dispositions contestées. Ainsi, l'exemption de poursuites devant la CDBF, dont bénéficient les responsables politiques était limitée aux actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions ou

[554] Articles L. 313-9 et L. 313-10 du CJF français ; article 5 de la loi camerounaise n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs. Ces textes déchargent les agents mis en cause, de leurs responsabilités s'il est établi qu'ils ont agi sur ordre écrit de leur supérieur hiérarchique dont la responsabilité se substitue, dans ce cas, à la leur.

à l'occasion d'activités accessoires à celles-ci. Cette limitation, avait rendu possible la poursuite devant la CDBF d'un élu agissant en tant que président d'une SEM [555].

265. Par ce raisonnement, le juge constitutionnel en déduit, de manière discutable, que les dispositions contestées ne méconnaissent pas le principe d'égalité devant la loi [556], dès lors que l'existence de mécanismes de contrôle politique par les assemblées crée, pour les ministres et les élus locaux, une situation différente de celle des autres justiciables, tout comme elle ne méconnaît pas non plus l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 [557]. Pourtant, le Conseil constitutionnel aurait pu, de manière comparable, argumenter en sens inverse et contester la constitutionnalité de ces dispositions. Alors qu'il avait une « occasion rêvée » de régler la question du périmètre incomplet des justiciables de la CDBF, il l'a plutôt, pour reprendre les propos d'un universitaire français, « gâchée » [558].

2. L'étonnement suscité par la position du juge constitutionnel

266. La lecture de la décision n°2016-599 QPC du 2 décembre 2016 du juge constitutionnel français laisse apparaître quelques points d'ombre dans sa compréhension et suscite quelques étonnements. Dans cette décision, le juge écarte l'égalité devant la loi en matière pénale et se contente d'arguer de la différence de situation entre les personnes justiciables de la CDBF d'une part et les membres du gouvernement et élus locaux d'autre part. Par la même occasion, il juge que ces derniers supportent bien assez de « *contrôles ou obligations* [politiques, administratives ou pénales] » pour que soit respecté l'article 15 de la Déclaration de 1789, en dissociant ce dernier article de l'article 6 § 1 de la CEDH. En réalité, affirme M. Mouzet, si une condamnation par la CDBF engendrait automatiquement l'inéligibilité, comme ce fut le cas pour le comptable de fait [559], le principe de l'injusticiabilité des élus se comprendrait, mais elle ne prononce que des amendes [560]. De même, si les poursuites devant la CDBF visaient à protéger les mêmes intérêts sociaux que la responsabilité pénale, il aurait été pertinent de justifier une différence de traitement des élus,

---

[555] CDBF 23 février 1994, *SEM A*, req. n°103-286, Rev. Trésor 1995, p. 680.
[556] À l'exception des m et n de son paragraphe II dans sa rédaction résultant de la loi du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique,
[557] Cons. const. 2 décembre 2016, *Mme Sandrine A.* [Personnes justiciables de la CDBF].
[558] Mouzet (P.), *Responsabilité financière des gestionnaires publics : l'occasion gâchée*, AJDA, 2017, p. 130.
[559] La loi française n°2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux CRC et à la Cour des comptes a supprimé la sanction automatique d'inéligibilité pour les élus déclarés gestionnaires de fait et l'a remplacée par une suspension des fonctions d'ordonnateur ; pour en savoir davantage, voir Lamouroux (S.), *La disparition de la sanction automatique d'inéligibilité pour les comptables de fait : quel avenir pour la sanction électorale*, RFDC, 2003, n°55, pp. 609-621.
[560] Mouzet (P.), *op. cit.*, p. 130.

que le tribunal correctionnel juge plus sévèrement en cas de détournement de biens. Seulement, ces poursuites visent, non seulement à discipliner l'usage de l'argent public, mais aussi à garantir l'ordre public financier, fondement de la responsabilité financière.

267. La question qui mérite d'être posée est celle de savoir, comment le Conseil constitutionnel n'avait-t-il pas réaffirmé dans la QPC n°2016-599, fut-ce par un discret renvoi, qu'il s'agissait bien d'une responsabilité « disciplinaire ». En effet, on se souvient que c'est à l'endroit des élus locaux, et plus précisément de la révocation des maires, qu'il avait systématisé le concept en janvier 2012, lequel avait été ensuite repris en octobre 2014 pour la CDBF, entraînant derrière lui le Conseil d'État [561]. En réalité, ce n'est pas parce qu'une responsabilité est constitutionnellement « disciplinaire » qu'elle ne peut viser un élu, seule la responsabilité « administrativement » disciplinaire suppose une situation de soumission hiérarchique [562]. En conséquence, l'existence d'une responsabilité « politique » n'empêche aucunement le cumul des poursuites.

268. Quoiqu'en dise la décision du 2 décembre 2016, le fait que la responsabilité devant les électeurs ne puisse viser qu'un élu ne caractérise pas une différence de situation de nature à fonder son injusticiabilité. Une telle position est susceptible d'entraîner une confusion des genres entre la responsabilité politique, aussi relative soit-elle, et la responsabilité financière [563]. De ce point de vue, n'est-il pas temps qu'une responsabilité financière indépendante accompagne toute responsabilité politique, ne serait-ce que parce que les deux responsabilités ne sont pas de même nature ? Bien plus, une telle situation ne peut « *qu'amoindrir l'exigence d'exemplarité pesant sur les élus, ce qui la condamnerait à n'être qu'un mirage* » [564]. D'ailleurs, cette tâche sera moins ardue comme par le passé, puisque des réponses aux contraintes structurelles tenant à la « *sociologie politique et parlementaire* » ont été apportées avec notamment la loi mettant fin au cumul de mandat entre mandat parlementaire et fonction exécutive locale. Ainsi en France, les nouvelles dispositions de l'article LO. 141-1 du Code électoral interdisent à tout parlementaire d'exercer une fonction exécutive locale comme, par exemple, celle de maire ou de l'adjoint au maire, président et vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), président et vice-président d'un conseil départemental, président et vice-président d'un syndicat mixte.

[561] CE 26 février 2014, *M. A. c/ maire de la commune de Saint-Privat (Hérault)*, req. n°372.015, AJDA 2014, p. 1384, note J.-F. Lachaume.
[562] Mouzet (P.), *op. cit*., p. 130.
[563] Peyen (L.), *op. cit.*, p. 28.
[564] Boudine (J.), *La responsabilité directe des élus locaux devant la Cour de discipline budgétaire et financière. Article 78 de la loi du 29 janvier 1993,* LPA, 1993, n°97, p. 7.

269. Sur un autre plan, la protection à laquelle se réfère le législateur, est une protection fonctionnelle ; de plus, l'expression « certains élus » n'est qu'un raccourci signifiant que les actes accomplis « dans l'exercice » de toute une série de fonctions, fonction « principale » ou accessoire, contractuelles ou statutaires, ne sont pas justiciables de la CDBF [565]. De ce point de vue, l'essentiel de la question résiderait dans le fait de savoir si cette protection fonctionnelle se justifiait au regard du principe d'égalité des citoyens devant la loi, voire de la finalité de la loi. Certes, et même s'il a été rappelé plus haut que les élus locaux sont soumis à une responsabilité politique qui ne pèse pas sur les autres ordonnateurs secondaires, il reste que les fonctionnaires et agents publics sont soumis à une responsabilité hiérarchique *stricto sensu*, qui ne pèse pas sur les élus. Ce n'est donc pas en termes de différence de situation, qu'il fallait raisonner, mais uniquement au regard de l'objet de la loi, c'est-à-dire la préservation de l'ordre public financier. Dans le même ordre d'idées, la constitutionnalité même de l'article L. 312-2 du CJF peut prêter à confusion, et par conséquent paraître douteuse au regard du principe d'égalité. Ainsi, quelle différence y a-t-il entre l'élu, justiciable de la CDBF, qui aura procuré « à autrui » un avantage indu et l'élu, protégé de la CDBF, qui se sera procuré pour son bénéfice ledit avantage ? La réponse sera certainement apportée par les juges du Palais-Royal dans une future QPC.

[565] *Ibid*., p. 13.

Conclusion du chapitre 1

270. En définitive, deux observations méritent d'être faites. D'une part, la compétence du (de la) CDBF est fondée davantage sur la notion de fonds publics, dans la mesure où elle s'intéresse principalement aux organismes dont les fonds sont considérés comme publics. Dans la plupart des cas, les sanctions prononcées à l'encontre de ces ordonnateurs, même si elles sont réalistes en droit français et suffisamment sévères pour être dissuasives en droit camerounais, sont la conséquence de la violation des règles d'exécution et des dépenses d'un organisme public. De ce point de vue, la faute de gestion est comprise, dans le cadre de ce travail, comme étant la violation d'un principe constitutif d'une des infractions définies par le législateur. Ainsi, la faute de gestion ne saurait être définie comme une erreur de gestion ; ce qui permettrait aux juges de porter un jugement sur l'ensemble de la gestion d'un organisme, mais elle apparaît comme une violation de textes. Par ailleurs, il a été démontré que la faute de gestion, contrairement à l'idée initialement reçue, peut être constituée autant par une abstention fautive que par un acte fautif.

271. D'autre part, la compétence du (de la) CDBF se confond de moins en moins avec la fonction d'ordonnateur, parce qu'il serait d'une « simplification excessive » d'affirmer que le (la) CDBF a compétence sur les ordonnateurs tandis que le juge des comptes a juridiction sur les comptables [566]. En effet, tandis que tous les ordonnateurs ne sont pas justiciables du (de la) CDBF, d'autres agents publics, en revanche, n'ayant pas la qualité d'ordonnateur, y sont justiciables. La question de l'exonération de responsabilité de certains justiciables du (de la) CDBF a suscité des débats de doctrine et des velléités de réforme. Il a souvent été soutenu que les ordonnateurs à statut politique, qui constituent la très grande majorité des ordonnateurs principaux, devraient être soumis à cette juridiction. Le législateur camerounais l'a bien compris en adoptant la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018. En revanche en France, et pour des raisons politiques, aucune suite n'a été donnée aux différents projets de réforme visant à rendre les ministres justiciables de la CDBF [567]. Dans l'attente de l'aboutissement de cette réforme, les ministres, et élus locaux (notamment pour le cas français) perdent le bénéfice de leur immunité devant le juge des comptes lorsqu'ils sont déclarés comptables de fait.

[566] Descheemaeker (C.), *Cour de discipline budgétaire et financière*, Jcl. A., 2017, Fasc. 1270, n°18.
[567] Groper (N.), *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, Dalloz, 2009, p. 50.

Chapitre 2

La responsabilité financière en présence d'une gestion de fait

272. La séparation des ordonnateurs et des comptables, principe fondamental en droit de la comptabilité publique, réserve aux comptables, l'exclusivité de l'encaissement des recettes, du paiement des dépenses et de la conservation des fonds et valeurs de l'État et des autres entités publiques [568], sous le contrôle juridictionnel des juges des comptes [569]. C'est dire que l'autorité qui ordonne les dépenses ne peut, en l'absence d'autorisation ou de dispositions législatives expresses, en assurer le paiement. Dès lors, toute personne, physique ou morale non habilitée, qui s'immisce dans le maniement de deniers publics, se comporte en comptable de fait, par opposition à la comptabilité de droit [570].

273. D'ailleurs, une partie de la doctrine française reconnaît que « *la gestion de fait entraîne pour toute personne qui s'est comportée comme comptable de fait, les mêmes responsabilités que celles qui sont instituées pour les comptables publics* » [571]. L'objectif recherché, soutient le Professeur Collet, est le rétablissement de « *la légalité budgétaire* » [572], ou mieux le rétablissement de « *l'orthodoxie comptable* », pour reprendre les termes du Professeur Damarey [573]. Cette règle s'applique quelle que soit la qualité de l'auteur de la gestion de fait, même si c'est un ordonnateur. Il s'agit d'une exception au principe selon lequel, le juge de comptes n'a pas juridiction sur les ordonnateurs [574]. Cette exception, est

---

[568] Descheemaeker (C.), *Gestion de fait*, Jcl A., 2009, Fasc. 1265 ; *Id., Les associations et le risque de gestion de fait*, GFP., 2010, n°12, pp. 934-937 ; Akhoune (F.), *Le statut du comptable en droit public financier*, LGDJ, 2008, pp. 53 et s.

[569] À la différence de la France où la Cour des comptes n'intervient qu'en appel, le Conseil d'État étant juge de cassation de ses arrêts, la Chambre des comptes au Cameroun statue, non seulement, en premier et dernier ressort (article 113 de la loi n°2006/016 du 27 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême), mais aussi en cassation. Relativement à ce dernier point, la Chambre des comptes est compétente pour connaître des pourvois formés contre les décisions rendues par les juridictions inférieures des comptes, c'est-à-dire les décisions rendues par les tribunaux régionaux des comptes (article 9 de la loi n°2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la chambre de la Cour suprême ; articles 39 (b), 114 et suivants de la loi n°2006/016 du 27 décembre 2006).

[570] Damarey (S.), Exécution et contrôle des finances publiques, Gualino, 2007, p. 291 ; Akhoune (F.), *op. cit.*, p. 93 ; Adam (F.), Ferrand (O.) et Rioux (R.), Finances publiques, Dalloz, 4e éd., 2018, p. 423 ; Albert (J.-L.), Finances publiques, LGDJ, 10e éd., 2017, p. 389 ; Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *Chronique de droit public financier – Actualité de la gestion de fait*, RFDA, 2000, p. 1115 ; CE Sect. 21 mars 2011, *Richard-Dubarry et Beausoleil*, req. n°318.825 et 318.951, Rec. 96, AJDA 2011 p. 1037, note M. Lascombe et X. Vandendriessche.

[571] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), Finances publiques, LGDJ, 17e éd., 2018, p. 447.

[572] Collet (M.), Finances publiques, LGDJ, 2e éd., 2017, p. 56.

[573] Damarey (S.), Droit de la comptabilité publique, Gualino, 1re éd., 2017, p. 80.

[574] L'article L. 231-3 du CJF indique expressément que, « *la chambre régionale des comptes* […] *n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf ceux qu'elle a déclarés comptables de fait* ».

issue pour l'essentiel de la jurisprudence française *Ville de Roubaix* [575], entérinée par l'arrêt *Nicolle* [576]. La gestion de fait est désormais régie, en France, par l'article 60-XI de la loi n°63-156 du 23 février 1963 de finances, telle que modifiée par la loi n°2015-957 du 3 août 2015, et en droit camerounais par l'article 44 du décret n°2013/160 du 15 mai 2013 portant RGCP.

274. Plus précisément, la lecture combinée de ces deux textes fait apparaître que, « *toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous le contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement des recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit* […] *rendre compte au juge des comptes de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés* ». Tout au long du siècle dernier, une abondante jurisprudence, notamment de la Cour des comptes française, s'est développée par laquelle celle-ci a progressivement mis en place le régime juridique propre à la gestion de fait, tant du point de vue de ses éléments constitutifs dont elle a affiné la substance **(section 1)**, que de la procédure à observer pour la déclarer, fixer sa ligne de compte et l'apurer **(section 2)**.

Section 1. Les modalités de constitution de la gestion de fait

275. La gestion de fait constitue à la fois une infraction aux règles de la comptabilité publique et un délit pénal. Au-delà de ceux qui ont irrégulièrement manié les fonds, ainsi que l'a relevé le commissaire du gouvernement Braibant dans ses conclusions sur l'affaire *Darrac*, la déclaration de gestion de fait « *s'étend à tous ceux qui ont participé consciemment ou volontairement à l'opération* » [577]. En France comme au Cameroun, la gestion de fait reçoit une définition légale qui s'inspire largement de la jurisprudence. Elle est fidèle au souci du juge des comptes d'attacher une définition suffisamment souple à la notion pour lui permettre d'appréhender des situations extrêmement diverses **(§ 2)**, dans lesquelles une personne n'ayant pas la qualité de comptable patent ou n'agissant pas sous le contrôle et pour le compte du comptable public, conduit des opérations relevant de sa seule compétence **(§ 1)**.

§ 1. L'analyse des éléments constitutifs de la gestion de fait des deniers publics

276. Seuls les comptables publics, ou les agents agissant sous leur contrôle et pour leur compte, ont qualité pour manier ou détenir des fonds publics. Dès lors, les droits français

[575] C. comptes 23 août 1834, *Ville de Roubaix (Nord)*, Mémorial des percepteurs 1835, p. 317.
[576] CE 12 juillet 1907, *Ministre des Finances c/ Nicolle*, req. n°23.933, Rec. 656, concl. J. Romieu ; récemment encore, CE 10 janvier 2007, *Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, req. n°267.093, Rec. 7.
[577] CE 12 décembre 1969, *Darrac*, req. n°65.987 et n°69.399, Rec. 578, concl. G. Braibant.

et camerounais s'accordent pour reconnaître que toute autre personne qui s'immisce sans habilitation dans ces fonctions est comptable de fait. Cette irrégularité suppose la réunion de trois éléments essentiels, à savoir le maniement ou la simple détention (**A**) des deniers publics ou des fonds privés réglementés (**B**), par une personne dépourvue d'autorisation (**C**).

A. La détention ou le maniement des fonds publics

277. Le maniement constitutif d'une gestion de fait peut avoir deux origines. Il peut s'agir soit d'un maniement personnel des fonds par le gestionnaire de fait, et on parlera du maniement de brève main **(1)**, soit d'un manquement à l'obligation de surveillance de personnes placées sous son autorité ; dans ce cas, le gestionnaire de fait sera classé dans la catégorie des comptables de « longue main » **(2)**.

1. Le maniement des fonds publics par un comptable de fait de « brève main »

278. Le maniement de brève main désigne, non seulement la personne qui a manié les fonds au sens courant du terme **(a)**, mais aussi, il inclut toute personne qui a extrait irrégulièrement de fonds publics ou de valeurs au moyen d'ordre de dépenses fictives **(b)**.

a) Le maniement lié à l'ingérence dans les opérations de recettes ou de dépenses

279. L'ingérence dans les opérations de recettes ou de dépenses est souvent directe et personnelle. Il s'agit de l'ingérence des personnes non habilitées, dans la perception ou la participation à la perception des recettes publiques, ce qui empêcherait celles-ci de parvenir aux comptables publics, leurs seuls destinataires réguliers. Les exemples français abondent d'affaires dans lesquelles le juge a prononcé des sanctions à l'égard de tous ceux qui ont recouvré irrégulièrement les recettes publiques. L'espèce *Oltra* en est la parfaite illustration. Cet élu niçois, qui avait été directeur général de l'Association Nice-Communication entre 1985 et 1990, avait personnellement signé les chèques et ordres de virement pour l'emploi des fonds extraits de la caisse municipale. Il avait donc manié ces fonds, ce qui le faisait appartenir à la catégorie des comptables de fait de « brève main ». La déclaration de gestion de fait prononcée à son endroit par la Cour des comptes a été validée par le Conseil d'État [578].

280. De même, le juge français avait déclaré la gestion de fait dans l'affaire dite de *l'Opéra de Paris*. Les protagonistes de cette affaire à savoir le président de l'association

[578] CE 6 janvier 1995, *Nucci*, *Gouaze,* et *Oltra*, req. n°145.898, Rec. 6, RFFP 1995 p. 207, concl. B. du Marais.

chargée de vendre, à la demande et pour le compte de l'Opéra, de façon exclusive des abonnements et des places individuelles de théâtres, le vice-président et le trésorier de cette association ainsi que le directeur de l'Opéra, s'étaient ingérés dans le recouvrement des recettes publiques [579]. En réalité, tous les types de recettes sont concernés [580]. C'est le cas des recettes fiscales telles la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) [581] ou des recettes domaniales à l'instar du produit de la vente de biens communaux [582]. Le maniement peut également consister, en dépenses, à l'extraction irrégulière de fonds et autres valeurs des caisses publiques. Très souvent, cette extraction est opérée sous le couvert des dépenses apparentes, viciées par l'absence de dettes ou de créances véritables [583], ou mieux par la soustraction frauduleuse ou erronée de deniers dans la caisse du comptable public [584].

b) Le maniement consécutif à l'extraction irrégulière de recettes ou dépenses

281. Le maniement consiste en l'extraction irrégulière de fonds publics ou de valeurs au moyen d'ordre de dépenses fictives [585]. L'exemple le plus connu est l'affaire *les avions-taxis de la commune d'Hénin-Beaumont*. En effet, par décision datée du 6 juillet 2010, la CRC du Nord-Pas-de-Calais avait condamné solidairement le maire de ladite commune, sieur Dalongeville, son adjoint, un chef d'entreprise ainsi que sa société (AERO Taxi Services) au remboursement des frais de déplacements réalisés en avions-taxis et payés par la commune entre juillet 2006 et janvier 2007 [586]. Quelles que soient les motivations à l'origine de ces mouvements irréguliers d'argent public, la sanction est celle d'une comptabilité de fait conduisant le juge des comptes à examiner l'usage qui en aurait été fait [587]. La notion de maniement ayant évolué en s'élargissant, on est passé de la manipulation à la détention.

---

[579] C. comptes 27 juin 1996, *Association pour le Rayonnement de l'Opéra de Paris (AROP)*, req. n°15.728, Rev. Trésor 2001 p. 23, obs. M. Lascombe et X. Vandendriessche.
[580] Clavagnier (B.), *L'encaissement de recettes provenant de l'exploitation de moyens publics*, Juris associations, 2005, n°323, p. 16 ; Moreau (D.), *Le régime des recettes dans les contrats publics*, AJDA, 2007, p. 1513 ; Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *La notion de recettes publiques, la gestion de fait et les contrats contenant un mandat financier*, AJDA, 2009, p. 2401 ; Schmaltz (B.), *Sens et portée de la récente définition des « recettes publiques »*, RFDA, 2016, p. 1263.
[581] C. comptes 24 juin 1992, *Centre d'études et de promotion de la recherche et des enseignements technologiques de l'IUT d'Orsay (CEPRETO),* Rec. C. comptes 67, Rev. Trésor 1996 p. 34.
[582] CTC Polynésie française 8 avril 2008, *Commune de Mahina*, req n°2008-09, RFDA 2009 p. 825, chron. M. Lascombe et X. Vandendriessche ; C. comptes 4e ch. 18 mars 2010, *Commune de Mahima*, req. n°57140, AJDA 2010 p. 1254, chron. N. Groper et C. Michaut.
[583] Magnet (J.), *op. cit.*, p. 21.
[584] Akhoune (F.), *op. cit.*, p. 93.
[585] Clavagnier (B.), *La notion de gestion de fait de fonds publics « en recettes »*, Juris ass., 2004, n°308, p. 6.
[586] CRC Nord-Pas-de-Calais 6 juillet 2010, *Gestion de fait des deniers de la commune d'Hénin-Beaumont*, req. n°2010-0010.
[587] Damarey (S.), Droit de la comptabilité publique, *op. cit.*, p. 81.

Désormais, la simple détention suffit en vertu de l'adage classique qui veut que les deniers publics « brûlent les doigts » de ceux qui les détiennent [588].

282. Le maniement des deniers publics doit être entendu au sens large, son périmètre ayant été défini dans l'affaire *Office public département d'habitation à loyer modéré de Seine-et-Marne* [589]. Dans tous les cas, il incombe au juge d'apporter la preuve que les personnes attraites à la procédure de gestion de fait ont organisé les irrégularités. Il reste que les juges français et camerounais ont la possibilité de déclarer gestionnaire de fait, non seulement ceux qui ont manié personnellement les deniers et réalisé les opérations litigieuses, mais aussi ceux qui ont donné l'ordre d'agir ou ont couvert de leur autorité les agissements concernés, même s'ils n'ont pas directement manié les deniers publics en cause [590].

2. Le maniement des fonds publics par un comptable de fait de « longue main »

283. La gestion de fait ne concerne pas seulement ceux qui ont ordonné leur maniement ou ceux qui n'ont pas, en raison de leur position hiérarchique fait cesser l'irrégularité. Elle s'étend à tous ceux qui ont participé volontairement à l'opération ou tous ceux qui ont connu et toléré les opérations irrégulières [591]. Néanmoins, il faut les avoir tolérées alors que l'on pouvait les empêcher ou y mettre un terme. La détention matérielle n'est pas une condition essentielle de la gestion de fait. Le maniement de deniers par personne interposée suffit pour rendre son auteur justiciable de la juridiction des comptes.

284. La qualification de longue main suppose que le comptable de fait soit investi de l'autorité hiérarchique suffisante pour être à même d'empêcher les irrégularités ou, tout au moins, être en situation de les faire cesser [592]. Ainsi, a été déclaré comptable de fait de longue main, le maire d'une commune ayant proposé, au Conseil municipal, l'allocation de subventions fallacieuses, c'est-à-dire celles dont l'objet réel différait de celui qui était annoncé et qui visait à payer des dépenses irrégulières [593]. Le supérieur hiérarchique ne sera déclaré gestionnaire de fait que s'il a eu connaissance des agissements constitutifs de gestion de fait. Aussi, la Cour des comptes avait-elle estimé que sieur Nucci, ancien ministre de la

[588] Albert (J.-L.), *op. cit.*, p. 390.
[589] C. comptes 27 septembre 2007, *Office public département d'habitation à loyer modéré de Seine-et-Marne*, req. n°49319, GFP., 2009, p. 215, chron. M. Lascombe et X. Vandendriessche.
[590] Groper (N.) et Michaut (C.), *Les limites de la gestion de fait de longue main*, AJDA, 2010, p. 1254.
[591] Descheemaeker (C.), *Gestion de fait*, Jcl. A., n°1265, § 127 ; Girardi (J.-L.), *Gestion de fait,* in Orsoni (G.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Economica, 2e éd., 2017, p. 515.
[592] C. comptes 12 mars 1998, *Ancien maire de la commune de Levallois-Perret*, Rev. Trésor 1998 p. 424.
[593] C. comptes 26 mai 1992, *Médecin et autres c/ Association Nice communication*, Rec. C. comptes 49.

Coopération, avait eu connaissance des irrégularités auxquelles avait donné lieu la gestion de l'*Association carrefour du développement (ACAD)* [594]. Le ministre du Budget avait en effet, dès 1985, attiré l'attention de sieur Nucci sur les irrégularités commises, celui-ci, en sa qualité de supérieur hiérarchique, ayant pour devoir de veiller à la bonne marche de son administration, notamment de surveiller les agissements de ses subordonnés.

285. Le juge financier s'était ainsi fondé, pour déclarer cet ancien ministre de la Coopération comptable de fait, sur la circonstance qu'il avait manqué à l'obligation de surveillance de personnes placées sous son autorité, alors qu'il avait été averti de leurs agissements. D'ailleurs, le Conseil d'État avait pleinement validé ce raisonnement qui peut se recommander d'une jurisprudence classique [595]. Désormais, « *doivent être appelées à compter d'une gestion de fait, devant la juridiction financière, non seulement les personnes qui ont exécuté les opérations irrégulières en y prenant une part active, mais aussi celles qui ont pris la responsabilité de les ordonner, de les couvrir de leur autorité ou même, simplement, qui les ont connues et tolérées et étaient en situation de les faire cesser* » [596].

286. L'inclusion des supérieurs hiérarchiques dans le domaine de la gestion de fait n'est écartée que dans l'hypothèse où il ne leur est reproché qu'un simple défaut de surveillance ou alors en l'absence de preuve. Dès lors qu'un doute subsiste quant à la connaissance des opérations irrégulières, celui-ci doit profiter à la personne déclarée provisoirement comptable de fait qui sera alors exclu du périmètre. Il n'est d'ailleurs pas inutile de relever que le juge tient compte du degré d'implication de l'agent subordonné dans les opérations constitutives de gestion de fait pour lui reconnaître ou non la qualité de gestionnaire de fait [597]. Il en est ainsi de l'ordonnateur qui atteste du service fait, alors qu'il ignorait que les factures étaient fictives ou l'agent qui signe le mandat, alors qu'il ne disposait pas d'éléments d'information de nature à le faire douter de la réalité du service fait [598]. La mise en cause de l'ordonnateur de l'organisme public n'est pas systématique. Ainsi, ne pouvait être déclaré comptable de fait, le directeur d'une association syndicale autorisée qui, bien qu'ayant eu connaissance du placement irrégulier des fonds en cause, était « *en qualité*

[594] C. comptes 30 septembre 1992, *Nucci et consorts et Association Carrefour du développement*. Cet arrêt a été confirmé par le Conseil d'État en 1995, JCP G. 1996 II, n°22593 p. 92, note M. Degoffe.
[595] CE 6 janvier 1995, *Nucci*, *Gouaze,* et *Oltra*, req. n°145.898.
[596] C. comptes 18 juillet 2012, *Office de tourisme de l'Alpe d'Huez*, req. n°64462, Rec. C. comptes 119 ; CE 28 septembre 2016, *Groupement de coopération sanitaire (GCS)*, req. n°385.903.
[597] C. comptes 10 janvier 1952, *Général Domino et consorts*, Rec. C. comptes 21 ; C. comptes 23 juillet 1959, *Damien, du Chalard et Grandjean*, Rec. C. comptes 32 ; CE 13 février 2002, *Mme Cans*, req. n°213.531, Rev. Trésor 2004 p. 137, chron. M. Lascombe et X. Vandendriessche.
[598] C. comptes 29 mars 1994 et 21 décembre 1995, *Gestion de fait du FAS*, Rev. Trésor 1996 p. 418.

d'ordonnateur, sans pouvoir pour s'opposer à des irrégularités dont la responsabilité incombait au seul receveur spécial des associations territoriales » [599].

287. Dans une autre espèce, la Cour des comptes avait considéré qu'un adjoint au maire, par ailleurs titulaire d'une délégation de signature pour la gestion du « parc à matériel », ne s'était pas immiscé dans les fonctions de comptable [600]. Trois arguments avaient été avancés pour soutenir sa décision. D'abord, cette autorité municipale n'avait pas délégation sur les services administratifs de la commune ; ensuite, il n'avait pas autorité hiérarchique sur les deux personnes concernées par la procédure, soit le secrétaire général et le régisseur ; et, enfin, il n'était pas juridiquement en mesure de faire cesser les opérations irrégulières. Ainsi, à supposer que cet élu local ait eu connaissance de la gestion de fait, il ne pouvait ni l'empêcher, ni y mettre un terme, et donc ne pouvait être considéré comme l'ayant « tolérée ». MM. Groper et Michaut soulignent qu'il s'agit d'une « *conception classique, mais étroite, du maniement de longue main qui semble en circonscrire le champ au supérieur hiérarchique direct, sauf à démontrer que l'intéressé a organisé lui-même un circuit d'encaissement de la recette non conforme aux règles de la comptabilité publique* » [601].

288. La procédure de gestion de fait ne connaît pas la distinction entre l'auteur principal et le complice, un ordonnateur pouvant être impliqué dans une gestion de fait, qu'il ait été mêlé de près ou seulement de loin aux opérations en cause. L'espèce *G.…*, ex-Secrétaire général de la ville de Nice en est la parfaite illustration. Cette affaire s'insère moins facilement dans le cadre de la jurisprudence traditionnelle, en raison de la particularité de la position administrative du mis en cause. En effet, le juge des comptes avait noté que sieur G… avait participé à de nombreuses réunions de l'Association Nice-Communication et, à l'occasion, avait eu à connaître nombre de documents relatifs au fonctionnement des services municipaux transférés sous la responsabilité nominale de cette association para-administrative. En outre, il avait été souligné que le mis en cause n'avait rien entrepris pour faire cesser une situation aussi manifestement irrégulière. La Cour des comptes en a déduit qu'il avait manqué aux obligations d'un fonctionnaire de son rang et l'avait, de ce chef, déclaré comptable de fait.

---

[599] C. comptes 15 décembre 1999, trois espèces : *Association syndicale autorisée d'irrigation de Petite-Monlong* ; *Association syndicale autorisée des « Arrosants de la Crau », Ass. syndicale autorisée du canal d'irrigation Boisgelin-Craponne, Ass. syndicale autorisée du canal de Fumemorte*.
[600] C. comptes 18 mars 2010, *Villerme*, req. n°57140, ADJA 2010 p. 1254, Note sous N. Groper et C. Michaut.
[601] Groper (N.) et Michaut (C.), *op. cit.*, p. 1254.

289. Ce raisonnement a été admis par le Conseil d'État [602]. Il revient aux juges des comptes d'élargir la notion de comptable de fait pour des cas de complicité. Sans être tout à fait neuve [603], cette extension devait être notée. Sans aucun doute, elle a le mérite de mieux cerner la réalité des gestions de fait complexes, qui mettent en cause des responsabilités intervenant à des degrés différents mais qui concourent ensemble, soit à l'accomplissement, soit à la persistance des irrégularités comptables. Cet élargissement des situations de gestion de fait aux complices de l'irrégularité ne peut avoir pour finalité que la préservation de deniers publics ; lesquels ont été maniés par le comptable de fait.

B. L'extension de l'objet du maniement des fonds publics

290. La procédure de gestion de fait ne poursuit pas, en première intention, un objectif de répression, mais un objectif de protection des deniers publics, objet du maniement **(1)** auxquels sont assimilés les fonds privés réglementés **(2)**.

1. Les deniers publics, critère essentiel dans la qualification de la gestion de fait

291. Très souvent, la condition tenant à l'existence de deniers publics est négligée, en ce que des fonds purement privés ne sauraient entraîner une gestion de fait. Pourtant, le juge français n'a de cesse de rappeler que la qualité publique ou privée des fonds concernés ne tient pas à la nature publique ou privée de la personne qui verse le concours financier, mais à l'intention de cette personne de gratifier une collectivité publique [604]. En réalité, la gestion de fait suppose non seulement le maniement des deniers publics c'est-à-dire « *des fonds ou valeurs qui sont la propriété des administrations publiques* » [605], mais également des deniers privés réglementés confiés à des administrations publiques c'est-à-dire dans sa formulation actuelle, « *des valeurs et fonds déposés auprès des comptables publics, et dont le maniement leur est réservé, en vertu d'une disposition législative ou réglementaire* » [606]. S'il est vrai que les autres biens des collectivités publiques, à l'instar des biens mobiliers ou immobiliers ne sont pas de deniers publics, ils doivent, néanmoins, faire l'objet d'une comptabilité [607].

292. La notion de deniers publics s'est forgée au fil du temps sous l'effet de la jurisprudence alors que la législation financière française en vigueur, encore moins celle

[602] CE 6 janvier 1995, *Nucci et autres*, req. n°145.898, Rec. 6, RFFP, 1995, p. 207, concl. B. du Marais.
[603] Voir Concl. G. Braibant sur CE 12 décembre 1969, *Darrac,* req. n°65.987 et n°69.399, Rec. 578.
[604] C. comptes 23 juillet 2012, *Gestion de fait des deniers de l'Université de Savoie*, req. n°64607.
[605] Oliva (E.), Finances publiques, Sirey, 3e éd., 2015, pp. 287-292.
[606] Le Gall (A.), *La gestion de fait*, éd. Eska, 1999, p. 39 ; Magnet (J.), *Les gestions de fait*, LGDJ, 2001, p. 38.
[607] Articles 5 et 118 du décret du 15 mai 2013 portant RGCP ; articles 53 et 56 du décret relatif à la GBCP.

camerounaise, ne l'a pas mentionnée. Le caractère public des deniers découle de ce qu'ils sont la propriété des administrations publiques ou de bienfaisance dotés d'un comptable public. Corrélativement, « *en l'absence d'un comptable public, il ne peut y avoir d'immixtion dans les fonctions qui leur sont réservées* » [608]. En quelque sorte, les deniers deviennent publics par mutation, parce qu'à l'origine, n'existent que des deniers privés, par exemple les impôts payés par les contribuables. Ces deniers privés deviennent publics dès lors qu'ils sont versés à des administrations publiques au sens de l'article 1er du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 qui renvoie au Règlement (CE) n°223/96 du Conseil du 25 juin 1996. La propriété n'est pas l'unique critère de qualification de fonds, parce que sont assimilés aux deniers appartenant aux administrations publiques, ceux qui leur sont seulement confiés.

2. Les fonds privés réglementés, critère supplémentaire de la gestion de fait

293. La propriété n'est pas le seul critère déterminant dans la définition de la notion de deniers publics. En effet, sont assimilés aux deniers publics quant aux conséquences juridiques qu'implique la notion, des fonds confiés en dépôt aux organismes publics [609] : il s'agit des fonds privés réglementés. Ils sont qualifiés comme tels, parce que leur gestion suit les mêmes règles que celles des deniers publics ; c'est l'exemple des fonds déposés par les malades hospitalisés. Ces fonds doivent être reçus et conservés par les receveurs, qui sont chargés de percevoir les revenus y afférents. De même, les dépôts de garantie constitués par les locataires de logements sociaux doivent être déposés entre les mains des receveurs de ces établissements, leur détention par d'autres personnes étant constitutive de gestion de fait.

294. Dans l'une et l'autre situation, la qualification de deniers publics doit être établie, ce qui ne va pas sans difficultés pour la gestion de fait, notamment à ce facteur d'incertitude lié à la nature de certaines personnes morales [610]. Puisque cette démarche commande une prudence s'agissant des établissements publics, le juge financier français ne prend pas, assez souvent, en compte la nature de leurs activités, mais se fonde sur la seule nature des deniers de ces établissements [611]. Ainsi, sont titulaires de recettes publiques, les seuls organismes dotés d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste [612].

---

[608] Magnet (J.), *Les gestions de fait*, *op. cit*., p. 29.
[609] Oliva (E.), Finances publiques, *op. cit.*, p. 288.
[610] Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *La gestion de fait, sacrifiée sur l'autel de la rentabilité*, GFP, 2010, n°2, p. 132, Note sous CE Sect. 6 novembre 2009, *Société Prest'action*, req. n°297.877, AJDA 2009 p. 2401.
[611] Le Gall (A.), *op. cit.*, p. 39.
[612] Paragraphe XI de l'article 60 de la loi de finances n°63-156 du 23 février 1963.

295. Il en va autrement au Cameroun où le juge financier, à la différence du juge pénal [613], prend en compte plutôt la nature juridique de l'entreprise en cause et non la nature de ses ressources. Ainsi, dans l'espèce *Ecam Placages SA*, il a été décidé que toute personne morale de droit privé, dotée de l'autonomie financière et d'un capital-actions détenu par l'État, les collectivités territoriales décentralisées ou par les personnes morales ou physiques de droit privé, est soumise à son contrôle [614]. Autrement dit, le fait qu'une société d'économie mixte ne comporte pas un poste de comptable public ou que ses ressources ne soient pas qualifiées de deniers publics, n'empêche pas le juge financier d'y exercer son contrôle et de déclarer, si nécessaire, une comptabilité de fait [615]. Dans la plupart de cas, le juge ne se borne pas à rechercher la nature des fonds en cause, mais il va au-delà en recherchant si le comptable de fait a reçu une habilitation pour manier les fonds publics.

C. Le dépassement ou l'absence du titre légal au maniement les fonds

296. La notion du titre légal est entendue en considérant l'acte de nomination du comptable ou du régisseur d'avances au sein d'un service administratif. Dans tous les cas, il peut s'agir d'un excès ou d'un dépassement de titre **(1)** ou d'un défaut d'habilitation **(2)**.

1. Le dépassement du titre d'habilitation par comptable de fait

297. Généralement, le comptable de fait peut être titulaire d'une habilitation à manipuler les deniers publics, la gestion de fait demeurant constituée lorsqu'elle sort du champ de ce mandat [616]. Les comptables patents peuvent être déclarés comptables de fait lorsqu'ils s'ingèrent dans les opérations réalisées avec des deniers appartenant à une personne publique autre que celle auprès de laquelle ils exercent régulièrement leurs fonctions, tel un comptable public local qui serait comptable de fait des deniers de l'État [617]. En effet, la compétence des comptables publics n'est pas générale ; ces derniers ne peuvent exercer leurs fonctions qu'auprès de certaines structures publiques nommément désignées [618]. En France, et ce jusqu'en 1877, le juge des comptes se refusait à assujettir les comptables patents à la

[613] Cour d'Appel du Littoral 18 juin 2009, *PAD c/ S. S. et consorts*, arrêt n°38/Crim. 20e et 21e rôles ; TCS 03 septembre 2015, *Sodecoton c/ I. M. et consorts*, arrêt n°027/Crim/TCS/15.
[614] Le directeur général de la Société Ecam estimait, en revanche, que son entreprise n'était pas, « *éligible au contrôle de la Chambre des comptes* ».
[615] Rapport n°05/ROD/S4 du 27 septembre 2012 sur les comptes d'ÉCAM PLACAGES S.A.
[616] Groper (N.) et Michaut (C.), *op. cit*., p. 1254.
[617] CE 4 octobre 2000, *Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie c/ Pair et consorts*, req. n°196.290, GFP 2001 p. 6, chron. M. Lascombe et X. Vandendriessche.
[618] Le Gall (A.), *op. cit.,* p. 40.

procédure de gestion de fait pour défaut d'intérêt pratique [619]. Ce dernier permet d'obtenir du juge des comptes qu'il écarte, en considération des faits de l'espèce, la qualification de gestion de fait. Mais, depuis l'arrêt *Bonnell* [620], peuvent être déclarés gestionnaires de fait, les comptables patents, ayant soit toléré les agissements constitutifs d'une gestion de fait [621], soit participé de manière active à une gestion de fait, soit profité de cette gestion pour pratiquer des prélèvements personnels [622].

298. Initialement appliquée au maire, la gestion de fait a été étendue au comptable patent en raison de la part active prise par ce dernier aux manœuvres de l'ordonnateur. L'extension du périmètre de la gestion de fait a été justifiée par le juge des comptes en des termes clairs. En effet, si elles étaient appliquées à la lettre, les dispositions de l'article 60-XI de la loi n°63-156 du 23 février 1963 de finances, feraient obstacle à ce qu'un comptable patent fut déclaré comptable de fait. Mais, estime le juge, « *une telle conclusion ne serait certainement pas conforme au sens général et à l'esprit du texte* [du 23 février 1963 précité]*, lequel a entendu opposer le comptable dûment investi et agissant dans les limites de ses attributions réglementaires, à toute autre personne qui se serait immiscée dans le maniement de deniers publics ; qu'il importe d'observer que le comptable public, qui est sorti de son mandat légal, a dépouillé sa qualité de comptable régulier* […] » [623].

299. Comme pour les comptables, le défaut d'intérêt pratique peut être invoqué pour méconnaître la gestion de fait des ordonnateurs. En tout cas, c'est ce qui a été décidé dans l'espèce *Ministère de la défense / Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives*. Pour justifier sa décision, qui avait suscité quelques étonnements, la Cour indiquait qu' « *à supposer que les éléments constitutifs d'une gestion de fait aient été réunis, celle-ci ayant déjà été régularisée du seul fait* [du] *reversement, il n'y aurait pas lieu de la déclarer* » [624]. Pourtant dans cette affaire, comme dans le cas *ministère de l'Écologie*, une méconnaissance des règles comptables et budgétaires avait permis à ces ordonnateurs de

[619] Sur la question du défaut d'intérêt pratique, CRC Île-de-France 14 octobre 2016, *Commune de Paris*, req. n°2016-0031, GFP 2017 p. 154, chron. J.-L. Girardi, S. Heintz et P. Rocca.
[620] C. comptes 12 avril 1949, *Bonnell (administrateur de la commune mixte de Guergour) et Cohen-Solal (receveur de ladite commune)*, GAJ fin, 5e éd., n°42.
[621] C. comptes 18 mars 2010, *Commune de Pacé*, req. n°57188, AJDA 2010 p. 1258, chron. N. Groper et C. Michault.
[622] CRC Rhône-Alpes 18 mai 2005, *Office de tourisme de l'Alpe-d'Huez*, req. n°2005-02GF, Rev. Trésor 2006 p. 281, chron. M. Lascombe et X. Vandendriessche.
[623] C. comptes 12 avril 1949, *Bonnell,* préc.
[624] C. comptes 28 février 2017, *Gestion de fait présumée des deniers de l'État, Ministère de la défense / Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives*, req. n°2017-3401, AJDA 2017 p. 948, note S. Damarey.

modifier les règles d'usage des crédits mis à leur disposition par le législateur. Cette position n'est pas nouvelle en réalité ; la CRC d'Île-de-France avait, dans l'espèce *Les emplois fictifs de la ville de Paris*, prononcé un non-lieu, pour défaut d'intérêt pratique, au motif du remboursement de la majeure partie de la somme extraite. Pourtant, par décision du 29 novembre 2005, ce juge avait confirmé la gestion de fait par extraction irrégulière des deniers de la ville de Paris en se fondant sur les constatations de la juridiction répressive [625].

300. Pour écarter la qualification de gestion de fait en raison du défaut d'intérêt pratique, la jurisprudence pose des conditions cumulatives, notamment que « *les opérations irrégulières soient connues dans leur détail, qu'elles aient cessé, que les formes budgétaires et comptables aient été complètement rétablies et que les opérations ne paraissent pas mériter de sanction* » [626]. Autrement dit, le non-lieu à gestion de fait est susceptible d'intervenir dans des hypothèses strictement limitées. Il peut intervenir, d'abord en cas d'instruction ne relevant d'aucun élément constitutif de gestion de fait ; ensuite en cas d'habilitation rétroactive du manutenteur irrégulier de deniers publics, et enfin en raison de la régularisation de cette gestion [627]. C'est le cas lorsque les deniers irrégulièrement maniés ont été reversés intégralement dans la caisse publique, avant que n'intervienne la déclaration de gestion de fait. Cette régularisation, qui n'est envisagée que, pendant la période comprise entre la déclaration provisoire et celle définitive, permet de faire l'économie de la procédure d'apurement de la gestion de fait [628]. Mais, le droit camerounais n'intègre pas cette mesure.

301. Sinon, l'argument du défaut d'intérêt pratique reste perçu par une partie de la doctrine comme « *une échappatoire à la gestion de fait* » [629], ce d'autant plus que dans l'espèce *Ministère de la défense* précédemment citée, la Cour avait reconnu que les éléments constitutifs d'une gestion de fait étaient réunis. Dans ce cas, la procédure devrait être menée jusqu'à son terme, sauf pour ce juge à méconnaître son office. D'ailleurs, quelques années

[625] CRC Île-de-France 29 novembre 2005, *Gestion de fait des deniers de la commune de Paris,* req. n°05-1208 J à 05-1212 J, Rev. Trésor 2006 p. 643, chron. P. Rocca et P. Sitbon ; pour en savoir davantage sur le non-lieu pour défaut d'intérêt pratique, voir les décisions de justice ci-après : CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) 26 septembre 2002, *Commune de Gignac-la-Nerthe*, req. n°2002-0612, Rev. Trésor 2003 p. 290 ; C. comptes 23 juin 2005, *Caisse de crédit municipal de Nancy*, req. n°42512, Rev. Trésor 2006 p. 212, obs. M. Lascombe et X. Vandendriessche ; C. comptes 28 octobre 1999, *Office de tourisme de Thonon-les-Bains et Régie de l'hôtel Savoie-Léman*, req. n°24053, Rec. C. comptes 78.

[626] C. comptes 28 février 2017, *Gestion de fait présumée des deniers de l'État, Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie / Caisse des dépôts et* consignations, req. n°2017-3501, AJDA 2017 p. 948, note S. Damarey.

[627] CE Sect. 23 février 2000, *Association des conseillers régionaux de Provence-Alpes Côte d'Azur et autres*, req. n°192.852, Rev. Trésor 2000 p. 459, obs. M. Lascombe et X. Vandendriessche.

[628] Magnet (J.), *La régularisation de la gestion de fait*, RFFP, 1999, n°66, p. 82.

[629] Boussat (F.), Guide pratique de gestion d'un établissement public local d'enseignement, ESF éd., 2001, p. 68.

auparavant, la Cour des comptes avait réaffirmé la nécessité d'assujettir à sa juridiction, par une déclaration de fait, les personnes qui s'étaient ingérées, sans titre légal, dans la détention ou le maniement de deniers publics, dès lors que les faits en cause n'étaient pas couverts par la prescription [630]. Pour sa part, le Président Descheemaeker pense que le non-lieu à déclaration de gestion de fait pour défaut d'intérêt pratique, prononcé par le juge, « *concilie mal avec le caractère d'ordre public de la reddition des comptes au juge financier* » [631]. En réalité, si certains gestionnaires de fait dépassent le cadre légal de l'habilitation qui leur a été délivrée, d'autres agissent en l'absence de toute autorisation à manier les deniers publics.

2. L'absence du titre d'habilitation à manier les deniers publics

302. L'absence de titre légal à manier les fonds tient à un défaut de titre, c'est-à-dire que le comptable de fait est dépourvu d'une quelconque habilitation. Si le juge camerounais a admis qu'une simple procuration valait titre légal de perception des fonds **(b)**, il en est autrement en France où la jurisprudence reste hésitante sur la question **(a)**. Cette situation est préoccupante à partir du moment où en l'absence d'un titre légal, les comptables de fait peuvent être poursuivis devant le juge pénal pour usurpation des fonctions **(c)**.

a) La validation par le juge français du mandat de perception

303. Il est de principe qu'un ordonnateur qui manie ou détient des fonds, alors qu'il n'est ni comptable, ni placé sous l'autorité de celui-ci, peut être constitué comptable de fait. Cette hypothèse est très fréquente, et il convient de ne pas sous-estimer le risque constant auquel certaines personnes sont exposées [632]. Mais, l'épineuse question est celle du sort réservé à des personnes qui encaisseraient des recettes dues à la caisse d'un comptable, dès lors qu'elles y étaient dûment habilitées par une convention les liant à la personne publique.

i) L'érection, sous conditions, du mandat de perception en titre légal

304. Nombreux sont les cas dans lesquels le juge des comptes a constaté qu'une personne n'ayant pas la qualité de comptable public était susceptible d'encaisser des recettes, normalement destinées à la caisse de ce comptable. C'est là l'une des causes principales de la

[630] C. comptes 25 mars 1999, *Université Claude Bernard Lyon I, Assoc. Collège universitaire Rhône-Alpes d'Implantologie Orale*, req. n°22470, Rev. Trésor 2007 p. 8, chron. M. Lascombe et X. Vandendriessche.
[631] Descheemaeker (C.), *La responsabilité des ordonnateurs devant les juridictions financières*, in *La comptabilité publique, continuité et modernité*, Actes du colloque du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, CHEFF, 1995, p. 319.
[632] Article 9 du décret français n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la GBCP ; article 7 du décret camerounais n°2013/160 du 15 mai 2013 portant RGCP.

mise en œuvre de la procédure de gestion de fait. Toutefois, le juge des comptes français a eu à décider que la personne ayant encaissé les fonds ne saurait être constituée comptable de fait, si elle était détentrice d'une convention [633], laquelle s'assimile à un « titre légal » permettant au cocontractant de percevoir des recettes normalement destinées à la caisse du comptable public [634]. Ainsi, a-t-il été décidé qu' « *il n'y avait pas de gestion de fait en présence d'une convention donnant mandat à une association pour encaisser les recettes tirées de l'exploitation d'un site touristique départemental* » [635] ou d'une « *convention autorisant une société à percevoir les loyers et à payer les charges à la place de la commune* » [636].

305. C'est qu'en réalité, pour éviter la multiplication de gestion de fait, le juge des comptes estimait que celle-ci n'est pas constituée dans le cas où une convention lie la personne percevant les fonds à la personne publique [637]. Ce mandat, sous réserve qu'il soit régulier [638], constitue un « titre légal » permettant au cocontractant de percevoir ces recettes normalement destinées à la caisse du comptable public [639]. C'est le raisonnement que tient la CAA de Douai, dans l'arrêt *Société Prest'action*, lorsqu'il relève que celle-ci « *disposait, par la convention signée avec la ville de Rouen, d'un titre légal à percevoir les recettes issues de son activité de prospection des annonceurs* » [640]. Pourtant, et comme l'a souligné, à juste titre, la doctrine française, cette jurisprudence laisse entière la détermination de la base juridique d'un tel mandat financier [641].

306. En revanche, la gestion de fait reste constituée si le titre légal est jugé insatisfaisant. C'est le cas lorsque la convention a un objet étranger aux buts poursuivis par l'organisme [642] ou lorsqu'elle est insuffisamment précise [643]. C'est également le cas lorsque cette convention n'a pas été approuvée par les organes compétents ou lorsque les activités

[633] C. comptes 9 juillet 1992, *Compagnie des eaux de l'Ozone, Syndicat intercommunal des eaux de Damazon-Buzet*, Rec. C. comptes 71, Rev. Trésor 1992 p. 815.
[634] C. comptes 30 juin 1994, *Syndicat mixte pour le développement de la Thiérache*, RFFP 1995 p. 247.
[635] CRC Lorraine, 21 septembre 1995, *Département de la Moselle*, ADJA 1997 p. 854, obs. J.-Y. Bertucci.
[636] CRC Lorraine, 21 septembre 1995, *Commune d'Argancy*, AJDA 1997 p. 854, obs. J.-Y. Bertucci.
[637] C. comptes 24 octobre 1991, *Commune d'Antony*, Rev. Trésor 1992 p. 136 ; C. comptes 9 juillet 1992, *Compagnie des eaux et de l'ozone*, Rec. C. comptes 71.
[638] C. comptes 16 décembre 1998, *Chambre de commerce et de l'industrie de la Réunion*, Rev. Trésor 2000 p. 39, obs. M. Lascombe et X. Vandendriessche.
[639] C. comptes 11 septembre 1996, *École nationale supérieure des techniques avancées*, Rec. C. comptes 84.
[640] CAA Douai 3 août 2006, *Société Prest'action*, req. n° 04DA00855, concl. J. Lepers ; voir également TA Dijon 18 mars 2004, *Société Prest'action*, req. n°020659, AJDA 2004 p. 980, note O. Rousset.
[641] Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *La notion de recettes publiques, la gestion de fait et les contrats contenant un mandat financier*, AJDA, 2009, p. 2401.
[642] C. comptes 30 juin 1988, *Bertile et Ethève c/ Commune de St-Philippe*, Rec. C. comptes 164.
[643] C. comptes 10 mars 2003, *École nationale supérieure des techniques industrielles et des mines d'Alès*, Rev. Trésor 2005 p. 42, obs. M. Lascombe et X. Vandendriessche.

menées n'étaient pas celles prévues [644]. En réalité, le juge financier fonde sa décision sur les termes contractuels eux-mêmes pour éventuellement conclure que la convention ne constitue pas un titre légal régulier [645] ou suffisant [646]. Enfin, la convention doit être en vigueur c'est-à-dire que la personne habilitée à recouvrer les recettes ne doit pas avoir perdu son titre légal [647]. La perte du titre légal peut être la conséquence du non-respect des obligations contractuelles [648], ou encore, de l'expiration du titre après résiliation ou à son terme. En toute logique, la fin de la convention [649] ou le non-respect de celle-ci [650] prive le cocontractant de « titre légal », et dès lors, la violation des règles comptables est constituée. La seule existence d'une convention n'est cependant pas suffisante pour éviter la déclaration de la gestion de fait, le juge pouvant forger son opinion sur un ensemble d'éléments.

ii) La remise en cause de la théorie du mandat valant titre légal

307. Le mandat valant titre légal de perception des recettes publiques s'analyse comme une convention permettant au cocontractant de l'administration de collecter les recettes destinées au trésor public. En aucun cas, ce mandat ne saurait se confondre avec le mandat de paiement. Le juge du Palais-Royal avait, lui-même, reconnu dans un avis du 13 février 2007 que, « *le principe de l'exclusivité de compétence du comptable public pour procéder au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses publiques doit être regardé comme un principe général des finances publiques* » [651]. Ainsi, les collectivités ne peuvent pas confier le recouvrement de leurs recettes à leurs cocontractants à moins que le législateur ne les y ait autorisées, sous peine de méconnaître les dispositions légales [652].

308. Dès lors que la loi n'autorise pas l'intervention d'un mandataire, les collectivités et leurs établissements publics ne peuvent décider, par convention, de faire

---

[644] C. comptes 28 avril et 9 juin 2004, *École des Ingénieurs des Études et Techniques d'Armement*, Rev. Trésor 2005 p. 57, obs. M. Lascombe et X. Vandendriessche.
[645] C. comptes 5 juin 1997, *Lettre du président*, req. n°16101, Rec. C. comptes 287.
[646] C. comptes 25 avril 2001, *Association pour la réadaptation des personnes âgées handicapées*, Rev. Trésor 2002 p. 20.
[647] CRC Haute-Normandie 5 mai 1992, *École maritime et aquacole de Fécamp*, Rev. Trésor 1993 p. 136.
[648] CRC Rhône-Alpes 12 juin 2002, *Commune des Chassieux, Société d'équipement du Rhône et de Lyon*.
[649] CRC Île-de-France 9 février 2006, *Commune de Bussy-Saint-Georges*, req. n°06-0101 J, AJDA 2006 p. 2172.
[650] CRC Rhône-Alpes 17 février 2000, *Société d'équipement du Rhône et de Lyon*, RFDA 2001 p. 1102.
[651] CE Avis, Ass. gén, 13 février 2007, n°373.788 relatif aux conditions de validité des conventions de mandat conclues en matière de recettes et de dépenses publiques des collectivités territoriales, AJDA 2008 p. 787.
[652] Les articles L. 2343-1 (pour les communes) et L. 3342-1 du CGCT (pour les départements). Même si le Code ne contient pas de dispositions analogues applicables aux régions, le principe de l'exclusivité de compétence du comptable public pour procéder au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses publiques doit être regardé comme un principe général des finances publiques applicable à l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

exécuter une partie de leurs recettes ou de leurs dépenses par un tiers autre que leur comptable. Seule la loi peut ouvrir à ces collectivités, la faculté de conclure une telle convention et de fixer les règles essentielles qui gouvernent le recours à ladite convention, le contenu des obligations principales du mandant et du mandataire, ainsi que les modalités générales d'exécution. Tout ceci doit s'effectuer dans le respect des principes de la comptabilité publique et de la cessation de la convention. Le juge français est resté constant dans l'affaire *Musée national du sport*. Rien d'étonnant qu'il ait reconnu qu'est gestionnaire de fait, la convention de mandat qui avait confié à une société privée le soin d'encaisser certaines recettes de valorisation des actions du musée, notamment au titre de la location d'expositions itinérantes à des collectivités territoriales et à des associations ; cette mission relève de la compétence du comptable public, juge naturel de l'emploi de l'argent public [653].

309. Cette position est similaire à celle qui avait été adoptée, quelques années plus tôt, par le Conseil d'État dans l'espèce *Société Prest'action*, lorsqu'il indiquait que « *des recettes publiques ne* [pouvaient] *être encaissées autrement que par un comptable public* » [654]. En effet, dans sa fonction consultative, il s'était prononcé sur l'exclusivité reconnue aux comptables publics par le RGCP. Il estimait que les articles L. 2343-1 et L. 3342-1 du CGCT, en disposant que « *le comptable* […] *est chargé seul* [...] *d'exécuter les recettes* », concrétisaient un principe général des finances publiques d'exclusivité des comptables qui s'appliquait, même en l'absence de texte [cas des régions] à l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Dès lors, le Conseil d'État indiquait que « *dans les cas où la loi n'autorise pas l'intervention d'un mandataire, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne peuvent décider par convention de faire exécuter une partie de leurs recettes ou de leurs dépenses par un tiers autre que leur comptable public* » [655].

310. Il en résulte que, « *seule une loi peut ouvrir aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics la faculté de conclure une telle convention* [...] *et fixer les règles essentielles qui gouvernent le recours à une telle convention, le contenu des obligations principales du mandant et du mandataire, ainsi que les modalités générales d'exécution dans le respect des principes de la comptabilité publique et de cessation de la convention* ». Constant dans son raisonnement, la même juridiction, dans un avis, se fondait sur le caractère législatif de l'exclusivité donnée au comptable de la collectivité territoriale pour exécuter ses

[653] C. comptes 3e ch, 21 avril 2011, *Musée national du sport*, req. n°61032, AJDA 2011 p. 2462, chron. C. Michaut et P. Sitbon, GFP 2012 p. 81, chron. S. Damarey, M. Lascombe et X. Vandendriessche.
[654] CE Sect. 6 novembre 2009, *Société Prest'action,* req. n°297.877.
[655] CE Avis n°373.788 du 13 février 2007, préc.

recettes et ses dépenses. À cet effet, il estime qu'un « *document contractuel* [n'est] *pas d'un niveau suffisant pour déposséder le comptable public de ses prérogatives* » [656]. Le juge camerounais, quant à lui, se montre plus souple, certes sous une autre forme, notamment en assimilant le mandat au titre légal de perception.

b) L'assimilation de la procuration au titre légal par le juge camerounais

311. Au Cameroun, le juge financier admet la décharge de l'ordonnateur constitué comptable de fait s'il produit une procuration signée par le prestataire l'habilitant à percevoir les fonds en ses lieu et place. Cette position ne s'inscrit pas en marge de la légalité, parce que le décret fixant le régime particulier du contrôle administratif des finances publiques au Cameroun [657] ainsi que l'Instruction générale sur la comptabilité de l'État de 2009 reprennent ces exigences, également reprises par le décret portant règlement général de la comptabilité publique [658]. Par principe, le règlement d'une créance à un porteur de mandat n'est pas interdit. Ainsi, le juge des comptes a eu à décider que « *n'était pas constitutive de gestion de fait, la convention par laquelle dame M. née P. T, Directrice générale de la société Honesty Entreprise Babessi donnait mandat au sieur A. F. A., Sous-préfet de Jakiri, d'obtenir les paiements de ses titres de règlement* ». Au soutien de sa décision, il estimait que ce dernier avait perçu ces paiements sur la base d'une procuration qui lui a été délivrée par dame M. née P. T. Pour décharger sieur A. F. A, de sa gestion de fait, le juge financier arguait que ce dernier « *a bien été mandaté par Mme M. née P. T, responsable de l'entreprise bénéficiaire* », et qu'il a également produit « *une attestation signée de Mme M.* […] *pour procéder à la perception effective des sommes qui lui étaient destinées* » [659].

312. Quelques mois auparavant, la même attitude avait été adoptée par le juge des comptes dans l'espèce *B. L, Préfet de Boyo*. En effet, ce dernier avait engagé, sur trois titres de paiement, des sommes d'argent en faveur de sieur T. D, prestataire des services, pour un montant de 1 339 104 F CFA (2044 €) aux fins de réalisation des travaux pour le compte de la sous-préfecture, mais avait perçu ladite somme en lieu et place du prestataire, véritable bénéficiaire desdits fonds. Constitué dans un premier temps comptable de fait par la 1ère section de la Chambre des comptes, celle-ci avait enjoint sieur T. D, de produire le compte

[656] CE Ass. Avis nº373.788 du 13 février 2007 précité ; Dreyfus (J.-D.), *Les conditions de validité des conventions de mandat conclues en matière de recettes et de dépenses publiques des collectivités territoriales*, AJDA, 2008, p. 787.
[657] Article 11 du décret fixant le régime particulier du contrôle administratif des finances publiques.
[658] Article 79 du décret n°2013/16 du 15 mai 2013 portant Règlement général de la comptabilité publique.
[659] Ch. comptes 14 août 2012, *Déclaration de gestion de fait du sous-préfet de Jakiri*, req. n°10/CSC/CDC/S1.

d'emploi des sommes manipulées. Celui-ci s'exécuta en y joignant un mandat signé du prestataire. Le juge des comptes l'acquitta, faisant apparaître que le mandat donné par le prestataire à l'ordonnateur pour percevoir les fonds en ses lieu et place était suffisant pour décharger le second de la gestion de fait [660]. Cette solution se rattache à la jurisprudence traditionnelle, selon laquelle l'ordonnateur doit être déchargé de la gestion de fait, toutes les fois qu'il a produit le compte d'emploi des sommes maniées assorti des pièces justificatives.

313. Le juge des comptes consacre une nouvelle fois, cette jurisprudence, dans l'affaire *gestion de fait du Palais de Congrès,* en ces termes : « *sieur O. O. P, a produit à la Chambre des comptes une liasse* [de documents] ; *ces éléments constituent le compte d'emploi assorti des pièces justificatives qui lui avaient été exigées par l'arrêt provisoire ; les documents ainsi produits permettent de constater que le montant de 6 460 792 F CFA* [9 863 €] *a été utilisé dans l'intérêt du service. Dit n'y avoir lieu à gestion de fait à l'encontre de sieur O. O. P, pour le montant manié* » [661]. Néanmoins, et comme l'a pu indiquer le Professeur Siétchoua, cette solution qui admet la validité du mandat et la décharge de l'ordonnateur ne résiste pas à la critique [662]. En réalité, même si la déclaration de gestion de fait est un moyen permettant de faire supporter pécuniairement la responsabilité des opérations irrégulières effectuées par le comptable de fait, elle est susceptible d'avoir des répercussions à caractère pénal.

c) La constitution d'une infraction pénale en raison de l'absence de titre légal

314. En théorie, dans des hypothèses bien définies par la loi, il est possible que les faits, ayant donné lieu à une déclaration de gestion de fait, soient constitutifs d'une infraction pénale [663]. Ainsi, le législateur français, à l'instar de son homologue camerounais, punit le fait, pour toute personne agissant sans titre, de s'immiscer dans l'exercice d'une fonction publique en accomplissant l'un des actes réservés au titulaire de cette fonction [664]. Il s'agit de l'usurpation des fonctions de comptable public par le comptable de fait. En réalité, souligne la doctrine française, « *l'ouverture d'une action pénale sur les agissements constitutifs d'une*

[660] Ch. comptes 24 janvier 2012, *Déclaration de gestion de fait du Préfet du département de Boyo*, req. n°4/CSC/CDC/S1/12.
[661] Ch. comptes 5 décembre 2012, *Compte de gestion du Palais des congrès*, req. n°03/AD/CSC/CDC/S3/12.
[662] Siétchoua (C.), *La Chambre des comptes de la Cour suprême du Cameroun. Les principaux arrêts, avis, rapports de certification du compte général de l'État et rapports d'observations à fin de contrôle commentés*, éd. Le Kilimandjaro, 1re éd., 2016, p. 414.
[663] Mbouhou (M.), *Les gestions de fait à coloration pénale*, AJDA, 2003, p. 1478 ; Groper (N.), *Dualité Cour des comptes et Cour de discipline budgétaire et financière*, AJDA, 2004, p. 1233 ; Thébault (S.), *L'ordonnateur en droit public financier*, LGDJ, 2007, p. 265.
[664] Voir les articles 433-12 du Code pénal français, et 216 du Code pénal camerounais.

gestion de fait ne peut ni arrêter, ni suspendre le jugement de la comptabilité de fait par le juge des comptes, dès lors que l'action en reddition des comptes est d'ordre public » [665].

315. Dans d'autres circonstances, la gestion de fait peut occasionner un délit de détournement de fonds publics ou de faux en écritures. Le Conseil d'État a indiqué que la circonstance que la gestion de fait aurait occasionné un détournement de fonds publics à des fins privées ne fait pas obstacle à la compétence du juge des comptes, alors même que ces faits sont susceptibles d'être sanctionnés par le juge pénal [666]. En pareilles circonstances, le principe selon lequel « *le criminel tient le civil en l'état* » n'est pas applicable [667]. Mais, le juge des comptes est lié par les qualifications du juge pénal en raison de la règle *non bis in idem*, qui interdit qu'une personne soit condamnée deux fois pour les mêmes faits [668].

316. En France, cette exigence se trouve explicitée à l'article L. 131-11 du CJF pour la Cour des comptes et à l'article L. 231-11 pour les CRC, en ces termes, « *les comptables de fait peuvent, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet des poursuites prévues à l'article 433-12 du Code pénal, être condamnés à l'amende par la Cour des comptes en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public* ». *A contrario*, le juge financier ne pourra prononcer une amende pour gestion de fait lorsque les faits en question ont déjà fait l'objet d'une qualification et d'une éventuelle sanction pénale [669]. Ainsi, si un comptable est poursuivi pour usurpation de fonction devant le juge pénal et condamné de ce chef, il ne pourra, de nouveau, se voir infliger une amende pour gestion de fait par le juge des comptes [670]. C'est dire que la condamnation pénale, sur un fondement autre que le délit d'usurpation, n'empêchera pas le juge des comptes de prononcer une amende, même si celle-ci demeure « *une sanction annexe à la procédure de gestion de fait* » [671].

317. En revanche, la Cour des comptes retrouverait ses pouvoirs de sanction et pourrait prononcer l'amende pour gestion de fait dans deux circonstances. La première intervient lorsqu'une décision de relaxe au bénéfice du doute, dépourvue de l'autorité de la chose jugée au pénal, aurait été prononcée. La seconde exception tient aux décisions de non-

[665] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), Finances publiques, LGDJ, 17e éd., 2018, p. 450.
[666] CE 25 novembre 1994, *Baudet*, req. n°99.579, Rec. T. 871, Rev. Trésor 1995 p. 179.
[667] C. comptes 26 mai 1992, *Médecin et a. c/ Association Nice-communication*, Rec. C. comptes 49, Rev. Trésor 1992 p. 662, Rev. adm. 1992 p. 528, GAJ fin, 5e éd., 2007, n°40.
[668] C. comptes 23 juin 1992, *Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA)*, Rec. C. comptes 66, Rev. Trésor 1993 p. 44.
[669] Thébault (S.), *op. cit*., p. 265.
[670] Paragraphe XI de l'article 60 de la loi de finances n°63-156 du 23 février 1963.
[671] Groper (N.) et Giannesini (E.), *Les modalités de fixation du montant de l'amende pour gestion de fait,* AJDA, 2005, p. 2391.

lieu motivées par le constat du défaut d'intention de nuire, dans la mesure où l'intention et la bonne foi sont sans effet sur l'existence d'une gestion de fait. De façon schématique, lorsqu'il s'agit des deniers publics, la prudence doit s'imposer, parce qu'il faut rappeler, à la suite de M. Le Gall, qu' « *il n'y a pas d'élément intentionnel dans la gestion de fait, la bonne foi, ne protégeant pas contre l'obligation de rendre des comptes* » [672]. Au-delà des formes usuelles de gestion de fait en dépenses, il apparaît que les procédés constitutifs d'une gestion irrégulière peuvent varier, même si le but du manutenteur irrégulier reste le même, à savoir utiliser des deniers publics à des fins différentes de celles prévues par l'autorité budgétaire.

§ 2. La diversité des formes innovantes de gestion de fait en dépenses

318. La plasticité de la notion de gestion de fait a permis aux juges des comptes de prendre en considération deux situations de gestion de fait [673]. Dans la première, il s'agit de la gestion de fait aboutissant à des situations de malversations financières à des fins privées. La seconde concerne les irrégularités budgétaires et comptables, sans aucun enrichissement personnel, qui sont reprochées aux gestionnaires, souvent de bonne foi, mais peu au fait des subtilités du droit budgétaire et comptable [674]. C'est pourquoi une doctrine avisée propose, qu'en pareilles circonstances, la gestion de fait soit mise « *en relation avec l'implication des différents protagonistes, à la manière d'un curseur que l'on déplacera selon le niveau de connaissance qu'ont ces derniers des erreurs qu'ils commettent et de leur connivence* » [675]. D'ailleurs, le juge des comptes français s'est prononcé, sur deux gestions de fait impliquant des ministres - pour certains en exercice - à l'occasion de deux arrêts du 28 février 2017 [676].

319. La jurisprudence financière permet d'identifier deux grands types de gestion de fait en dépenses. Il s'agit, d'une part, de l'association transparente, utilisée très souvent avec une intensité variable, selon que l'association aura couvert une utilisation inappropriée d'une subvention versée ou qu'elle aura été créée de toutes pièces pour organiser une sortie illégale d'argent de la caisse publique [677] **(A)**, et d'autre part, du mandat fictif **(B)**.

---

[672] Le Gall (A.), *La gestion de fait*, éd. Eska, 1999, p. 40.
[673] Collet (M.), Finances publiques, LGDJ, 2e éd., 2017, p. 57.
[674] Boudet (J.-F.), *Fiches de finances publiques*, Éllipses, 2e éd., 2015, p. 571.
[675] Damarey (S.), Droit de la comptabilité publique, Gualino, 1re éd., 2017, p. 89.
[676] C. comptes 28 février 2017, *gestion de fait présumée des deniers de l'État, Ministère de la défense / Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives* req. n°2017-3401 ; C. comptes 28 février 2017, *gestion de fait présumée des deniers de l'État, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie / Caisse des dépôts et consignations*, req. n°2017-3501, AJDA 2017 p. 948, note S. Damarey.
[677] Groper (N.), *Associations transparentes, subventions fallacieuses et gestion de fait*, AJDA, 2003, p. 2306.

A. La gestion de fait consécutive à la mise en place « d'associations transparentes »

320. En droit français, le recours aux associations de la loi de 1901 par les communes est un procédé bien connu. Celles-ci y voient l'avantage de réaliser la gestion de leurs services publics dans un cadre souple qui échappe aux contraintes du droit public. Dénoncées régulièrement par le juge des comptes comme étant des « démembrements » des collectivités publiques, ces associations, que le commissaire du Gouvernement Dondoux dans ses conclusions sur l'affaire *Ministre de l'Agriculture c/ Gauthier*, qualifiait de « *paravents de l'action administrative* », ne cessent de consacrer l'évasion hors du droit public de pans entiers des missions administratives locales. Ainsi, lorsque la transparence d'une association est reconnue par le juge des comptes, vecteur privilégié de la gestion de fait **(1)**, plusieurs conséquences juridiques peuvent en être déduites **(2)**.

1. L'association transparente, canal privilégié de la gestion de fait

321. Des associations, qu'elles soient subventionnées ou non, sont très souvent impliquées dans les gestions de fait [678]. Ainsi, soit une association très liée à la collectivité a reçu des sommes destinées à celle-ci, en s'immisçant dans l'encaissement des fonds publics, soit la subvention versée se révèle fictive puisqu'elle reste à la disposition de la collectivité qui l'a attribuée. Depuis longtemps en effet, le juge des comptes, et le cas échéant administratif [679], a admis qu'un délégataire de service public, qui peut avoir la forme associative, soit autorisé par une collectivité publique à percevoir un prix, une redevance, voire une taxe qu'il lui reverse ultérieurement. Très souvent, ce sont les modalités d'attribution d'une subvention à une association qui suscitent l'interrogation [680]. La situation la plus connue étant liée à l'existence « d'associations transparentes », dont les critères **(a)** et les raisons justifiant le recours à ce modèle **(b)** méritent une attention.

a) La diversification des critères de l'association transparente

322. Le juge financier n'a toujours pas été d'une parfaite clarté sur la question essentielle de la gestion de fait impliquant une association. Cette incertitude jurisprudentielle

[678] Le Gall (A.), *op.cit.*, p. 45.
[679] La notion d'association transparente n'est pas utilisée seulement par le juge des comptes, le juge civil et le juge administratif y ont recours.
[680] Sur les possibilités de jonction des secteurs associatif et public, voir Gisserot (H.), *Associations et gestion de fait*, Rapport public du Conseil d'État, Études et documents, 2000, p. 381 ; Damarey (S.), *Association et collectivités publiques, les liaisons dangereuses*, GFP, 2010, n°12, pp. 928-930 ; Descheemaeker (C.), *Les associations et le risque de gestion de fait*, *op. cit.*, pp. 934-937.

affecte non seulement l'association qui reçoit une subvention et peut se révéler transparente, mais également, l'association qui s'ingère dans l'encaissement de recettes qui peuvent ou non être considérées comme publiques. Une association est dite transparente, souligne le Professeur Damarey, « *lorsqu'elle ne peut justifier d'un fonctionnement autonome par rapport à l'administration* » [681]. D'ailleurs, M. Le Gall a exposé les critères classiques qui permettent de qualifier une association de transparente ou non. Ceux-ci sont tirés, d'une part, de l'absence d'indépendance des organes de direction ou de gestion de l'association et, d'autre part, de l'origine des moyens dont elle bénéficie [682]. De son côté, le Conseil d'État indique que ces critères sont liés à la direction de l'association (degré d'influence des représentants de la collectivité), à ses ressources (dépendance de la collectivité pour son financement et ses moyens) et à son fonctionnement (l'activité de l'association peut relever de la collectivité) [683]. Dans la mesure où ces critères ne sont ni strictement alternatifs, ni strictement cumulatifs, c'est à la manière d'un faisceau d'indices qu'il faut envisager la possibilité de reconnaître la transparence d'une association.

323. Ces conditions sont rappelées par le juge des comptes. En effet, l'association doit disposer d'une autonomie véritable qui lui permette d'apporter une valeur ajoutée spécifique à l'action administrative ; les clauses de la convention conclue avec la personne publique doit viser à assurer un équilibre financier satisfaisant des opérations subventionnées et ces clauses doivent recevoir une exacte application [684]. La démarche du juge régional des comptes est similaire à celle de la Cour des comptes. La décision rendue par la CRC de Rhône-Alpes, statuant sur l'affaire *Association du Palais des spectacles et des sports de Saint-Etienne* ainsi que les conclusions du commissaire du gouvernement permettent de comprendre que cette association avait été déclarée comptable de fait, parce qu'elle ne disposait pas d'une autonomie suffisante vis-à-vis de la ville [685]. À ce stade, la suspicion peut gagner le juge lorsqu'est constaté que l'association a son siège social au sein des locaux administratifs ou se réunit au sein des locaux mis à disposition par l'administration, ou encore, bénéficie de la mise à disposition d'agents publics pour la réalisation de son activité.

---

[681] Damarey (S.), Droit de la comptabilité publique, *op. cit.*, p. 92.
[682] Le Gall (A.), *op. cit.*, p. 50.
[683] CE 11 mai 1987, *Divier c/ ass. pour l'information municipale*, req. n°62.459, AJDA 1987 p. 446, chron. M. Azibert et M. (de) Boisdeffre, RFDA 1988 p. 780, concl. O. Schrameck, RTD com. 1988 p. 85, obs. E. Alfandari et M. Jeantin ; CE 21 mars 2007, *Commune de Boulogne-Billancourt*, AJDA 2007 p. 915, note J.-D. Dreyfus.
[684] C. comptes 10 janvier 2001, *Rapport public sur l'Étude sur l'intervention des associations dans le domaine des politiques sociales*, Rec. C. comptes 240, RFDA 2003 p. 593.
[685] CRC Rhône-Alpes 17 juin 2003, *Association de gestion du Palais des sports et spectacles de Saint-Etienne*, Rev. Trésor 2004 p. 450, Juris associations 2004 p. 6, note B. Clavagnier.

324. Autrement dit, lorsque l'usage des fonds publics procède de l'appréciation de la collectivité, le défaut d'indépendance conduit à lui conférer la qualité de comptable de fait [686]. Ainsi, le juge qualifie de transparente, une association [687] qui exerce une mission de service public relevant de la commune, et financée principalement par des ressources publiques [688]. Cette jurisprudence a été confirmée dans l'espèce *Lycée Robert de Luzarches à Amien*. Les faits de cette affaire, bien connus des chroniqueurs et annotateurs de décisions des juridictions financières, sont d'une assez grande banalité. Pour l'organisation d'un voyage d'échange culturel avec le Lycée *Tarik Ibn d'Azrou* au Maroc, le lycée Robert de Luzarches avait bénéficié d'une subvention de la région Picardie, qui malheureusement, n'avait pas connaissance de l'organisation pratique du voyage mise en œuvre par le lycée. Cette subvention avait été allouée postérieurement à celle que le lycée avait déjà effectué au profit de l'association « Lou Organisation », organisatrice du voyage. Le juge avait qualifié ladite association de transparente avant de déclarer son directeur, comptable de fait de deniers du lycée Robert de Luzarches, conjointement et solidairement avec le proviseur [689].

325. Cette position n'est pas nouvelle, le juge financier ayant reconnu, par le passé, comme transparente, une association qui n'avait ni membre actif, ni cotisation, ni assemblée générale et dont les ressources provenaient toutes du budget public [690]. L'exemple classique consiste, pour une commune de créer des associations et de les subventionner, au sens où l'association apparaît comme un démembrement de l'administration. Les représentants de celle-ci sont massivement présents dans les instances dirigeantes de l'association, laquelle tire l'exclusivité ou une part prépondérante de ses ressources de subventions publiques.

b) Les motifs du recours à l'association transparente

326. Le recours au modèle associatif par la commune vise, avant tout, à contourner ou à se soustraire à certaines règles de droit administratif [691] et de la comptabilité publique [692],

[686] Descheemaeker (C.), *Les associations et le risque de gestion de fait, op. cit.*, p. 935.
[687] Il s'agit d'une association, au sein de laquelle le maire exerce un pouvoir prépondérant dans l'association.
[688] C. comptes 10 juillet 2003, *Commune de Vienne, Association dite Comité des fêtes - Vienne Action culturelle,* req. n°36377, Rev. Trésor 2004 p. 688, chron. M. Lascombe et X. Vandendriessche.
[689] CRC Nord-Pas-de-Calais, Picardie 11 février 2016, *Lycée Robert de Luzarches à Amiens*, req. n°2016-003.
[690] C. comptes 15 décembre 1995, *Maire de Tarascon*, Rec. C. comptes 104, Rev. Trésor 1996 p. 175, chron. M. Lascombe et X. Vandendriessche.
[691] Droit des marchés publics pour l'achat du matériel nécessaire à la mission ; droit de la fonction publique pour la gestion du personnel.
[692] Mise en place d'une régie de recettes, pour la vente des tickets, par exemple. Soucis de réduire la durée d'exécution des opérations qui s'avère longue ; CRC Rhône-Alpes, 17 juin 2003, *Association de gestion du Palais des sports et spectacles de Saint-Etienne*, Rev. Trésor, 2004 p. 450, Juris associations 2004, n°308, p. 6, note B. Clavagnier.

et en conséquence, à bénéficier de l'application des règles du droit privé. Dès lors, les règles sont contournées, non pas dans le but personnel, mais dans la perspective de réalisation d'une mission de service public. Sans pouvoir être admise parce que les moyens ne le sont pas, la gestion de fait peut être comprise parce que le but est louable [693]. Dans la pratique, souligne une universitaire, « *si une gestion de fait conduit à la méconnaissance des règles de la comptabilité publique, elle peut également permettre de méconnaître le droit de la fonction publique, ou encore, celui des marchés publics à l'instar des gestions de fait prenant la forme d'une association* » [694]. Celle-ci peut alors être qualifiée de transparente, dès lors qu'elle est dépourvue de toute autonomie, et que l'administration exerce sur elle un pouvoir de contrôle.

327. Ainsi, si un conflit arrivait à naître entre l'association et l'un de ses agents ou de ses fournisseurs, le juge financier n'aurait pas de mal à identifier une association fictive [695]. L'autorité judiciaire la qualifiera d'association transparente, et appréciera l'action de celle-ci comme s'il s'agissait de celle de l'administration à l'origine de sa création. Deux décisions récentes de la cour administrative d'appel de Paris et du Conseil d'État « *Commune de Boulogne-Billancourt* », illustrent parfaitement la théorie de la transparence en matière contractuelle [696]. Les faits de cette affaire, pourtant simples, méritent d'être rappelés. En date du 30 mai 1975, la commune de Boulogne-Billancourt avait confié à une association, la gestion de la patinoire et de la piscine municipales, dont elle est propriétaire. Par une convention du 10 août 1989, cette association confiait à la société « Mayday Sécurité » la mission de gardiennage de ces équipements publics. À la suite du changement de statut de l'association, et de la défaillance de cette dernière, mise en redressement judiciaire, les factures émises par la société Mayday étaient restées impayées. Saisi, le tribunal administratif de Paris condamna la commune à verser à cette société une somme de 240 000 francs [697]. Ce jugement fut confirmé, le 20 avril 2005, par un arrêt de la CAA de Paris [698].

328. La commune forma un pourvoi en cassation contre cette décision devant le Conseil d'État, lequel confirma la position du juge d'appel selon lequel l'association présentait le caractère d'une association transparente. Ainsi, celle-ci devait être regardée

[693] Damarey (S.), Finances publiques, Gualino, 2010, p. 344.
[694] Damarey (S.), *Association et collectivités publiques, les liaisons dangereuses*, *op. cit.*, p. 929 ; Damarey (S.), Exécution et contrôle des finances publiques, Gualino, 2007, p. 305.
[695] Sur la question, voir Damarey (S.), *Le juge administratif, juge financier*, Dalloz, 2001, 538 p ; Kurek (A.), *Le juge financier, juge administratif*, Thèse de Doctorat, droit public, Université Lille 2, 2010, 509 p.
[696] Deyfus (J.-D.), *La nature des contrats passés par une personne privée transparente*, AJDA, 2007, p. 915.
[697] TA Paris 9 avril 2002, *Commune de Boulogne-Billancourt*, req. n°9702354.
[698] CAA Paris 20 avril 2005, *Commune de Boulogne-Billancourt*, req. n°02PA02193, AJDA 2005 p. 1729, concl. P. Trouilly, D. 2007 p. 1937, note J.-D. Dreyfus.

comme un service de la commune, au regard des différents critères utilisés en jurisprudence. À ce titre, il affirma que « *lorsqu'une personne privée est créée à l'initiative d'une personne publique, qui en contrôle l'organisation et le fonctionnement et qui lui procure l'essentiel de ses ressources, cette personne privée doit être regardée comme transparente. Les contrats, qu'elle conclut pour l'exécution de la mission de service public qui lui est confiée, sont des contrats administratifs* » [699]. Le fondement de la solution est remarquable. Ce n'est pas en vertu d'un mandat, mais de la théorie de la transparence, que le juge conclut que le contrat passé par l'association avec la société Mayday revêt un caractère administratif.

329. D'un point de vue purement financier, les subventions, dont l'association a bénéficié, ne sont pas considérées comme des fonds devenus privés, comme ceux versés à une « vraie association » [700], mais gardent leur nature de fonds publics. Ceci revient à dire, qu'à chaque fois, qu'une subvention est versée à une association, le montant de celle-ci n'a pas pris le caractère de deniers privés, même en entrant dans la caisse de l'association, parce qu'il est resté à la disposition de la collectivité publique qui l'a attribuée. Dans ce cas, l'association, en maniant les deniers qui sont restés publics, s'immisce dans une fonction réservée, par la loi, à un comptable public, et en conséquence, elle est comptable de fait. Pour autant que le juge des comptes la déclare telle, elle est tenue, comme un comptable patent, de produire un compte des deniers publics qu'elle a perçus et de l'emploi qu'elle en a fait [701].

330. Les responsables de l'association qui auront manié les fonds publics, et l'association elle-même, seront déclarés comptables de fait de la collectivité ayant versé la subvention. Néanmoins, il n'est pas rare que la situation soit régularisée en cours de procédure, dès lors que la collectivité ou l'assemblée délibérante constatera, *a posteriori*, l'utilité publique des dépenses occasionnées par la gestion de fait [702]. En pareilles circonstances et puisque « *le débet consiste à obtenir du comptable de fait qu'il rembourse les sommes indûment maniés* » [703], son montant pourra être réduit dans l'hypothèse où la gestion de fait aurait été pratiquée dans un but d'intérêt général. *A contrario*, en cas d'extraction irrégulière des fonds par un ordonnateur, et en l'absence d'utilité publique des dépenses, le

[699] CE 21 mars 2007, *commune de Boulogne-Billancourt*, req. n°281.796, AJDA 2007 p. 915, note J.-D. Dreyfus.
[700] Collet (M.), Finances publiques, LGDJ, 2e éd., 2017, p. 58.
[701] C. comptes 8 février 1990, *Association des anciens élèves de l'école nationale des Ponts et Chaussées*, Rec. C. comptes 24.
[702] Collet (M.), Finances publiques, *op. cit.,* p. 58 ; Damarey (S.), Exécution et contrôle des finances publiques, *op. cit.*, pp. 314-315 ; Descheemaeker (C.), *Les associations et le risque de gestion de fait, op. cit.*, p. 936.
[703] Damarey (S.), Finances publiques, Gualino, 5e éd., 2017, p. 144.

juge va déclarer ledit ordonnateur comptable de fait [704]. De toute façon, le juge optera, soit pour une déclaration de gestion de fait ne concernant que la personne morale [705], soit pour une déclaration de gestion de fait concernant la personne morale et ses représentants [706].

331. Dans certains cas, ces pratiques, liées aux subventions des associations par une entité publique, peuvent occasionner de détournements de fonds, soit à des fins d'intérêt privé [707], soit à des fins politiques. Sur ce dernier aspect, l'un des grands scandales politico-financier du milieu des années 80 en France, l'affaire *Carrefour du développement*, en constitue une éclatante illustration. Sieur Nucci, alors ministre de la Coopération, fut à l'origine de la création d'une association dite « ACAD » qui reçut des subventions publiques pour l'organisation d'un sommet franco-africain des chefs d'État au Burundi. Dès 1985, le juge engagea un contrôle sur la Caisse centrale de de coopération économique.

332. Le contrôle s'est étendu pour porter sur le Fonds d'aide et de la coopération qui a assuré indirectement le financement du sommet africain. Le constat du détournement fut établi. Une partie importante de ces subventions avait été détournée de son objet et utilisée à des fins de couverture des dépenses électorales de l'ancien ministre Nucci [708]. Ce dernier fut déclaré gestionnaire de fait et condamné, par la Cour des comptes, à verser 3,11 millions d'euros au titre de débet, ainsi qu'une amende pour gestion de fait de 91 469 €. La Cour avait estimé alors que cette personnalité « […] *a fait régler sur le compte de l'association plusieurs dépenses en relation avec ses activités personnelles et a réglé lui-même d'autres dépenses sur le compte joint alimenté à partir de la caisse de l'association* » [709]. Dès lors, la notion d'association transparente n'est pas utilisée seulement par le juge des comptes ; le juge civil et le juge administratif y ont recours [710], ce qui ne va pas sans conséquence.

2. Les implications de la requalification de la transparence opérée par les juges

333. S'il est de principe en droit public financier, et comme il a été démontré plus haut, qu'une association transparente n'existe pas, et qu'en conséquence c'est l'administration

[704] CRC Normandie 8 février 2018, *Ass. amicale du personnel communal du Thuit-Signal*, req. n°2018-02.
[705] C. comptes 24 juin 1992, *Centre d'études et de promotion de recherche des enseignements technologiques de l'IUT d'Orsay*, Rec. C. comptes 67, Rev. Trésor 1996 p. 34.
[706] C. comptes 25 mars 1999, *Ass. pour favoriser le fonctionnement de l'institution consulaire*.
[707] Il peut s'agir du paiement d'une rémunération supplémentaire ou du paiement de voyages privés.
[708] Ces dépenses fictives ont consisté au financement des affiches électorales pour la campagne de 1986 ; au règlement de ses cotisations au Parti socialiste ; la réception dans sa villa de Beaurepaire et l'achat d'un château.
[709] C. comptes 30 septembre 1992, *Nucci et consorts et Association Carrefour du développement* ; CE 6 janvier 1995, *Nucci*, *Gouaze,* et *Oltra*, req. n°145.898, Rec. 6, RFFP 1995 p. 207, concl. B. du Marais.
[710] Descheemaeker (C.), *Les associations et le risque de gestion de fait, op. cit.,* p. 935.

qui a agi derrière elle, les juges judiciaires et administratifs, et dans une certaine mesure, le Tribunal des conflits, vont être, à des niveaux divers, concernés par ladite requalification. Cette préoccupation est soulevée lorsqu'un contentieux est engagé par une association transparente. Ainsi, si l'acte adopté par une association est un acte de droit privé relevant de la compétence du juge judiciaire, il faut comprendre, à la suite du Professeur Damarey, que la transparence de l'association aura pour effet de modifier la nature de l'acte. L'association n'existant pas, relève-t-elle, c'est un acte qui doit être attribué à l'administration, et qui pour l'essentiel, doit être considéré comme un acte administratif ; le juge administratif devant logiquement être saisi [711]. Également, le Tribunal des conflits peut être concerné par la transparence d'une association, notamment lorsqu'il est saisi d'un conflit de compétences susceptibles d'opposer ces deux ordres de juridiction pour déterminer lequel est compétent [712].

334. C'est dans ces conditions que le Conseil d'État avait renvoyé au Tribunal des conflits la question de compétence de la juridiction dans l'espèce *Société Atexo à l'Association des marchés publics d'Aquitaine* [713]. Dans cette affaire, Le Tribunal des conflits avait retenu l'autonomie de l'association « Marchés publics d'Aquitaine » par rapport aux personnes publiques qui en avaient eu l'initiative et qui la composaient. Il a abouti à la conclusion selon laquelle le litige qui opposait ces deux organismes relevait de la compétence de la juridiction judiciaire. Une préoccupation similaire avait été renvoyée au Tribunal des conflits par le tribunal administratif de Paris. Il était question pour le premier de se prononcer sur la juridiction compétente pour connaître du litige opposant une association constituée en vue de l'exécution d'un plan local pour l'insertion et l'emploi à la société qu'elle avait chargée de réaliser des actions à destination des chômeurs. Le juge des conflits avait conclu à la compétence de la juridiction judiciaire [714]. De façon générale, le contentieux contractuel des associations chargées d'une mission de service public concernant leurs relations avec les usagers et les tiers, ainsi que les salariés, relève de la compétence des juridictions judiciaires.

335. En vérité, si le juge judiciaire est compétent pour les litiges contractuels concernant une association, le contentieux reviendra au juge administratif lorsque la transparence de l'association aura été prouvée. C'est à ce titre que le tribunal avait retenu, dans l'espèce *Association socioculturelle de l'École nationale des greffes*, que le litige relatif

[711] Damarey (S.), Droit de la comptabilité publique, Gualino, 1re éd., 2017, p. 94.
[712] Grand (R.), *Les contrats conclus par une association pour ses adhérents publics sont de la compétence judiciaire*, AJDA, 2012, p. 681.
[713] TC 2 avril 2012, *Société Atexo c/ Association des marchés publics d'Aquitaine (AMPA)*, req. n°3.831, AJDA 2012 p. 681, note R. Grand.
[714] TC 16 novembre 2015, *CLAF c/ PLIE Paris Nord-Est*, req. n°4.032, AJDA 2016 p. 349.

à la rupture du contrat d'accueil d'un enfant dans une crèche gérée par une association transparente relevait des juridictions de l'ordre administratif [715]. La logique est identique devant le juge des comptes où la transparence de l'association doit disparaître pour laisser la place à l'administration. Dans ce cas, il lui revient, souligne le Professeur Damarey, « *d'exercer un contrôle sur l'emploi fait des deniers concernés par cette gestion, et le cas échéant, d'en ordonner le reversement au sein de la caisse publique* » [716].

336. Lorsque l'association a été utilisée pour contourner les règles du droit de la comptabilité ou de la commande publiques, la gestion de fait permettra au juge des comptes d'une part, de rétablir l'ordre juridique qui avait été écarté par l'ordonnateur. D'autre part, le juge des comptes devrait rétablir l'orthodoxie comptable et obtenir que les comptables de fait justifient, devant le juge des comptes, l'emploi fait de l'argent ainsi soustrait. Au demeurant, plus difficile encore à cerner est le cas des fonds qui ont été extraits irrégulièrement de la caisse, par l'ordonnateur, bien que toutes les recettes et dépenses aient été passées par les contrôles du comptable, où tout a l'apparence de la régularité budgétaire.

B. La gestion de fait par extraction irrégulière des fonds : la théorie du mandat fictif

337. Dans le langage de la comptabilité publiqu notion du mandat fictif, tirée du Mémorial des percepteurs et des receveurs des communes et hospices de 1908, « *consiste dans le fait de délivrer un mandat pour une dépense qui n'a pas été faite ou pour une dépense autre que celle qui a été faite, au profit d'un créancier imaginaire ou complaisant, soit que le mandat ait été établi sur de fausses certifications de l'administration, soit qu'il ait été fabriqué par l'ordonnateur* » [717]. La gestion de fait en dépenses est constituée par l'extraction de deniers de la caisse d'un comptable public, dont l'approche doctrinale **(1)** se singularise par son unité tandis que l'approche jurisprudentielle est caractérisée par la diversité **(2)**.

1. L'unité doctrinale dans la définition de la notion de mandat fictif

338. Le mandat fictif, souligne le Professeur Collet, est avant tout une autre forme de gestion de fait aussi « *moralement problématique que juridiquement grossière* » [718].

---

[715] TC 30 juin 2008, *Lenoir c/ Association socioculturelle de l'école nationale des greffes*, req. n°3.650, JCP G 2008, n°47, II ; JCP A 2008, n°2284 ; voir Auby (J.-M.), *La théorie des institutions « transparentes » en droit administratif*, Note sous CE 11 mai 1987, *Divier c/ Ass. pour l'information municipale*, req. n°62.459.
[716] Damarey (S.), Droit de la comptabilité publique, Gualino, 1re éd., 2017, p. 95.
[717] Dupont (P.) (dir.), *Mémorial des percepteurs et des receveurs des communes et hospices*, recueil administratif, 1867, p. 237.
[718] Collet (M.), Finances publiques, *op. cit.,* p. 59. Pour en savoir davantage sur le mandat fictif.

L'extraction irrégulière de deniers de la caisse d'un comptable se fait le plus souvent à travers ce qui est appelé un « mandat fictif ». Il s'agit d'un mandat de paiement qui, bien que réel, ne correspond pas à la réalité, d'où la qualification de « fictif » [719]. Il s'agit, par exemple, du paiement par une collectivité d'un bien qui n'a pas été livré ou d'un service qui n'a pas été rendu, ou encore, du paiement d'un bien ou d'un service autre que celui indiqué sur l'ordre de payer [720]. M. Girardi relève que ces paiements concernent des avantages injustifiés, des emplois fictifs ou des subventions versées par une collectivité publique, le plus souvent à une association, mais qui restent, en totalité ou en partie, à la disposition du mis en cause [721].

339. La théorie du mandat fictif, souligne M. Dutheillet de Lamothe, « *attire dans la gestion de fait tous les cas où le comptable, s'il a bien été saisi, n'a pas été informé de la réalité de l'opération et n'a donc pas pu établir régulièrement le compte pour cette dépense, notamment s'agissant de l'imputation budgétaire et des pièces justificatives à contrôler* » [722]. Néanmoins, en pareilles circonstances, l'irrégularité du compte ne peut être imputée à la gestion du comptable, mais doit l'être à l'émetteur du mandat fictif et à tous ceux qui ont participé, même indirectement, à cette dissimulation [723]. Ceci revient à dire que toute opération illégale entraînant signature de mandats de paiement à l'intention du comptable ne constitue une gestion de fait de l'ordonnateur, que si les mandats de paiement dissimulent ou trompent le comptable sur un élément relevant de ses contrôles [724].

340. Le mandat fictif n'est pas un faux mandat, dans la mesure où il est d'apparence régulière, parce qu'émanant bien de l'ordonnateur compétent, seulement il comporte de fausses mentions ou de fausses certifications des pièces justificatives qui doivent l'accompagner. Cette fausseté peut être établie par les autorités administratives ou juridictionnelles compétentes. C'est la situation que résume le Professeur Siétchoua, lorsqu'il reconnaît que « *le mandat fictif, tout compte fait, n'est pas un mandat imaginaire, en ce que de tels mandats sont réellement présentés dans la caisse publique en vue du paiement comme n'importe quel mandat de paiement dans le circuit de la dépense publique. Émis par l'ordonnateur, ce sont des mandats réguliers en apparence, mais parce qu'ils comportent des*

[719] Groper (N.), *Associations transparentes, subventions fallacieuses et gestion de fait*, AJDA, 2003, p. 2306.
[720] Chouvel (F.), Finances Publiques 2017, *op. cit.,* p. 170.
[721] Girardi (J.-L.), *Gestion de fait, op. cit*., p. 516.
[722] Dutheillet de Lamothe (L.), *Gestion de fait et logement de fonctions*, Note sous CE 9 juillet 2018, *Commune de Villiers-le-Bâcle c/ France Nature Environnement*, req. n°410.817, AJDA, 2018, p. 1856.
[723] Damarey (S.), *Appréciation par le juge des comptes de la légalité d'un acte administratif*, AJDA, 2016, p. 2336, Note sous CE 28 septembre 2016, *Groupement de coopération sanitaire (GCS) des urgences de la Côte fleurie*, req. n°385.903.
[724] CE 9 juillet 2018, *Commune de Villiers-le-Bâcle c/ France Nature Environnement*, req. n°410.817.

mentions ou de certifications fallacieuses ou appuyées de pièces justificatives mensongères, ils provoquent l'extraction irrégulière des deniers publics, et reçoivent dès lors une affectation différente de celle annoncée dans lesdits mandats » [725]. Quoi qu'il en soit, la notion de mandat fictif constitue la base des constructions jurisprudentielles en matière d'extraction irrégulière de fonds publics.

2. Les approches jurisprudentielles dans la construction de la notion de mandat fictif

341. L'extraction irrégulière de deniers de la caisse d'un comptable public peut revêtir deux réalités. Il s'agit, d'une part, du mandat fictif *ratione materiae*, qui correspond soit à une dépense qui n'a pas été faite, soit affiche une dépense autre que celle qui a été faite dans la réalité **(a)**. D'autre part, il s'agit du mandat fictif *ratione personae*, établi au profit d'une personne qui n'est pas le véritable créancier **(b)**. Dans les faits, il n'est pas rare que certains mandats soient fictifs à la fois *ratione materiae* et *ratione personae* [726]. Une troisième catégorie porte sur le mandat fictif *ratione temporis*. Celui-ci ne dissimule que la date de l'opération, lorsque celle-ci a une incidence, par exemple sur l'année des crédits à consommer. Un tel mandat émis devient irrégulier même s'il devait se traduire antérieurement ou postérieurement par une contrepartie dans le patrimoine de la personne publique [727].

a) Le mandat fictif *ratione materiae* concernant l'objet de la dépense

342. Les hypothèses du mandat fictif *ratione materiae* sont variées. Elles vont de l'absence des pièces justificatives des dépenses à l'extraction irrégulière des fonds, en passant par les fausses mentions ou certifications des pièces justificatives : le bien payé n'a pas été livré, les travaux n'ont pas été exécutés, le service n'a pas été assuré.

i) La base jurisprudentielle du mandat fictif *ratione materiae* en France

343. L'activité du juge en matière d'extraction irrégulière de deniers publics reste abondante, comme en témoigne l'espèce *Gestion de fait des deniers de la commune de*

---

[725] Siétchoua (C.), *La Chambre des comptes de la Cour suprême du Cameroun. Les principaux arrêts, avis, rapports de certification du compte général de l'État et rapports d'observations à fin de contrôle commentés*, Le Kilimandjaro, 1re éd., 2016, p. 398.
[726] C. comptes 22 mars 1962, *Brunel, Commune d'Herblay*, GAJF, 4e éd., 1996, n°36.
[727] Siétchoua (C.), *La Chambre des comptes de la Cour suprême du Cameroun. Les principaux arrêts, avis, rapports de certification du compte général de l'État et rapports d'observations à fin de contrôle commentés, op. cit.,* p. 401 ; Dutheillet de Lamothe (L.), *Gestion de fait et logement de fonctions*, AJDA, 2018, p. 1856.

Levallois-Perret [728]. Dans cette affaire, le juge avait considéré que le simple fait pour un maire de bénéficier pour son service personnel du concours de trois agents municipaux ne le faisait, ni détenteur ni manutenteur des deniers en cause. Par conséquent, il n'y avait pas lieu à déclaration de gestion de fait sur ce terrain, mais sur celui de l'extraction irrégulière de fonds publics qu'avait constitué le paiement, en tant qu'ordonnateur, des rémunérations de ces personnels. C'est à ce titre que la CRC d'Île-de-France avait déclaré l'ancien maire comptable de fait et débiteur de la somme de 3,4 millions de francs (523 897 €), envers ladite commune [729] ; cette décision a été confirmée en appel, puis en cassation [730].

344. Cette affaire n'est pas sans rappeler la gestion de fait des deniers du Conseil général des Deux-Sèvres [731], du Conseil général de l'Essonne [732] ou enfin celle du département de la Martinique [733]. Dans cette dernière espèce, le département avait autorisé, en guise de complément de rémunération, la mise à la disposition personnelle du directeur général de services d'une employée de maison. Au départ, la salariée fut mise à son service personnel en qualité d'employée de maison ; par la suite, l'intéressée bénéficia d'un nouveau contrat en qualité d'agent d'entretien affecté au bureau des services généraux, tout en conservant les mêmes fonctions. La présence de mandats fictifs, en raison de l'illégalité de l'objet de la dépense, ne faisait aucun doute et c'est sur ce fondement que reposait la déclaration de gestion de fait [734]. Le juge financier a admis que le seul fait de bénéficier de fonds publics suffisait pour que les bénéficiaires soient impliqués, parce qu'il faut établir qu'il a eu connaissance de l'origine irrégulière des fonds [735] ou qu'il a joué « *un rôle déterminant dans l'organisation de l'extraction irrégulière des fonds* » [736].

---

[728] C. comptes ch. réunies 7 juillet et 14 octobre 2003, *Commune de Levallois-Perret*, req. n°37176, AJDA 2004 p. 1230, note N. Groper, Rev. Trésor 2004 p. 386, RFDA 2004 p. 797 ; CE 27 juillet 2005, *Balkany*, req. n°261.819, Rec. 813, AJDA 2005 p. 2016, concl. M. Guyomar, Rev. Trésor 2006 p. 38, chron. M. Lascombe et X. Vandendriessche, RFDA 2006 p. 811, obs. M. Lascombe et X. Vandendriessche.

[729] CRC Île-de-France, 17 juillet 1997, *Commune de Levallois-Perret*, Rev. Trésor 1998 p. 424.

[730] C. comptes 7 juillet et 14 octobre 2003, *Commune de Levallois-Perret*, req. n°37176, AJDA 2004 p. 1230, note N. Groper, Rev. Trésor 2004 p. 386, RFDA 2004 p. 797 ; CE 27 juillet 2005, *Balkany*, req. n°261.819, Rec. 813, AJDA 2005 p. 2016, concl. M. Guyomar, Rev. Trésor 2006 p. 38, chron. M. Lascombe et X. Vandendriessche, RFDA 2006 p. 811, obs. M. Lascombe et X. Vandendriessche.

[731] CRC Poitou-Charentes 21 avril 1998, *Conseil général des Deux Sèvres,* Rev. Trésor 1999 p. 37.

[732] CRC Île-de-France 22 septembre 1998, *Ancien président du Conseil général de l'Essonne* ; voir également CTC Polynésie française 2001, *Commune de Huabine*, Rev. Trésor 1994 p. 301.

[733] C. comptes 9 juin 2011, *Gestion de fait des deniers du département de la Martinique*, req. n°61375, GFP 2012 p. 92, chron. S. Damarey, M. Lascombe et X. Vandendriessche.

[734] Vandendriessche (X.), *La déclaration de gestion de fait*, RFFP, 1999, n°66, pp. 21-46.

[735] C. comptes 29 avril 1993, *Commune de Grenoble*, Rec. C. comptes 20 ; C. comptes 22 octobre 2004, *Collège « Sport et nature » de La Chapelle-en-Vercors*, Rec. C. comptes 115.

[736] C. comptes 8 septembre 2011, *Gestion de fait des deniers de la commune d'Hénin-Beaumont*, req. n°61910.

345. C'est le constat qui est fait dans l'affaire *collectivité d'outre-mer de Polynésie française* [737]. Dans cette espèce, plusieurs agents, par ailleurs conseillers municipaux de leur commune, avaient été recrutés par contrat en qualité de personnel au cabinet du président du gouvernement de la Polynésie française pour être, en réalité, employés par leur commune. Cette situation révélait une discordance, convenue dès l'origine, entre les fonctions apparentes pour lesquelles les agents étaient rémunérés par le comptable du Territoire en tant qu'agents de cabinet et les fonctions qu'ils avaient effectivement exercées au sein de la commune, dont ils étaient élus. Alors, le juge affirmera que ce système traduisait l'existence d'emplois fictifs, constitutifs de gestion de fait, laquelle résulte de la seule détention matérielle des fonds. Ceci sous-entend, que désormais pour être attrait dans le périmètre d'une gestion de fait, il n'est plus nécessaire d'avoir personnellement organisé les opérations irrégulières.

346. De plus, l'appelant ne pouvait soutenir qu'il était dans l'ignorance de l'irrégularité des opérations. La Cour considérant même qu'il a joué un rôle actif dans la gestion de fait, parce qu'il n'a jamais refusé de percevoir sa rémunération alors qu'il en connaissait l'origine irrégulière, de même, qu'il n'a pas tenté d'obtenir une clarification de sa situation [738]. Même l'existence d'un service fait au bénéfice d'une collectivité locale n'enlève rien au caractère fictif des mandats en cause. En avril 2017, le Conseil d'État a rejeté les pourvois en cassation de sieur Flosse [739], contre un arrêt définitif de la Cour des comptes rendu en 2016 [740] qui l'avait condamné, ainsi qu'une vingtaine d'élus et de syndicalistes, pour avoir bénéficié du système d'emplois fictifs mis en place entre 1996 et 2004. Ces derniers ont été solidairement condamnés à rembourser la somme de 231,5 millions franc CFP.

347. Le mandat peut, également, être fictif en raison de l'absence de service fait, en totalité ou en partie, ou alors en présence d'indications fausses quant à la réalité du service fait que n'a pu déceler l'agent comptable. Dès lors, est susceptible « *d'être poursuivi comme comptable de fait celui qui, irrégulièrement et sciemment, s'est fait remettre des fonds publics* » [741]. En effet, en usant d'un mandat de payer délivré pour une dépense non faite ou pour une dépense autre que celle qui a été faite, l'ordonnateur extrait délibérément de l'argent de la caisse publique. L'arrêt *B.* illustre ce point [742]. Sieur B., alors qu'il était maire

[737] C. comptes 17 décembre 2009, *Gestion de fait des deniers de la Collectivité d'outre-mer de Polynésie française*, req. n°56457, GFP 2011 p. 163, note M. Lascombe et X. Vandendriessche.
[738] *Id.*
[739] CE Sect. 25 avril 2017, *Flosse et autres*, req. n°405.244.
[740] C. comptes 22 septembre 2016, *Collectivité d'outre-mer de Polynésie française*, req. n°2016-2889.
[741] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), Finances publiques, LGDJ, 17e éd., 2018, p. 448.
[742] C. comptes 22 mars 1962, *Brunel, ancien maire de la commune d'Herblay et consorts*, Rec. C. comptes 8

d'Herblay, avait émis sur les crédits des mandats destinés à payer dame A., et sieur L., pour la fourniture de certains matériaux. Or, il ressortait de l'instruction que dame A., n'était pas vendeuse de matériaux de construction, mais que les mandats établis à son profit devaient permettre de rembourser la somme qu'elle aurait avancée à la commune pour l'achat d'un chalet, alors que la commune ne disposait pas de la somme nécessaire. L'instruction mettait au jour le fait que le chalet avait déjà fait l'objet d'un paiement, lors de son acquisition, si bien que la commune en était propriétaire sans rien devoir payer davantage. Quant à sieur L., qui avait une fonction de chauffeur avec sa voiture personnelle, les 4 millions de francs mandatés à son profit devaient, en réalité, être reversés à des conseillers municipaux.

348. Finalement, la Cour a considéré qu'il y avait gestion de fait, dès lors que les bénéficiaires des mandats et les énonciations portées sur ceux-ci, et sur les factures produites à l'appui, révélaient que ces mandats ne correspondaient pas à la nature réelle du service fait. Dans l'hypothèse d'emplois fictifs [743] ou de mise à disposition fictive [744], le juge retient la qualification de gestion de fait. Désormais, et comme l'a également reconnu le juge camerounais, la circonstance qu'une personne ait été irrégulièrement nommée à son poste ne suffit plus à établir la qualification de gestion de fait, dès lors que ses rémunérations n'ont pas été dissimulées au comptable patent et qu'elles correspondent à un service fait [745].

ii) Le fondement jurisprudentiel du mandat fictif *ratione materiae* au Cameroun

349. Le maniement constitutif de la gestion de fait, envisagé à l'article 6 de la loi n°2003/005 du 21 avril 2003, prend sa source, soit dans l'ingérence dans la perception des recettes publiques, soit dans l'extraction irrégulière des fonds ou valeurs des caisses de l'État. La gestion de fait pose un problème récurrent de l'ingérence des ordonnateurs dans le maniement des fonds publics au Cameroun. L'arrêt sur la gestion de fait de la commune de Mogodé dans le département du Mayo-Tsanaga, donne l'occasion de revenir sur l'extraction irrégulière des fonds de caisses publiques. Les faits de cette espèce, bien connus des analystes des décisions de la Chambre des comptes, méritent d'être rappelés [746]. Le maire de cette commune avait émis un mandat d'un montant de 1 500 000 F CFA (2 290 €), et s'était par la suite présenté à la caisse du receveur municipal pour se faire remettre lesdits fonds. Mais, à la

[743] CRC Île-de-France 6 juin 2005, *Département de l'Essonne*, req. n°05-0465 J, Rev. Trésor 2005 p. 681, AJDA 2006 p. 971 ; CRC Île-de-France 8 novembre 2005, *Ville de Paris,* req. n°1210, AJDA 2006 p. 969.
[744] CRC Île-de-France 29 novembre 2005, *Commune de Paris*, req. nº 05-1208 J, Rev. Trésor 2006 p. 643, chron. P. Rocca et P. Sitbon.
[745] C. comptes 12 septembre 2013, *Centre hospitalier de Champagnole*, req. n°67725.
[746] Ch. comptes 6 juin 2012, *Commune rurale de Mogodé*, req. n°78/AD/CSC/CDC/S2.

date de l'apurement du compte de sa commune, cette autorité municipale n'avait fourni, ni le compte d'emploi de cette somme, ni les pièces justificatives en violation de la décision de déblocage ainsi que du mandat de paiement.

350. Constatant que les conditions de la gestion de fait étaient réunies contre le maire au motif que, sans être comptable, il avait manipulé ce montant, le juge l'avait déclaré comptable de fait. À la lecture de cette décision, il s'agit d'un mandat fictif, dans la mesure où le but poursuivi par cette autorité municipale était l'extraction irrégulière des fonds de la caisse de sa collectivité. Notre analyse reste fondée sur le fait que le maire, suivant les termes de la décision de déblocage et du mandat de paiement, devait fournir au receveur municipal le compte d'emploi appuyé des justificatifs de la dépense correspondante, mais il ne l'a pas fait donnant ainsi la certitude que le mandat émis avait abouti à l'extraction irrégulière des fonds.

351. De même, dans l'affaire *compte de gestion de l'université de Ngaoundéré* [747], le juge financier avait retenu la qualité de comptable de fait à l'encontre d'un régisseur d'avance, lequel, après avoir bénéficié de la somme de 31 000 000 FCFA (47 328 €), s'était trouvé dans l'incapacité d'apporter les éléments justifiant l'emploi de cette somme. Le juge avait alors déduit que l'absence des pièces justificatives laissait « *penser à des achats fictifs* », achats susceptibles d'être établis au profit d'une personne qui n'est pas le véritable créancier.

b) Le mandat fictif *ratione personae* concernant l'indication du créancier

352. Le mandat fictif *ratione personae* est celui qui est établi au profit d'une personne qui n'est pas le véritable créancier ou bénéficiaire d'une dépense. La décision *Wach* du 30 juillet 2003 constitue la parfaite illustration [748]. En l'espèce, le maire de la commune était devenu député et, de ce fait, ne pouvait plus percevoir que la moitié de son indemnité de maire, l'autre moitié pouvant « *être déléguée par l'intéressé à celui ou à ceux qui le suppléent dans les fonctions de magistrat municipal* ». Le maire avait ainsi délégué cette autre moitié à un conseiller, mais celui-ci la lui reversait chaque mois. Dès lors, le juge a estimé que s'il y a eu reversement systématique des sommes en question, c'est parce qu'il y avait eu, avant, accord. Le mandat était bel et bien fictif puisque le destinataire réel des sommes était non point M. Wach, mais le maire. Il convient alors de retenir que sont considérés comme irrégulièrement extraits de la caisse du comptable, les deniers ayant une utilité ou une destination autre que celle indiquée sur des certifications mensongères.

[747] Ch. comptes 6 février 2013, *Compte de gestion de l'université de Ngaoundéré*, req. n°4/AD/CSC/CDC/S3/13.
[748] CE 30 juillet 2003, *Wach*, req. n°241.260, Rev. Trésor 2004 p. 136.

353. Par ailleurs, quand une personne se fait remettre, à la caisse, les sommes dues au véritable prestataire de service, l'on se trouve, pour reprendre une expression du Professeur Siétchoua, « *en présence d'un mandat fictif en considération « de l'erreur sur la personne du créancier* » [749]. En matière de paiement de dépenses, la remise des fonds à une personne qui ne serait pas le véritable créancier est un pas qu'il n'est pas aisé de franchir pour les comptables, sauf à fournir une autorisation légale du créancier établie à cet effet ; laquelle est communément appelée « procuration » [750]. Ceci dit, il revient au juge des comptes, et accessoirement à la CDBF, notamment lorsque ladite procédure devant le juge des comptes risque d'être confrontée à des difficultés importantes [751], d'examiner les comptes publics et d'en déduire la responsabilité du comptable de fait lorsque des manquements ont été constatés. En réalité, toute personne déclarée comptable de fait, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, doit se soumettre à une procédure spécifique devant le juge financier.

Section 2. L'examen de la procédure de la gestion de fait par le juge financier

354. Alors même que la procédure de gestion de fait est une procédure unique, sa première phase constitue une instance autonome qui se conclut par une décision du juge des comptes visant uniquement à reconnaître l'existence d'obligations constitutives de gestion de fait et à assujettir le comptable de fait aux obligations qui incombent aux comptables publics. Ce n'est que, dans une phase ultérieure de la procédure, lors du jugement du compte, que le juge des comptes sera amenée à se prononcer sur l'opportunité de sanctionner le comptable de fait. Dans ce cas, il devra admettre des recettes et allouer des dépenses alléguées et, par différence, à fixer le montant du débet, c'est-à-dire la somme que les comptables de fait doivent verser à la collectivité, dont ils ont régulièrement manié. Cette procédure, dont on est fondé à s'interroger sur sa portée **(§ 1)**, appelle que soient précisées les circonstances dans lesquelles le choix entre le « déféré CDBF » et la procédure de gestion de fait est opéré **(§ 2)**.

§ 1. La nécessaire précision des objectifs et finalités de la procédure de gestion de fait

355. La procédure de gestion de fait a pour objet de rétablir les règles de comptabilité publique qui ont été violées. Cette procédure consiste également à rétablir les

[749] Siétchoua (C.), *La Chambre des comptes de la Cour suprême du Cameroun. Les principaux arrêts, avis, rapports de certification du compte général de l'État et rapports d'observations à fin de contrôle commentés*, *op. cit.*, p. 400.
[750] Ch. comptes 14 août 2012, *A. F. A.*, req. n°10/AD/CSC/CDC/S1.
[751] Groper (N.), *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, Dalloz, 2009, n°142.72 ; Cattoir-Jonville (V.), *Aux origines de la gestion de fait, la gestion occulte*, RFFP, 1999, n°66, pp. 11-20 ; Magnet (J.), *Les gestions de fait*, LGDJ, 2e éd., 2001, p. 21.

formes budgétaires en faisant délibérer l'organe ayant le pouvoir d'autoriser les dépenses : c'est la reconnaissance de l'utilité publique des dépenses (RUP) [752]. Un dernier objectif consiste en la sanction éventuelle des comptables de fait ; ceux-ci devant verser à la collectivité, dont ils ont irrégulièrement manié les fonds, un débet et/ou une amende. L'un des mérites de la procédure de gestion de fait est, qu'au-delà du rétablissement des formes comptables **(A)** et budgétaires **(B)** qui ont été méconnues, le comptable de fait devra présenter les comptes de ses opérations qui devraient être validés, *a posteriori*.

A. Le rétablissement des règles comptables, l'objectif principal de la gestion de fait

356. La procédure de gestion de fait a pour objet de rétablir les formes comptables, en assujettissant le comptable de fait aux mêmes obligations que celles qui pèsent sur le comptable patent. La sanction de ce dernier n'intervient qu'au terme d'une procédure de jugement dudit compte, consécutivement à la violation de la règle de la séparation des ordonnateurs et des comptables **(2)**. L'utilité de principe de cette règle n'étant plus à démontrer en matière de gestion de fait, cette dernière sanctionne la méconnaissance **(1)**.

1. La règle de l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et du comptable

357. La comptabilité de fait résulte d'un constat : celui de la violation du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables publics, principe essentiel du droit de la comptabilité publique. Devant le juge des comptes, la comptabilité de fait est d'abord la sanction de la méconnaissance dudit principe. Ainsi, la gestion de fait a vocation à sanctionner l'attitude de toute personne se comportant comme un comptable public, alors qu'elle n'en a pas compétence [753]. La règle de séparation des ordonnateurs et des comptables permet d'établir la frontière entre ceux qui détiennent la compétence pour ordonner les dépenses et les recettes publiques et ceux qui les exécutent, les comptabilisent, les vérifient et qui, de manière corrélative, détiennent les fonds sur lesquels portent ces opérations. Dans les systèmes étudiés, ce principe connaît des assouplissements juridiques et techniques, justifiés par des considérations de commodité et d'efficacité [754]. Pour autant, l'essentiel n'est jamais remis en cause et les mécanismes d'enregistrement, de contrôle et de justification des écritures comptables, qu'implique la séparation des ordonnateurs et des comptables,

[752] Chanlair (M.-P.), *Répartition des compétences entre le juge administratif et le juge financier, à propos de la reconnaissance de l'utilité publique des dépenses*, AJDA, 2001, p. 933 ; Groper (N.), *Reconnaissance d'utilité publique des dépenses d'une gestion de fait et jugement pénal*, AJDA, 2004, p. 1230.
[753] Damarey (S.), Finances publiques, Gualino, 2010, p. 342.
[754] Il s'agit par exemple des régies d'avances et régies de recettes.

continuent à assurer la protection des deniers publics et, plus encore, la traçabilité des opérations des organismes soumis aux règles de la comptabilité publique [755].

358. Aujourd'hui, ni l'exercice de la responsabilité managériale, ni les dispositifs existants n'ont démontré que la séparation des ordonnateurs et des comptables et ses implications organisationnelles n'avaient plus d'utilité. Néanmoins, ces qualités ne sont effectives que si le principe est garanti. Elle suppose que quiconque, ne disposant pas de la qualité de comptable public, ne puisse s'immiscer sans titre légal dans les fonctions exclusives des comptables publics et s'ingérer dans le maniement de fonds et valeurs, que seuls ces derniers peuvent détenir et manipuler. Tel est l'objet de la procédure de gestion de fait, parfois désignée par l'expression « gestion occulte », c'est-à-dire « *une gestion de fait aggravée de simulation ou de dissimulation* » [756].

2. Les suites procédurales du rétablissement des règles comptables

359. Rétablir les formes comptables suppose que les règles de la comptabilité publique aient été violées, puisque des opérations de recettes ou de dépenses ont été effectuées sans passer par le comptable public, et en conséquence sans être ni contrôlées par ce dernier avant encaissement ou paiement, ni transcrites dans le compte qu'il a produit au juge financier. Ainsi, le président Descheemaeker a eu à rappeler les modalités du rétablissement des règles de la comptabilité publique [757]. Pour lui, une telle pratique impose, d'abord, qu'un compte des opérations irrégulières soit établi et signé par le ou les comptables de fait, sans aucune exigence de présentation. Ensuite, il suppose qu'à l'appui des opérations inscrites dans ce compte, soient produites des pièces justificatives. Enfin, rétablir les formes comptables impose que le juge examine le compte et les pièces produits pour déterminer lesquels il admet et ceux qu'il écarte. Il en résulte un solde qui, s'il est positif, doit être versé par le comptable de fait dans la caisse publique concernée ; le comptable qui n'obtempère pas à une injonction de versement qui lui est adressée est mis en débet. La procédure de gestion de fait n'a aucune connotation déshonorante, son objectif premier est de ramener dans les comptes de l'organisme public en cause des opérations qui en avaient été extraites [758].

---

[755] Descheemaeker (C.) et Van Herzele (P.), *Du bon usage de la gestion de fait*, AJDA, 2017, p. 2396.
[756] Cattoir-Jonville (V.), *op. cit.,* p. 11.
[757] Descheemaeker (C.), *La responsabilité des ordonnateurs devant les juridictions financières*, in *La comptabilité publique, continuité et modernité*, Actes du colloque du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, CHEFF, 1995, p. 315.
[758] Hertzog (R.), *La nécessaire réforme de la procédure de gestion de fait*, RFFP, 1999, n°66, p. 88.

360. Le débet, qui est subordonné depuis la loi française du 28 décembre 2011 « *à l'existence d'un préjudice financier causé à l'organisme concerné* » [759], est constitué de deux éléments : le montant en principal et les intérêts. La doctrine financière française souligne que « *le principal est constitué par le montant dans les caisses. En sus du principal, les débets sont assortis d'un intérêt au taux légal, dont le point de départ est la date du fait générateur de la dette ou la date à laquelle l'irrégularité a été découverte* » [760]. Quoi qu'il en soit, le paiement du débet, c'est-à-dire la réintégration dans les caisses du comptable des sommes soustraites, hors celles reconnues d'utilité publique, met fin à la procédure de gestion de fait, sans interdire au juge de prononcer une « amende » à l'encontre du comptable de fait [761].

361. La gestion de fait est soumise aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes obligations et responsabilités que la gestion patente. Sans entrer dans les détails de cette procédure bien connue, la gestion de fait comporte une première phase spécifique dite de « déclaration » de la gestion de fait, par laquelle les opérations irrégulières sont identifiées dans leur globalité ; leurs auteurs sont en quelque sorte « nommés » comptable public par un premier jugement, qui les rend personnellement et pécuniairement responsables devant le juge des comptes. Dans une seconde phase, les comptables de fait déclarés doivent, comme tout comptable public, produire un compte détaillé de toutes les dépenses et recettes ainsi effectuées, appuyées des justifications utiles. Sur cette base, le juge peut les condamner à reverser dans la caisse de l'organisme concerné les fonds et valeurs irrégulièrement détenus ou encaissés, déduction faite du montant des dépenses qu'il estime justifiées Cette condamnation peut être assortie de la sanction complémentaire déjà évoquée, inexistante dans le jugement des comptes des comptables patents, à savoir l'amende pour « *immixtion dans les fonctions de comptable public* ». Cette amende peut être prononcée dans la limite du plafond que l'article 131-11 du CJF fixe au « *total des sommes indûment détenues ou maniées* » [762].

---

[759] Article 60 de la loi n°2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 avec ses décrets d'application. Il ressort de cet article qu'en l'absence d'un préjudice financier, le juge des comptes - et lui seul - pourra obliger le comptable à s'acquitter « *d'une somme arrêtée,* […] *en tenant compte des circonstances de l'espèce* ». *A contrario*, en présence d'un tel préjudice, le comptable aura l'obligation de couvrir la somme de ses deniers personnels, et le ministre dans l'exercice de son pouvoir hiérarchique ou le juge à l'occasion du jugement des comptes devra le constituer débiteur de ladite somme, s'il ne s'en acquitte pas spontanément.

[760] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), Finances publiques, LGDJ, 17e éd., 2018, p. 481.

[761] Saïdj (L.), Finances publiques, Dalloz, 4e éd., 2003, p. 143 ; Groper (N.) et Giannesini (E.), *Les modalités de fixation du montant de l'amende pour gestion de fait,* AJDA, 2005, p. 2391 ; Groper (N.) et Michaut (C.), *L'encadrement procédural des amendes pour gestion de fait*, ADJA, 2010, p. 490.

[762] C. comptes 25 mars 2002, *Association Groupe de recherche en pharmacologie appliquée*, Rev. Trésor 2003 p. 229, chron. M. Lascombe et X. Vandendriessche.

362. S'agissant de l'apurement du compte, le juge des comptes y applique les mêmes principes que pour les comptabilités patentes, notamment en matière d'appréciation de la régularité des dépenses. Toutefois, une différence est qu'il peut s'appuyer sur des considérations d'équité pour suppléer à l'insuffisance des pièces justificatives [763]. Cette atténuation de la rigueur imposée aux comptables de fait ne constitue pas pour autant une dérogation à la règle, mais un simple accommodement pratique. Elle s'explique aisément par les difficultés matérielles que rencontrent souvent les comptables de fait, même de bonne foi, à produire lors de l'établissement du compte, parfois des années après les faits, les pièces afférentes aux opérations qu'ils ont réalisées. Ces considérations autorisent à penser que le rétablissement des règles de la comptabilité publique est le fondement de la gestion de fait, c'est-à-dire « *l'élément juridique qui motive la déclaration de celle-ci* » [764]. Pourtant autant, la gestion de fait a aussi pour objet le rétablissement des règles budgétaires.

B. Le rétablissement des formes budgétaires, l'objectif supplémentaire de la gestion de fait

363. Dans le cadre d'une gestion de fait, les formes budgétaires sont inobservées, dès lors que les dépenses ont été faites sans que des crédits aient été préalablement ouverts dans le budget de la collectivité. Seulement, il serait tout à fait inapproprié, de reconnaître au rétablissement des formes budgétaires opéré par la procédure de gestion de fait le même degré d'importance qu'au rétablissement des formes comptables. Rétablir les formes budgétaires impose une RUP des dépenses par l'autorité budgétaire **(1)**, reconnaissance qui se justifie à la fois sur le plan théorique et pratique **(2)**.

1. Le rétablissement des règles budgétaires impose une RUP des dépenses

364. La RUP des dépenses occasionnées par la gestion de fait constitue l'une des particularités de la procédure de jugement d'une comptabilité de fait. La RUP permet « *à l'organe délibérant de procéder à une ouverture rétroactive des crédits, validant tout à la fois leur destination et les modalités de leur mise en œuvre* » [765]. Cette ouverture de crédits est constituée par la décision de l'autorité budgétaire reconnaissant l'utilité publique des dépenses

[763] C. comptes 4e ch., 25 septembre 2008, *Association d'action éducative du tribunal pour enfants de Bobigny (AAE 93)*, req. n°52603.
[764] A ces considérations, s'ajoutent les termes de l'article 60 de la loi française n°63-156 du 23 février 1963 et de l'article 6 de la loi camerounaise n°2003/005 du 21 avril 2003.
[765] Descheemaeker (C.) et Van Herzele (P.), *op. cit.*, p. 2396.

[766]. L'un des objectifs de l'instance en comptabilité de fait consistant à rétablir les formes budgétaires des opérations, la RUP des opérations d'une gestion de fait est effectuée par l'autorité disposant du pouvoir budgétaire (Conseil d'administration d'un établissement public, Conseil municipal d'une commune, Parlement pour l'État). Rétablir les formes budgétaires impose une RUP des dépenses par l'autorité budgétaire, reconnaissance dont le champ d'application **(a)** et la portée juridique méritent d'être précisés **(b)**.

a) Le champ d'application de la reconnaissance de l'utilité publique

365. La RUP vise à atteindre trois objectifs ; d'abord, elle permet à l'autorité budgétaire d'opérer une ouverture *a posteriori* des crédits correspondant aux dépenses indûment réalisées par les comptables de fait. Ainsi, en enjoignant au comptable de produire, à l'appui du compte de ses opérations irrégulières, une délibération reconnaissant l'utilité publique des dépenses qui y figurent ou, s'agissant de deniers de l'État, une reconnaissance prise en la « *forme constitutionnellement requise* », le juge n'attend pas de l'autorité qu'elle approuve les irrégularités commises, mais de dire si les dépenses retracées dans le compte sont d'utilité publique pour la collectivité publique concernée. Ensuite, elle vise à ratifier les dépenses qui auraient dû être imputées sur des crédits préalablement ouverts. Enfin, elle a pour but de satisfaire à l'obligation d'arrêter le compte de gestion du comptable. Dans la mesure où il s'agit d'opérations qui n'ont pas fait l'objet d'une autorisation budgétaire par le Parlement ou les assemblées délibérantes, « *elles doivent leur être soumises* […] *dans le cadre de la procédure dite de RUP. Celle-ci permet à l'autorité publique concernée de se prononcer rétroactivement sur l'utilité des dépenses qui sont portées dans le compte* » [767].

366. Ainsi, pour les comptables de fait, la jurisprudence ne fait intervenir l'assemblée que pour ratifier les dépenses telles qu'elles auraient dû être inscrites au budget, en ouvrant rétroactivement les crédits. C'est pourquoi, il n'y a de RUP que pour les dépenses du compte et non pour les recettes. La RUP n'est pas une approbation des dépenses et ne fait pas disparaître la gestion de fait [768], de même qu'elle n'anéantit pas la possibilité d'une condamnation à l'amende [769]. Bien qu'elle confirme l'existence de la gestion de fait, la RUP ne peut dispenser le comptable de fait d'en rendre compte au juge, seul compétent pour

[766] C. comptes 20 septembre 1940, *Vallat*, *Office national du tourisme*, Rec. C. comptes 40.
[767] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), *op. cit.*, p. 449.
[768] Grop*er (N.), Reconnaissance d'utilité publique des dépenses d'une gestion de fait et jugement pénal,* AJDA 2004, p. 1230 ; C. comptes 23 juillet 1992, *Mestre et Francou*, Rec. C. comptes 30.
[769] C. comptes 27 mars 2003, *Commune et CCAS de Digne-les-Bains*, Rev. Trésor 2003, p. 381.

apprécier la régularité des dépenses inscrites au compte de la gestion de fait [770]. Finalement, la RUP établit un équilibre de pouvoir rompu par un ordonnateur qui a mené des opérations à l'insu de ladite collectivité [771].

b) L'effet juridique de la reconnaissance de l'utilité publique

367. Il n'y a pas lieu à prononcer d'amende à l'encontre des comptables de fait, si l'utilité publique des dépenses, ayant donné lieu à la déclaration de gestion de fait, a été reconnue par une délibération du conseil d'administration, comme ce fut le cas dans l'espèce *Lycée Robert de Luzarches d'Amiens* [772]. Dès lors, le Professeur Damarey soutient que cette RUP représente une « *carte à jouer* » à disposition du comptable, qui peut obtenir du juge des comptes que les sommes correspondantes soient écartées du périmètre de la gestion de fait [773]. En réalité, si dans un premier temps, il a été admis que le juge ne pouvait se substituer à l'autorité budgétaire pour allouer des dépenses non reconnues d'utilité publique [774], un revirement a été opéré, par la suite, dans l'espèce *commune du Thuit-Signol* du 7 janvier 2019. Dans cette affaire, il a été soutenu que le juge pouvait passer outre au refus de RUP de dépenses par l'autorité budgétaire si ces dépenses avaient « *un caractère obligatoire* » [775].

368. Dans le même sens, les dépenses reconnues d'utilité publique par l'autorité budgétaire ne sont pas automatiquement allouées par le juge des comptes. Celui-ci peut les exclure du compte s'il estime qu'elles sont irrégulières. Tel sera le cas si la dépense n'est pas appuyée de pièces justificatives suffisantes [776] ou si elle a été réalisée en méconnaissance de la loi [777], bien qu'il puisse suppléer cette insuffisance par des considérations d'équité [778]. Il reste que le gestionnaire de fait dispose de la possibilité, « *au moment de l'examen du compte par le juge financier, de fournir tous les éléments apportant la preuve que tout ou partie de ces dépenses auraient été régulières si elles avaient été prises en charge par le comptable*

[770] C. comptes 2 octobre 1997, *Ancien maire de Noisy-le-Grand*, Rev. Trésor 1998 p. 169.
[771] Descheemaeker (C.), *La responsabilité des ordonnateurs devant les juridictions financières, op. cit.,* p. 316.
[772] CRC Nord-Pas-de-Calais, Picardie 11 février 2016, *Lycée Robert de Luzarches d'Amiens*, req. n°2016-0003.
[773] Damarey (S.), Droit de la comptabilité publique, Gualino, 1re éd., 2017, p. 81.
[774] CE Sect. 2 mars 1973, *Massé*, req. n°84.740, Rec. 184, concl. G. Braibant, AJDA 1974 p. 97, note J. Magnet.
[775] C. comptes 7 janvier 2019, *Commune du Thuit-Signol (Eure)*, req. n°2018-4000, GFP 2019 p. 162, chron. S. Damarey et X. Vandendriessche.
[776] C. comptes 11 septembre 1992, *Centre national des arts plastiques*, Rec. C. comptes 79, Rev. Trésor 1993 p. 202 ; CRC Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes 5 septembre 2016, *LEGT Edouard Branly à Châtellerault (Vienne)*, req. n°2016-0028, GFP 2017 p. 154, chron. J.-L. Girardi, S. Heintz et P. Rocca.
[777] Conseil municipal pour une gestion de fait municipal ; le Parlement pour une gestion de fait concernant les deniers de l'État ; CE Sect. 2 mars 1973, *Massé*, req. n°84.740.
[778] C. comptes 14 octobre 2003, *Commune de Levallois-Perret*, req. n°37176, AJDA 2004 p. 1230.

patent » [779]. Il se dégage de ce qui précède une clef de la séparation des compétences entre juge administratif et juge des comptes, tant en ce qui concerne le contrôle du comptable sur les pièces justificatives (soumis au jugement du juge des comptes) que l'utilité publique des dépenses. Il reviendra au juge administratif, d'apprécier la légalité au fond de la décision ordonnant les dépenses ; au juge des comptes, l'appréciation de la régularité des dépenses [780].

369. Les dépenses ne peuvent être mandatées par l'ordonnateur et payées par le comptable patent que si les crédits nécessaires ont été votés. Toujours est-il qu'il ne suffit pas que des crédits existent pour qu'une dépense soit payée par le comptable, elle doit en outre être justifiée dans les conditions prévues par les textes. Autrement, le juge des comptes la considère comme irrégulièrement payée et la met à la charge du comptable. En France, cette logique juridique, faut-il le souligner pour le regretter, n'est pas toujours comprise par les assemblées délibérantes, et en particulier les conseils municipaux. En effet, tandis que certains d'entre eux ne voient pas pourquoi ils ont à intervenir dans une procédure qu'ils croyaient entièrement dans la main du juge des comptes, d'autres supportent mal que ce dernier n'alloue pas la totalité des dépenses auxquelles ils ont reconnu, avec plus ou moins de soin et d'objectivité, un caractère d'utilité publique [781].

370. Construction jurisprudentielle à l'origine [782], la RUP n'a été consacrée par le législateur français, pour les seules collectivités territoriales, que par la loi n°2001-1248 du 21 décembre 2001 introduisant dans le CGCT l'article L. 1612-19-1 qui lui est spécifiquement consacré. Celui-ci dispose que « *les assemblées délibérantes doivent se prononcer sur le caractère d'utilité publique des dépenses ayant donné lieu à une déclaration en gestion de fait par la CRC au cours de la plus proche séance suivant la transmission de la demande adressée par la CRC au comptable de fait et à l'ordonnateur de la collectivité territoriale concernée* ». À défaut pour ladite assemblée de se prononcer, il reviendra à la CRC, ayant déclaré la gestion de fait, de le faire. Il s'agit moins d'une « *opportunité laissée au bénéfice du gestionnaire de fait que d'un effort d'accélération de la procédure de gestion de fait* » [783].

---

[779] C. comptes 7 janvier 2019, *Commune du Thuit-Signol (Eure)*, req. n°2018-4000, précité.
[780] Chanlair (M.-P.), *Répartition des compétences entre le juge administratif et le juge financier, à propos de la reconnaissance de l'utilité publique des dépenses*, *op. cit.*, p. 933 ; Damarey (S.), *Le juge administratif, juge financier*, Dalloz, 2001, pp. 17 et s ; Kurek (A.), *Le juge financier, juge administratif*, Thèse de Doctorat, Droit public, Université Lille 2, 2010, pp. 20 et s.
[781] Descheemaeker (C.), *La responsabilité des ordonnateurs devant les juridictions financières*, *op. cit.*, p. 316.
[782] C. comptes 20 septembre 1940, *Vallat, Office national du tourisme*.
[783] Guillenchmidt (de) (M.), *La loi du 21 décembre 2001 : une avancée en matière de procédure devant les juridictions financières*, LPA, 2002, pp. 8-13.

371. La RUP constitue l'une des particularités de la procédure de jugement d'une comptabilité de fait, en ce qu' « *elle est un préalable à la fixation de la ligne de comptes, c'est-à-dire la détermination du montant laissé à la charge des comptables de fait, et qui correspond le plus souvent au montant des sommes indûment maniées* » [784]. À la différence de l'amende pour gestion de fait qui est une sanction facultative, ou encore du débet qui « *n'est pas juridiquement une sanction, mais plutôt une restitution pécuniaire* » [785], la fixation de la ligne des comptes n'emporte pas, immédiatement, des conséquences financières, même si elle marque la fin de la procédure [786]. Cette déclaration peut être assimilée à une autorisation budgétaire de régularisation, notamment en droit français [787] ; le droit camerounais n'intègre pas cette mesure. Quoi qu'il en soit, nul ne peut nier l'intérêt de la RUP des dépenses.

2. L'intérêt de la reconnaissance de l'utilité publique des dépenses

372. La RUP des dépenses d'une gestion de fait est justifiée par la régularisation que représente la procédure. Des dépenses ayant été irrégulièrement payées, l'autorité budgétaire, par cet acte, effectue ce qui équivaut à une ouverture rétroactive de crédits. Cette justification mérite d'être analysée tant sur le plan théorique **(a)** que sur le plan pratique **(b)**.

a) La justification théorique de la reconnaissance de l'utilité publique

373. L'ouverture des crédits qui autorise la dépense est un fondement du droit budgétaire. Toutefois, il est permis de s'interroger sur la signification d'une autorisation donnée *a posteriori* pour une dépense déjà réalisée. Par construction, la régularisation s'accorde mal avec le principe de l'annualité budgétaire. Celui-ci implique que l'autorisation budgétaire est donnée pour un exercice déterminé et qu'elle ne peut être modifiée rétroactivement lorsque celui-ci est clos. Par ailleurs, les modalités du vote de la RUP dépassent les pouvoirs budgétaires habituels des organes délibérants, dans la mesure où il n'obéit pas aux règles normales de vote des crédits en fonction de leur spécialité.

374. En effet, la RUP, affirme le Président Descheemaeker, porte sur un « *ensemble d'opérations sans considération de leur imputation théorique comme de l'éventuelle*

[784] Article 29 de la directive n°02/11-UÉAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au RGCP.
[785] Descheemaeker (C.), *op. cit.*, pp. 316-317. Ce caractère facultatif tient au fait que l'amende ne peut être prononcée que si, par ailleurs, le gestionnaire n'est pas poursuivi devant le juge pénal pour usurpation de fonctions ; pour en savoir davantage, voir : Damarey (S.), Droit de la comptabilité publique, *op. cit.*, p. 82.
[786] Descheemaeker (C.), *L'examen du compte de la gestion de fait et les condamnations à des amendes*, RFFP, 1999, n°66, p. 65 ; C. comptes 26 mai 2011, *Commune de Saint-André (La Réunion)*, req. n°61317, GFP 2012 p. 90, chron. S. Damarey, M. Lascombe et X. Vandendriessche.
[787] Magnet (J.), *La régularisation de la gestion de fait*, *op. cit*., p. 81.

fongibilité des crédits, et ce qui la fonde relève plus de l'objet particulier de la dépense que de sa nature générale au plan budgétaire et comptable » [788]. Le formalisme de la RUP est bien illustré par les gestions de fait des deniers de l'État, les décisions rendues en la matière par le Parlement reprenant très souvent la totalité des opérations admises par la Cour des comptes. Ainsi, dans son rapport sur le projet de loi portant règlement définitif du budget, le sénateur Marini, au nom de la Commission des finances, indiquait, sans équivoque, que cette « *commission* [...] *continue à estimer que, sauf erreur matérielle, le Parlement adopte sans modification des articles de la loi* [...] *relatifs à la RUP de dépenses comprises dans des gestions de fait* [...]. *Elle suit ainsi les recommandations faîtes par la Cour des comptes* » [789].

b) La justification pratique de la reconnaissance de l'utilité publique

375. Sur le plan purement pratique, la RUP ne trouve sa véritable signification que dans la possibilité qu'elle ne soit pas accordée ; ce qui a pour effet, de majorer le montant du reversement qui pourra être imposé aux comptables de fait. Au niveau local, la RUP, qui présente les mêmes faiblesses théoriques qu'au niveau national, est parfois altérée par des circonstances extra-budgétaires, notamment en cas d'alternance politique, lorsque sont en cause, des élus d'une majorité antérieure et que le rejet ou l'absence de vote de la RUP résulte de considérations étrangères à la gestion des deniers publics. En ce sens, le caractère obligatoire donné aux assemblées délibérantes de se prononcer sur l'utilité des dépenses permet d'éviter que l'assemblée la refuse pour des motifs d'ordre politique ou ne tarde à se prononcer ; ce qui allongerait la procédure [790]. Il en découle que la phase de la RUP peut générer des complications ou des difficultés susceptibles d'aboutir à des contentieux [791].

376. Par ailleurs, l'article L. 1612-19-1 du CGCT permet de surmonter le pouvoir de blocage, dont dispose les assemblées délibérantes à statuer dans un délai raisonnable. Il énonce que, « *passé ce délai* [entre la demande de RUP des dépenses du compte de gestion de fait adressée par la CRC à l'ordonnateur et la plus proche séance de l'assemblée délibérante qui suit]*, la CRC statue sur les dépenses de la gestion de fait dont elle apprécie les justifications présentées* ». Cette disposition impose à l'autorité budgétaire un délai pour qu'elle statue [792] ; ce qui limite leur pouvoir d'obstruction. Sauf que, pour pallier le silence de

[788] Descheemaeker (C.) et Van Herzele (P.), *op. cit.*, p. 2396.
[789] Marini (P.), *Règlement définitif du budget 1998*, Sénat, Rapport, 2000, n°374, 147 p..
[790] Lamarque (D) et Miller (G.), *La loi du 21 décembre 2001 relative aux Chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes et ses textes d'application : missions, compétences, procédures*, ADJA, 2002, p. 740.
[791] C. comptes 30 avril 2009, *Département de l'Isère*, req. n°54814, AJDA 2009 p. 1188, note N. Groper.
[792] Descheemaeker (C.), *Les associations et le risque de gestion de fait*, *op. cit.*, p. 937.

l'organe délibérant, ces dispositions doivent valider de manière explicite la possibilité d'une procédure de gestion de fait dépourvue de RUP. M. Descheemaeker soutient qu'une telle solution relativise « *l'importance de cette formalité au point que son utilité peut-être mise en doute* » [793]. C'est la raison pour laquelle le projet portant réforme des procédures devant les juridictions financières, de 2008, proposait de supprimer cette exigence [794]. Mais, cette réforme n'a pas abouti, le Sénat, soucieux du respect des prérogatives des assemblées locales, a obtenu son maintien. Sinon, le gestionnaire de fait peut être déféré à la CDBF lorsque les agissements constituent des infractions au regard desquelles elle est compétente.

§ 2. Le choix de la « procédure CDBF » et de la « procédure gestion de fait »

377. En l'état actuel de la législation française, rien n'empêcherait que les mêmes faits ou agissements constitutifs d'une gestion de fait fassent à la fois l'objet d'une procédure de gestion de fait et de poursuites par la CDBF. Plus simplement, celle-ci, à la différence de son homologue camerounais, est compétente pour connaître de certains agissements constitutifs de gestion de fait **(A)**, même s'il reste vrai que le juge des comptes camerounais ou français conserve la compétence exclusive en matière de jugement de la gestion de fait **(B)**.

A. La sanction par la CDBF d'agissements constitutifs de gestion de fait

378. Comprendre les modalités d'exercice par la CDBF de sa compétence à l'égard des comptables de fait **(2)** commande que soit, au préalable, précisés les critères de distinction entre la procédure de gestion de fait et le déféré CDBF **(1)**.

1. La distinction entre la « procédure de gestion de fait » et le « déféré CDBF »

379. L'analyse des critères de distinction entre la « procédure de gestion de fait » et le « référé CDBF » appelle à s'interroger sur la disparité existante entre les deux procédures et les objectifs propres à chacune d'elles. En cas de découverte d'agissements susceptibles de constituer une gestion de fait, le juge des comptes privilégie généralement une seule. Le plus souvent, il optera pour la « procédure de gestion de fait », ceci pour deux raisons au moins. D'une part, la possibilité de sanction en matière de gestion de fait demeure un objectif accessoire, et d'autre part, la procédure de gestion de fait est régie par des règles originales.

[793] Descheemaeker (C.), *Gestion de fait*, Jcl. A. fasc. 1265, § 208-222.
[794] Loi n°2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes.

380. Cette originalité tient au délai de prescription qui, depuis la loi française du 21 décembre 2001 [795], est de dix ans pour la gestion de fait, alors qu'elle est de cinq ans pour le déféré devant la CDBF. Ainsi, dès que le juge des comptes aura déclaré, à titre définitif, la gestion de fait avant l'expiration de ce délai de dix ans, rien ne s'opposera à ce que la procédure de jugement des comptes se poursuive, alors même que la gestion de fait remonterait à plus de dix ans [796]. Par ailleurs, cette originalité tient au champ des justiciables qui n'est pas limité pour la gestion de fait, contrairement à la CDBF, sachant que cette dernière n'a pas compétence sur les ministres et les élus locaux. Ainsi, il peut paraître paradoxal que le juge des comptes qui, en principe, n'a pas compétence sur les ordonnateurs, bénéficie d'un champ de compétence *ratione personae* quasi illimité en matière de gestion de fait alors que la CDBF, créée pour les juger, se heurte à leur immunité juridictionnelle.

381. Pour les mêmes faits, constate M. Groper, un traitement inégal entre les différents ordonnateurs est possible, en fonction du choix de la procédure [797]. Cette disparité *ratione personae* entre la procédure de gestion de fait et celle de la CDBF s'explique par les objectifs particuliers, qui sont ceux de l'instance en comptabilité de fait. Si, dans le cas de la procédure CDBF, il s'agit de sanctionner un ordonnateur, dans la procédure de gestion de fait, le but principal demeure le rétablissement des formes comptables et budgétaires. Strictement entendu, le champ des justiciables s'analyse au regard d'un comportement de fait en lien avec une gestion occulte, la fonction officielle des personnes étant sans véritable importance. Toute proportion gardée, les modalités d'exercice par la CDBF de sa compétence en matière de gestion de fait est encadré par des règles précises.

2. L'exercice par la CDBF de sa compétence en matière de gestion de fait

382. En droit français, le second paragraphe de l'article L. 313-4 du CJF est rédigé dans les termes suivants : « *lorsque les faits incriminés constituent une gestion occulte au sens du paragraphe XI de l'article 60 de la loi de finances pour 1963* […]*, la Cour des comptes peut déférer à la Cour de discipline budgétaire et financière les comptables de fait quand leurs agissements ont entraîné des infractions* [relevant du champ de compétence de cette dernière] ». Le contenu de ces dispositions, telles que rédigées, est surprenant, dans la mesure où il énonce, non seulement, une évidence en ce qui concerne la

[795] Loi n°2001-1248 du 21 décembre 2001 relatives aux CRC et à la Cour des comptes.
[796] C. comptes 30 mai 2002, *Commune d'Huez*, req. n°32629, Rev. Trésor 2003 p. 395, chron. M. Lascombe et X. Vandendriessche.
[797] Groper (N.), *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, Dalloz, 2009, p. 214.

possibilité pour la Cour des comptes de déférer, mais aussi parce qu'il semble la réserver au juge des comptes alors que d'autres autorités ont le pouvoir de déférer.

383. De plus, il laisse à penser, sans raison, que certaines gestions de fait ne seraient pas des infractions aux règles d'exécution des dépenses et des recettes d'un organisme public [798]. Or, la gestion de fait est, en elle-même, une violation manifeste des règles d'exécution des recettes ou des dépenses sanctionnée par la CDBF. Très souvent, celle-ci se fonde sur les dispositions de l'article L. 313-4 du CJF pour réprimer les atteintes aux « *règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État ou des collectivités, établissements et organismes mentionnés à ce même article ou à la gestion des biens leur appartenant* ». La sanction de telles irrégularités ne relève que subsidiairement de la compétence du juge des comptes. En effet, la jurisprudence réserve à la CDBF, en cas de double procédure et encore faut-il qu'il s'agisse des mêmes faits [799], la fonction répressive et limite le rôle du juge des comptes au rétablissement des formes budgétaires et comptables [800].

384. Ainsi, en dépit des atouts propres à la procédure de gestion de fait, un choix de déféré CDBF peut être privilégié, dans certaines circonstances, à la voie de la déclaration de la gestion de fait. Encore faut-il préciser que cette déclaration ne constitue pas une phase de la procédure de gestion de fait dans laquelle le juge des comptes prononce une sanction [801]. La première raison tient à la volonté du juge d'éviter un fractionnement de l'affaire en instance, qui serait source d'éventuelles complications, notamment au niveau de la procédure. En fait, si, outre la gestion occulte, d'autres agissements paraissaient constitutifs d'infractions relevant de la CDBF, il serait opportun de renvoyer l'ensemble de l'affaire pour traitement devant cette juridiction. Un deuxième raisonnement est partiellement d'opportunité, parce qu'il peut paraître peu conforme au caractère d'ordre public de l'instance en comptabilité de fait [802]. Le choix de cette voie tient au fait que, du moment où la sanction de gestion de fait est visée, ou lorsqu'un compte existe déjà et que l'utilité publique de l'ensemble des dépenses de la gestion occulte paraît *a priori* admise, déclencher une instance en comptabilité de fait n'a pas

[798] Descheemaeker (C.), *Cour de discipline budgétaire et financière*, Jcl. A., 2017, Fasc. 1270, n°108.
[799] C. comptes 28 février 2017, *Ministère de la défense / Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives*, req. n°2017-3401, AJDA 2017 p. 948, note S. Damarey.
[800] CDBF 30 septembre 1987, *Relations entre l'école des hautes études en sciences sociales (EHESS) et l'association Marc* Bloch, req. n°69-153, Rec. CDBF 515.
[801] CE 8 octobre 2012, *Fondation des œuvres sociales de l'air*, req. n°360.838, Rec. 213, AJDA 2012 p. 1927, obs. D. Poupeau
[802] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), Finances publiques, LGDJ, 17e éd., 2018, p. 449.

d'intérêt particulier, ces objectifs ayant été déjà atteints. Il reste alors une dernière voie répressive devant la CDBF, d'où la nécessité de privilégier un déféré devant cette instance.

385. La troisième raison, qui justifierait le choix du déféré CDBF, tient à la difficulté à demander un compte de la gestion occulte face à la découverte des agissements susceptibles de constituer une gestion de fait. C'est le cas lorsque des subventions ont été versées par l'État à un établissement public doté d'un poste comptable [803]. Sur ce point, le juge des comptes privilégie un déféré en CDBF de la déclaration de gestion de fait. C'est ce qui a été décidé dans l'affaire *Institut national polytechnique de Grenoble et Université Joseph Fourier Grenoble I*, où la gestion occulte avait concerné les caisses et les comptes de plusieurs organismes publics [804]. Comme l'a constaté M. Groper, « *une procédure de gestion de fait*, [dans cette affaire], *aurait été confrontée à d'importantes difficultés au stade du jugement du compte unique* » [805].

386. Dans cette situation, était-il juridiquement pertinent, notamment du point de vue de la comptabilité de fait, de parler d'extraction irrégulière de deniers publics, alors que lesdits fonds avaient été gérés par les comptables ? On est fondé à répondre par la négative, parce qu'il est un principe en droit de la comptabilité publique, selon lequel lorsque les fonds sont gérés par un comptable, il existe un compte et des garanties en matière de contrôle des procédures de la dépense publique. Dans ce cas, la procédure de gestion de fait perd une partie substantielle de sa justification. Dès lors, il ne fait point de doute que, sur la base d'agissements constitutifs de gestion de fait, des condamnations peuvent être prononcées par la CDBF. Cette situation intervient, par exemple, en cas d'encaissement par une association de recettes destinées à la caisse publique [806] ou de paiements sur la base de mandats fictifs [807]. Cette frontière tracée, il reste une diversité de situations auxquelles le juge de comptes doit faire face dans le plein exercice de sa compétence.

B. Les diverses situations liées à l'engagement de la procédure de la gestion de fait

387. À la différence du droit camerounais où seul le juge des comptes peut déclarer une personne comptable de fait, en se prononçant sur la découverte d'une irrégularité ou au

[803] Groper (N.), *op. cit.*, p. 215.
[804] CDBF 16 décembre 2003, *Institut national polytechnique de Grenoble (INPG) et Université Joseph Fourier Grenoble I*, req. n°143-441/497, Rev. Trésor 2005 p. 696, note M. Lascombe et X. Vandendriessche.
[805] Groper (N.), *op. cit.*, p. 215.
[806] CDBF 17 mai 1977, *Institut national de la recherche agronomique (INRA), Centre de recherches zootechniques et vétérinaires de Theix*, req. n°32-81.
[807] CDBF 14 décembre 1984, *Direction départementale de l'agriculture du Finistère,* req. n°53-164.

terme d'un audit **(1)**, en France, un agissement constitutif de gestion de fait peut faire l'objet de deux procédures, à la fois, devant la CDBF et devant le juge des comptes **(2)**.

1. La centralité de la Chambre des comptes dans la procédure de gestion de fait

388. En l'état actuel du droit camerounais, une même infraction constitutive d'une gestion de fait, n'est pas susceptible de faire l'objet de deux procédures, en l'occurrence en gestion de fait et de poursuites devant le CDBF. En effet, il revient de façon exclusive à la Chambre des comptes de connaître de la comptabilité de fait. Les comptes des comptables de fait, à la différence de ceux des comptables patents, ne sont pas acquis par avance [808]. C'est ainsi que la loi n°2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions de la chambre des comptes, organise non seulement la centralité de la Chambre des comptes dans la procédure de la gestion de fait, mais elle unifie le jugement de la gestion de fait au profit de celle-ci [809]. S'il est vrai que la procédure de gestion de fait peut être ouverte à l'initiative du CDBF, à travers un rapport qu'il transmet aux juges des comptes, il revient à ce dernier d'affirmer et de fixer sa compétence sur la question [810].

389. Ainsi, lorsque des cas de gestion de fait sont découverts par l'administration ou par un audit interne ou externe, la loi oblige les structures qui les ont identifiées à les communiquer à l'Institution supérieure de contrôle (ISC). Après les vérifications nécessaires et examen des pièces justificatives, l'ISC procède à la déclaration de la comptabilité de fait et adresse copie au juge des comptes. Une fois saisi, celui-ci peut prononcer un non-lieu si l'instruction ne révèle aucun élément constitutif de gestion de fait, le juge n'étant pas lié par la compétence du CONSUPÉ (CDBF) [811]. Cette affirmation, comme le relève le Professeur Siétchoua, doit être soupesée. En effet, le CONSUPÉ, figure de l'ISC au Cameroun, n'est pas, au stade actuel du droit positif, placé sous l'autorité de la Chambre des comptes [812] ; il relève plutôt de « *l'autorité directe du Président de la République, dont il reçoit les instructions et à*

[808] Siétchoua (C.), *La réforme inachevée du contrôle juridictionnel des comptes au Cameroun*, Juridis périodique, 2003, n°56, p. 79 ; *Id., La difficile gestation des juridictions inférieures des comptes au Cameroun*, Juridis périodique, 2006, n°68, p. 101.
[809] Article 7 de la loi n°2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des comptes de la Cour suprême ; alinéa 4 de l'article 29 de la loi n°2006/017 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation, les attributions et le fonctionnement des Tribunaux régionaux des comptes.
[810] Goudem (B.), *La constatation des gestions de fait en droit budgétaire camerounais*, RADSP, 2015, pp. 85-86.
[811] Articles 39, 40 et 41 de la loi n°2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions de la Chambre des comptes.
[812] Siétchoua (C.), *La Chambre des comptes de la Cour suprême du Cameroun. Les principaux arrêts, avis, rapports de certification du compte général de l'État et rapports d'observations à fin de contrôle commentés*, Le Kilimandjaro, 1re éd., 2016, p. 403.

qui il rend compte » [813]. Plus simplement, ces deux organes n'ont pas des rapports hiérarchisés, même s'il faut reconnaître que des rivalités voilées les opposent sur le terrain de l'assainissement des finances publiques [814]. D'ailleurs, la loi n°2003/005 du 21 avril 2003 ne permet qu'une régulation partielle des rapports entre le CONSUPÉ (CDBF) et la Chambre des comptes au regard des enjeux soulevés par les nombreux cas de gestions irrégulières appréhendées par le premier, et davantage par l'impératif de leur jugement par le second.

390. Depuis quelques années déjà, la Chambre des comptes s'efforce, en lien avec le CONSUPÉ (CDBF), de bâtir un dispositif collaboratif amélioré. Il est possible d'évoquer l'amorce d'une collaboration entre le CONSUPÉ et la Chambre des comptes, dont le contentieux offre désormais des exemples saisissants. Il en va de même du jugement des comptes des régisseurs, dès lors que le CONSUPÉ (CDBF) [815] a décidé du transfert des dossiers y afférents à la Chambre des comptes pour compétence [816]. Dans l'espèce *L. B., ex-régisseur de la caisse d'avance n°15-209-9 du ministère de l'Education de base*, le CDBF avait avancé son incompétence à connaître de l'affaire comme motif de l'exercice de son droit de saisine de la Chambre des comptes. Ce n'est pas la qualité du régisseur du sieur L. B., qui a décidé le CDBF à se déclarer incompétent au profit de la Chambre des comptes, encore moins une quelconque faute de gestion de celui, mais l'écart constaté dans ses opérations comptables et considéré comme une irrégularité imputable à titre personnel à ce régisseur [817]. Plus fondamentalement, il s'agit de l'extension, par voie prétorienne, de la compétence de la Chambre des comptes au contrôle de jugement des comptes des régisseurs. Ainsi, si le CDBF est habilité à sanctionner les ordonnateurs, c'est à la Chambre des comptes que revient l'exclusivité de la compétence juridictionnelle des comptables de fait.

391. De même, l'affaire *Effala et autres* s'avère très importante dans l'articulation de la procédure de gestion de fait entre le CDBF et la Chambre des comptes. Elle a permis à cette dernière de connaître en 2012, de cas de gestion de fait à la suite de la transmission de dossiers par le premier [818]. À la vérité, le fait qu'aucune disposition de la loi ne régit le droit pour le CDBF de saisir la Chambre des comptes n'empêche pas l'exercice de ce droit, les

[813] Article 1er du décret n°2013/287 du 4 septembre 2013 portant organisation des Services du CONSUPÉ.
[814] Djeya Kamdom (Y.-G.), *L'influence du droit communautaire sur le système de contrôle des finances publiques au Cameroun*, GFP, 2017, n°1, pp. 118-119.
[815] CDBF 3 septembre 2008, *L. B., ex-régisseur de la caisse d'avance n°15-209-9 du ministère de l'Education de base*, décision n°0016/D/PR/SG/CONSUPÉ/CDBF/SP/SGSAS.
[816] Ch. comptes 13 décembre 2012, *L. B., ex-régisseur de la caisse d'avance n°15-209-9 du ministère de l'Education de base*, req. n°23/AD/CSC/CDC/SR.
[817] Siétchoua (C.), *La Chambre des comptes de la Cour suprême du Cameroun, op. cit.*, p. 66.
[818] Ch. comptes 30 août 2012, *Effala, Rouly et Minkongo*, req. n°04/ADD/CSC/CDC/SR.

règles financières ayant un caractère d'ordre public. Ainsi, dans le silence des textes, la Chambre a consacré le droit de saisine du CDBF par voie prétorienne. En revanche, l'organisation du droit de saisine de la Chambre au bénéfice du CDBF correspond à une nécessité pratique exposée par la Chambre dans les conclusions de la plateforme de concertation entre les deux institutions. À défaut de dispositions juridiques claires, il faut s'en remettre à la sagesse de ces institutions pour mettre de la cohérence entre l'ordre administratif et l'ordre juridictionnel des comptes, entre lesquels est « écartelée » la gestion de fait [819]. Par ailleurs en droit français, bien qu'elles puissent s'attribuer juridiction sur les ordonnateurs, la Cour des comptes et les CRC peuvent à l'occasion des infractions relevées à l'encontre des comptables de fait, provoquer leur déféré devant la CDBF lorsqu'ils y sont soumis.

2. La possible dualité procédurale en cas de gestion de fait en droit français

392. Une incursion dans la procédure de la déclaration de gestion de fait permet de comprendre que l'engagement de deux procédures sur les mêmes faits, c'est-à-dire « en gestion de fait » et « en déféré CDBF », est possible en droit français, même si, dans la pratique, c'est chose rare [820]. Cet engagement peut être justifié lorsque la gestion de fait n'est qu'une irrégularité parmi tant d'autres au sein d'un ensemble de faits qui sont constitutifs des infractions, connexes, relevant exclusivement de la compétence de la CDBF et pouvant impliquer d'autres personnes que les comptables de fait. En pareilles circonstances, le juge des comptes jugera le seul compte de la gestion de fait et la CDBF sanctionnera les irrégularités budgétaires, comme l'atteste l'espèce *Service des haras et de l'équitation du ministère de l'Agriculture* [821]. Ceci suppose, du moins théoriquement, que deux sanctions de même nature pourraient être prononcées par deux juges différents sur les mêmes faits.

393. Cette articulation entre ces deux régimes distincts de responsabilité pose manifestement un problème de compatibilité avec la règle *non bis in idem*. C'est pourquoi il est raisonnable de penser, à la suite de M. Groper [822], qu'en cas d'engagement de deux procédures menées simultanément devant la CDBF et la Cour des comptes, cette dernière devrait renoncer à condamner à l'amende le comptable de fait qui, parallèlement, est condamné à une amende par la CDBF, ou qui fait l'objet d'un déféré en CDBF, sans [ou

[819] Siétchoua (C.), *La Chambre des comptes de la Cour suprême du Cameroun. Les principaux arrêts, avis, rapports de certification du compte général de l'État et rapports d'observations à fin de contrôle commentés*, *op. cit.*, p. 404.
[820] Groper (N.), *Dualité Cour des comptes et Cour de discipline budgétaire et financière*, *op. cit.*, p. 1233.
[821] CDBF 30 avril 1985, *Service des haras et de l'équitation du ministère de l'Agriculture*, req. n°56-168.
[822] Groper (N.), *Dualité Cour des comptes et Cour de discipline budgétaire et financière*, *op. cit.*, p. 1233.

encore] avoir été condamné [823]. En revanche, ce non-cumul concerne exclusivement le prononcé d'amendes et ne joue pas pour le débet prononcé par la juridiction des comptes.

394. Le débet, à la différence de « *l'amende qui ne doit pas excéder le montant total des sommes indûment détenues ou maniées* » [824], ne revêt pas un caractère répressif et ne constitue pas une sanction [825]. Le débet relève du monopole du juge des comptes, à l'exclusion de la CDBF, qui ne dispose pas, dans son éventail actuel de sanctions, de la possibilité de prononcer le reversement de reliquats ou le remboursement de certaines dépenses d'une gestion de fait. Il reste vrai qu'en France, la sanction proprement dite à savoir, l'amende, n'est qu'une étape supplémentaire pour le juge des comptes. Son prononcé sera le fait alternativement soit du juge des comptes, soit de la CDBF, afin de ne pas contrevenir à la règle *non bis in idem*. En clair, la procédure de gestion de fait est assez complexe parce que, si les comptables de fait encourent les mêmes responsabilités que les comptables patents, encore faut-il que le juge des comptes affirme pleinement sa compétence.

[823] C. comptes 9 février 1984, *Ellacott et consorts*, Rec. C. comptes 176.
[824] C. comptes 25 mars 2002, *Ass. Groupe de recherche en pharmacologie appliquée*, Rev. Trésor 2003 p. 229.
[825] CDBF 10 avril 2015, *Établissement public de coopération culturelle « l'autre canal »*.

Conclusion du chapitre 2

395. Un constat peut être fermement établi à ce stade de l'analyse. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, le régime de la gestion de fait est bien connu, grâce aux textes spécifiques qui l'ont précisé, aux travaux doctrinaux et à un apport conséquent de la jurisprudence. Il a été vu que, si la finalité première de la gestion de fait est de rétablir les formes budgétaires et comptables, c'est-à-dire ramener dans les comptes de l'organisme concerné des opérations qui en avaient été extraites, la gestion de fait, par l'évolution du droit, est devenue une procédure détachée du jugement des comptes du comptable patent, avec une orientation répressive. Ainsi, désormais, les juges des comptes, français et camerounais, doivent pouvoir apprécier plus globalement le comportement des personnes mises en cause, ce qui appelle une certaine extension de leur pouvoir ou une modification de leurs méthodes de travail. Cette approche leur permettra de mieux faire le partage entre ce qui est répression de comportements interdits et ce qui est remise en ordre des opérations financières [826].

396. Par ailleurs, on a pu démontrer que cette institution comporte des critiques bien recensées, en l'occurrence la procédure qui pourrait s'avérer longue et pleine d'embûches [827]. Dans ce contexte, des auteurs ont estimé que le temps se prêtait à une révision de certaines traditions en matière de gestion de fait ; en tout cas, souligne le Professeur Vandendriessche, il faudra, « *à défaut de réformer en profondeur l'institution, la corriger à la marge* » [828]. Dans cette attente, il n'est pas sans intérêt de relever que la gestion de fait ne connaît pas, à la différence du (de la) CDBF, de liste de personnes justiciables, et c'est là tout son mérite. Elle demeure, quoi qu'on dise et en l'état actuel du droit, la seule véritable procédure d'engagement de la responsabilité financière des ordonnateurs.

[826] Hertzog (R.), *op. cit.*, p. 88.
[827] *Ibid.*, p. 87.
[828] Vandendriessche (X.), *Quel avenir pour la gestion de fait* ?, *op. cit*., p. 589.

Conclusion du titre 1

397. Le contexte de modernisation de la gestion publique est propice à l'émergence des structures chargées de sanctionner les fautes de gestion commises par les ordonnateurs, en l'occurrence le (la) CDBF [829]. À cet égard, et dans l'intérêt même des finances publiques, la position de ces instances doit être renforcée, parce que la responsabilité financière est quasiment inefficace. Cette inefficacité tient au fait que le patrimoine privé de l'ordonnateur ne puisse assurer la réparation du préjudice subi par l'entité publique, mais aussi de l'immunité dont bénéficient certains ordonnateurs. Néanmoins, ce constat n'empêche pas de considérer que ces institutions contribuent à réduire cette irresponsabilité [830], notamment si l'on inclut les sanctions encourues au titre de la gestion de fait. L'application de cette qualification aux agissements des ordonnateurs, s'étant comportés comme comptables de fait, s'est notablement développé ces dernières années [831].

398. La gestion de fait entraîne, pour son auteur, les mêmes règles et les mêmes responsabilités que celles qui s'appliquent aux comptables patents. En dépit des avantages qu'elle recèle, la procédure de gestion de fait a été critiquée tant sur la forme que sur le fond. Si cette critique tient davantage à la lourdeur et la lenteur de cette procédure, les élus locaux y voient, également, en cette procédure une certaine immixtion du juge financier dans les modalités de mise en œuvre des politiques publiques locales. Dans tous les cas, que ce soit devant le (la) CDBF ou en présence d'une gestion de fait, la nécessité de réformer le régime de responsabilité des ordonnateurs se fait de plus en plus pressante. Cette réforme, si elle est mise en place, aura le mérite de limiter le risque de pénalisation de l'action publique qui connaît, depuis quelques années, un regain d'intérêt, notamment à l'égard des ordonnateurs pour les crimes et délits qu'ils pourront commettre dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions.

---

[829] Groper (N.), *Les sanctions de droit public financier et la réforme de la gestion publique ou la CDBF et la LOLF,* Rev. Trésor, 2008, p. 95.
[830] Descheemaeker (C.), *La responsabilité des ordonnateurs devant les juridictions financières*, in *Comptabilité publique, continuité et modernité*, Actes du colloque du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, CHEFF, 1995, p. 326.
[831] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), Finances publiques, LGDJ, 17e éd., 2018, pp. 446-450.

Titre 2

Une responsabilité pénale exposée à des critères distincts de qualification

399. Plus que par le passé, la répression des atteintes aux biens publics ou mieux, la mise en œuvre de la responsabilité des ordonnateurs n'est plus, de nos jours, l'apanage des juridictions financières. De plus en plus, le phénomène de judiciarisation a tendance à privilégier la sanction pénale à d'autres formes de régulation. Cela est d'autant plus vrai que la répression des atteintes à la fortune publique s'insère davantage dans le droit pénal fondamental, qu'il s'agisse d'infractions générales comme le détournement ou celles plus spécifiques que ne peuvent commettre que les dirigeants des sociétés commerciales de droit public. La plus connue de cette dernière catégorie d'infractions est l'abus de biens sociaux [832].

400. Contrairement au détournement de biens publics, le régime juridique de la responsabilité pénale des ordonnateurs du chef d'abus de biens sociaux est régi par une multitude de règles qui trouvent leur source tant dans des textes législatifs, que dans la jurisprudence. Ce régime forme un pan important du droit pénal des affaires qui regroupe d'une part, l'ensemble les dispositions juridiques relatives à la définition, à la détermination et à la répression des infractions commises dans le monde des affaires, et d'autre part leurs interprétations jurisprudentielles. Par la prévention et la répression des agissements portant atteinte au fonctionnement harmonieux et à la transparence du système économique, le droit pénal contribue, à travers les mêmes mécanismes et principes du droit pénal général, à la protection des biens publics. De ce point de vue, les infractions de détournement et d'abus de biens sociaux constituent le terrain d'études privilégié de la problématique de la responsabilité pénale des ordonnateurs, et ce, d'autant plus que le dirigeant qui commet des infractions de caractère pénale dans le cadre de ses fonctions engage sa responsabilité.

401. Seulement, l'encadrement constitutionnel de la responsabilité pénale des ministres, ordonnateurs principaux du budget de leurs ministères respectifs, a renforcé leur protection, même si l'objectif affiché était inverse. Précisément en France, et à la différence du Cameroun, les membres du gouvernement encourent, en matière budgétaire et financière, les responsabilités prévues par la Constitution. Il s'agit, en l'état actuel de la législation, de la responsabilité pénale devant la Cour de Justice de la République (CJR), pour les actes

[832] Marin (J.-C.), *Gestion publique, droit public financier et droit pénal*, RFFP, 2005, n°92, p. 121 ; Djila (R.), Le droit pénal des affaires au Cameroun, L'Harmattan, 2015, pp. 137-139.

accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés de crimes ou délits au moment où ils ont été commis [833]. En revanche, et à la suite du juge français, les actes commis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions sont uniquement ceux qui ont « *un rapport direct avec la conduite des affaires de l'État relevant de leurs attributions, à l'exclusion des comportements concernant la vie privée ou les mandats électifs locaux* » [834].

402. S'agissant de l'infraction d'abus de biens sociaux, il existe un paradoxe révélateur du conflit de qualifications pouvant naître au moment de la répression de cette infraction. Comme en témoigne le droit camerounais, les poursuites engagées depuis plus d'une décennie dans l'espace OHADA [835] contre les dirigeants des sociétés publiques ont donné lieu à une acerbe polémique autour de la véritable qualification de cette infraction et surtout du droit pénal applicable. Finalement, le développement de la législation et de la jurisprudence a favorisé la répression des actes commis par des personnes qui, exerçant certaines fonctions dans l'intérêt général, abusent des pouvoirs qui leur sont conférés et cherchent à en tirer un profit personnel. Les infractions de droit commun relatives aux manquements au devoir de probité [836], dont le détournement de biens publics, ne suffisant plus à la tâche **(chapitre 1)**, elles ont été complétées par un arsenal d'infractions spéciales qui visent les dirigeants des entreprises publiques et parapubliques. Détachons de ce lot, pour y consacrer une étude approfondie, l'infraction pénale spéciale la plus importante, à savoir l'abus de biens sociaux **(chapitre 2)**.

[833] Kamto (M.), *La responsabilité pénale des ministres dans la V^e République*, RDP, 1991, p. 1246 ; Ondo (T.), *La responsabilité pénale des ministres en Afrique noire francophone (Cameroun, Gabon, Tchad, Togo)*, RJPE, vol. 59, 2005, n°1, p. 4 ; Poujade (B.), *La responsabilité des ordonnateurs en droit public financier : état des lieux*, AJDA, 2005, n°13, p. 703.

[834] Cass. crim. 26 juin 1995, *Carignon*, req. n°95-82.333, Bull. crim. n°235, JCP, 1995. IV. 2380.

[835] L'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA) a été créée par le Traité relatif à l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique signé le 17 octobre 1993 à Port-Louis (Île-Maurice). À ce jour, dix-sept (17) États sont membres de l'OHADA : le Bénin, le Burkina-Faso, le Cameroun, la République centrafricaine, la Côte d'Ivoire, le Congo, les Comores, le Gabon, la Guinée, la Guinée-Bissau, la Guinée-Equatoriale, le Mali, le Niger, la République Démocratique du Congo (RDC), le Sénégal, le Tchad et le Togo. Ce Traité a pour principal objectif de remédier à l'insécurité juridique et judiciaire existant dans les États Parties.

[836] C'est ainsi qu'à côté de soustractions et de détournements de biens publics, il existe dans le droit pénal des systèmes étudiés les infractions relatives à la concussion, à la corruption passive, à la prise illégale d'intérêts.

Chapitre 1

La responsabilité pénale en matière de détournement de biens publics

403. La législation pénale, dans les systèmes camerounais et français, contient de nombreuses dispositions susceptibles de s'appliquer à des agissements frauduleux commis dans la gestion des finances publiques [837]. Les comportements sanctionnés peuvent être, soit des atteintes indirectes à la gestion saine des biens publics tels le favoritisme, la concussion, la corruption [838] et le trafic d'influence, soit des atteintes directes intéressant la conservation desdits biens [839]. L'objet de ce chapitre invite donc à se tourner vers cette seconde catégorie, c'est-à-dire le détournement de biens publics définis aux articles 184 du Code pénal camerounais (CPC) et 432-15 du Code pénal français (CPF). Accolé à cette dernière incrimination, notamment en droit français, l'article 432-16 du même Code sanctionne les dépositaires de biens publics, dont la négligence aurait permis ou facilité la destruction, le détournement ou la soustraction commis par des tiers [840].

404. En règle générale, le détournement renvoie à tout acte contraire à la destination de l'objet préalablement remis. En droit français, à l'instar des articles sus-évoqués, l'article 314-1 du Code pénal relatif à l'abus de confiance incrimine lui aussi le détournement, mais à usage de personnes non revêtues de qualités publiques [841]. En réalité, et comme l'a relevé le Professeur Mayaud, la distinction entre les deux qualifications, tient à cette différence d'auteurs et non à la matérialité du détournement, identique dans les deux cas [842]. Ainsi, pour l'interprétation de certains des termes employés par la loi, il est possible de se référer aux solutions admises en matière d'abus de confiance, par exemple, pour expliciter le mot détournement, employé dans l'une et l'autre incrimination [843].

405. Pour sa part, l'article 432-16 du CPF réprime une « négligence » commise par une personne dépositaire de l'autorité publique, de laquelle « résulte » une destruction, un détournement commis par un tiers et portant sur l'un des biens visés par une autre disposition

[837] Marin (J.-C.), *Gestion publique, droit public financier et droit pénal*, RFFP, 2005, n°92, p. 121.
[838] Anoukaha (F.), *Le Code pénal du 12 juillet 2016 et la lutte contre la corruption au Cameroun*, Juridis périodique, 2017, n°109, pp. 113-132.
[839] Vitu (A.) et Jeandidier (W.), *Destruction et détournement de biens par personnes exerçant une fonction publique (art. 432-15 et 432-16)*, Jcl. P, 2017, Fasc. 20, n°1.
[840] Mayaud (Y.), *La responsabilité pénale des décideurs locaux*, Lamy, 2012, p. 331.
[841] L'article 314-1 du Code pénal définit l'infraction d'abus de confiance.
[842] Mayaud (Y.), *op. cit*. p. 339.
[843] Lauret (B.), Droit pénal des affaires, Economica, 8e éd., 2012, pp. 135-170.

du même Code. Dès lors et comme le soulignent certains commentateurs les plus avertis des textes de droit pénal, « *l'article 432-16 ne se préoccupe pas de la répression des actes imputés aux tiers ; il ne concerne que les personnes officiellement chargées d'une fonction publique* » [844]. Ainsi, le détournement s'entend en droit français comme « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, un comptable public, un dépositaire public ou l'un de ses subordonnés, de détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, ou des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui lui a été remis en raison de ses fonctions* » [845].

406. Pour sa part, le législateur camerounais définit le détournement comme le fait pour, « *quiconque, par quelque moyen que ce soit, obtient ou retient frauduleusement quelque bien que ce soit, mobilier ou immobilier, appartenant, destiné ou confié à l'État unifié, à une collectivité ou établissement publics ou soumis à la tutelle administrative de l'État* » [846]. De ces définitions, se dégage une ligne de partage qui mérite d'être suivie, en progressant sur la voie de la spécificité de cette infraction. Cette spécificité tient en quatre éléments. Le premier a trait aux potentielles personnes visées par cette infraction. Le deuxième a trait à la nature des biens détournés [847] et le troisième tient à la qualification de l'infraction. Le dernier élément est moral même s'il n'est pas spécialement visé par les dispositions des articles 184 du CPC et 432-15 du CPF. Mais, cet élément découle du fait que tous crimes et délits sont en principe intentionnels [848]. Toutes ces considérations commandent que soient analysés le cadre d'incrimination des faits en cause **(section 1)** ainsi que son régime de répression **(section 2)**.

Section 1. Les composantes structurant l'infraction de détournement de biens

407. La caractéristique essentielle de l'infraction de détournement consiste à sanctionner l'inexécution des obligations d'origine légale, réglementaire ou contractuelle. L'infraction suppose l'existence d'un cadre juridique préalable, définissant les obligations qu'il faut préciser **(§ 1)**, avant d'indiquer les éléments constitutifs de cette infraction **(§ 2)**.

[844] Vitu (A.) et Jeandidier (W.), *op. cit.*, Fasc. 20, n°70.
[845] Article 432-15 du Code pénal entré en vigueur le 1er mars 1994.
[846] Article 184 de la loi n°2016/007 du 12 juillet 2016 portant Code pénal.
[847] Kenguep (E.) et Fokou (E.), *L'infraction d'atteinte au patrimoine des entreprises publiques et parapubliques dans l'espace OHADA*, Revue de l'ERSUMA, 2016, n°6, p. 160.
[848] Article 121-3 du Code pénal français (CPF).

§ 1. L'élargissement du cadre juridique préalable de l'infraction

408. L'approche de l'infraction de détournement de biens publics est dictée par les points forts de sa définition. Il importe de la fixer par rapport aux personnes à même d'engager leur responsabilité. En principe, et davantage en droit français, la qualité de fonctionnaire constitue un élément essentiel dans la définition de l'infraction de détournement ou de soustraction de biens publics **(A)**, d'où la nécessité de situer l'élargissement de la qualification par référence aux biens détournés **(B)** [849].

A. Les conditions liées à la qualité de l'auteur de l'infraction

409. En France, les détournements, commis par des personnes autres que celles énumérées à l'article 432-15 du CPF, ne peuvent être sanctionnés que par l'application des dispositions du Code pénal sur l'abus de confiance [850]. En revanche, en droit camerounais, la formulation des personnes visées par l'infraction de détournement reste implicite. En effet, le législateur s'est contenté d'employer à l'article 184 du CPC, le pronom « *quiconque* », ce qui permet de retenir dans les liens de la prévention toute personne, s'étant rendue coupable de détournement, indépendamment du fait qu'elles soient une personne privée ou une autorité publique **(3)**. Dans la pratique, les cas d'infractions de détournement soumis à l'office du juge sont ceux commis par des personnes dépositaires de l'autorité publique et des personnes chargées d'une mission de service public **(1)**. Il est loisible d'ajouter à cette première catégorie, les dépositaires publics et les subordonnés des personnes publiques **(2)**.

1. Les précisions sur les personnes investies d'une mission de service public

410. Les contours de la notion de dépositaire de l'autorité publique sont vagues, et il n'est pas toujours facile de la distinguer de la notion de l'autorité chargée d'une mission de service public. Les deux notions sont parfaitement complémentaires et suffisent pour viser toutes les personnes concernées par les fonctions publiques. Le critère commun est celui de l'intérêt général : l'objectif de clarté passe par une définition unique du fonctionnaire public ou assimilé. Cette définition est dégagée grâce à un critère unique à savoir la mission d'intérêt général, avec ou sans parcelle de l'autorité publique pour l'accomplir [851]. Face à la souplesse de ces notions et à la diversité des situations dans lesquelles ces personnes peuvent se trouver,

[849] Anoukaha (F.), *op. cit.,* p. 117.
[850] Article 314-1 du CPF.
[851] Petitprez (P.), *De la possibilité de la répression des malversations commises par les parlementaires*, D., 2018, p. 1791.

une distinction entre les personnes dépositaires de l'autorité publique **(a)**, et celles chargées d'une mission de service public **(b)** mérite d'être opérée.

a) La diversité des personnes dépositaires de l'autorité publique

411. Cette catégorie de responsables potentiels ne soulève aucune difficulté d'approche en relation avec l'infraction de détournement, dans la mesure où elle est la référence commune à tous les manquements au devoir de probité, par ailleurs, incriminés [852]. Ainsi, est dépositaire public, toute personne « *titulaire d'un pouvoir de décision et de contrainte sur les individus et les choses, pouvoir qu'elle manifeste dans l'exercice des fonctions, permanentes ou temporaires, dont elle est investie par délégation de la puissance publique* » [853]. Ces dépositaires peuvent être classées en quatre catégories.

412. La première concerne les représentants du pouvoir politique, les hauts fonctionnaires et les représentants des collectivités territoriales. Peuvent rentrer dans cette catégorie les ministres, les préfets et sous-préfets, les présidents des exécutifs locaux, les maires et adjoints qui détruiraient ou détourneraient des pièces ou des documents placés dans des dossiers, dont ils auraient la détention ou le maniement en raison de leurs fonctions. Il en irait de même pour les hauts fonctionnaires ou plus spécialement les représentants du pouvoir politique, en l'occurrence les élus locaux qui auraient détourné des objets appartenant aux communes. La jurisprudence récente, en la matière, offre plusieurs exemples [854]. Ces dispositions peuvent également s'appliquer aux représentants d'un État auprès d'organismes internationaux ou auprès de pays étrangers [855] ; elles peuvent aussi s'appliquer aux seuls présidents des assemblées parlementaires, et non aux parlementaires, parce que seuls les premiers détiennent une parcelle de l'autorité publique [856]. Néanmoins, et tel qu'il a été jugé, les parlementaires peuvent recevoir la qualité de « *personnes chargées d'une mission de service public* » [857], et en conséquence se voir appliquer l'article 432-15 du CPF.

413. Le deuxième groupe est celui des magistrats et assimilés pour ce qui est des pièces contenues dans les dossiers civils, pénaux ou administratifs qu'ils sont chargés de

[852] Mayaud (Y.), *op. cit*., p. 332.
[853] Vitu (A.), *Corruption passive commise par une personne exerçant une fonction publique*, Jcl. P., 1993, n°55.
[854] Cass. crim. 19 juin 2002, req. n°01-84.397, Bull. crim. n°140, RTD com. 2003 p. 176, note B. Bouloc ; Cass. crim. 19 décembre 2012, req. n°11-88.190, Bull. crim. n°283, Dr. pén. 2013, obs. 36, obs. M. Véron.
[855] Gattegno (P.), Droit pénal spécial, Dalloz, 7e éd., 2007, p. 312.
[856] Delbos (V.), *Répertoire de droit pénal et procédure pénale*, v° Outrages, § 22.
[857] Crim. 4 janv. 2006, req. n°05-80.248 ; pour en savoir davantage, voir Petitprez (P.), *op. cit.,* p. 1791.

conserver et dont ils ont le maniement, dès lors que ces documents sont nécessaires ou utiles dans les dossiers en question [858].

414. Le troisième groupe, celui des officiers publics et ministériels, comprend les mandataires des particuliers qui ont le monopole de l'accomplissement, dans l'intérêt des particuliers, des actes officiels, comme les notaires ou les huissiers de justice.

415. La dernière et quatrième catégorie est celle des personnes exerçant des fonctions d'autorité, mais qui n'ont pas la qualité de fonctionnaire. C'est le cas, en France, des militaires, des agents assermentés de la Société Nationale des Chemins de Fer (SNCF), habilités à relever des infractions à la police des chemins de fer, ainsi que des agents assermentés de la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP), qu'il est aisé d'identifier, contrairement aux personnes chargées d'une mission de service public.

b) L'extension aux personnes chargées d'une mission de service public

416. La mention de toute personne chargée d'une mission de service public permet de viser toux ceux qui, sans avoir être dépositaires d'une parcelle de l'autorité publique, sont chargés d'exercer, à titre provisoire ou permanent, volontairement ou sur réquisition des autorités publiques, une fonction dont la finalité est de satisfaire un intérêt public quelconque [859]. La référence à cette catégorie de personnes est assez large pour permettre d'atteindre des personnes à qui, jusqu'alors, avait été refusée la qualité de comptables publics ou de dépositaires publics. Comme le rappelle la doctrine, les personnes chargées d'une mission de service public ne disposent pas de pouvoirs décisionnels ou contraignants, mais elles exercent une mission d'intérêt général, permanente ou temporaire [860]. Peu importe que les personnes intéressées aient un statut de droit privé ou de droit public. D'ailleurs, le juge administratif relève que, dans le silence de la loi, une personne privée doit être regardée, « *comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont*

[858] Vitu (A.) et Jeandidier (W.), *op. cit.*, n°19.
[859] Michelin (V.) et Cabanes (C.), *Prise illégale d'intérêts : les personnes susceptibles d'être concernées*, Contrats publics, 2014, n°139, p. 41.
[860] Lasserre-Capdeville (J.), *La prise illégale d'intérêts : un délit au champ d'application élargi*, AJCT, 2011, p. 344 ; *idem*, *Caractérisation du délit de détournement de fonds privés pour des faits commis par le directeur d'une agence de la Banque postale*, D., 2017, n°25, p. 1459.

assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission » [861].

417. La Cour de cassation inclut dans cette définition, toutes les personnes qui interviennent au sein ou aux côtés d'une personne morale de droit public ou privé, chargée d'une mission de service public [862]. Pour ne donner que quelques exemples, ont ainsi été considérés comme personnes chargées d'une mission de service public un architecte investi d'une mission de maîtrise d'œuvre pour le compte d'une collectivité ou un organisme public [863], le dirigeant de fait d'une association chargée de la gestion de mesures de protection judiciaire [864] ; le directeur d'une agence de La Banque postale [865], ou encore, le président d'un Conseil régional des notaires. Dans cette dernière affaire, il avait été indiqué que « *le président d'un Conseil régional des notaires, auquel a été confiée* […]*, la mission d'intérêt général de faciliter l'obtention des stages aux futurs notaires,* […] *doit être regardé comme une personne chargée d'une mission de service public* […], *peu important qu'il ne disposât pas, dans l'exercice de cette mission, de prérogatives de puissance publique* » [866].

418. Cette affaire donne l'occasion de revenir sur la notion de personne chargée d'une mission de service public, pour rappeler que le détournement suppose l'exercice d'une fonction ou l'accomplissement d'un acte dans le but d'intérêt général. Cette exigence n'est pas posée en droit camerounais où le législateur vise, indépendamment, les personnes publiques ou privées exerçant une fonction dans l'intérêt général ou non. Dans la pratique, les contours de la notion de personne chargée d'une mission de service public sont les plus délicats à appréhender. D'ailleurs, la jurisprudence et la doctrine offrent une définition autonome de la personne chargée d'une mission de service public permettant d'embrasser une diversité d'hypothèses plus larges [867]. Ainsi, en considérant « *le parlementaire comme une personne chargée d'une mission de service public en ce qu'il accomplit, directement ou indirectement, des actes ayant pour but de satisfaire l'intérêt général* », la Cour de cassation

[861] CE 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés*, req. n°264.541, AJDA 2007 p. 793, chron. F. Lenica et J. Boucher, RFDA 2007 p. 803, note C. Boiteau, RDSS 2007 p. 499, concl. C. Verot, *ibid.* p. 517, note G. Koubi et G. J. Guglielmi.
[862] Cass. crim. 20 avril 2017, req. n°16-80.091, D. 2017 p. 1459, note J. Lasserre-Capdeville.
[863] Cass. crim. 14 juin 2000, req. n°99-84.054, D. 2000 p. 216, RTD com. 2000 p. 1026, obs. B. Bouloc.
[864] Cass. crim. 30 janvier 2013, n°11-89.224, D. 2013 p. 568, et 2713, obs. T. Potaszkin, AJ pénal 2013 p. 613, obs. J. Lasserre-Capdeville, RTD com. 2013 p. 600, obs. B. Bouloc.
[865] Cass. crim. 20 avril 2017, n°16-80.091, D. 2017 p. 1459, RTD com. 2017 p. 451, obs. L. Saenko.
[866] Cass. crim. 21 septembre 2005, req. n°04-85.056, Bull. crim. n°233, D. 2005, IR. 2629 ; Cass. crim. 14 décembre 2005, req. n°05-83.898, Bull. crim. n°333, D. 2006, IR. 324, ADJA 2006 p. 623.
[867] Lasserre-Capdeville (J.), *op. cit.*, p. 344.

permet sa répression au titre du délit de détournement [868]. Face à la souplesse de cette notion et à la diversité des situations dans lesquelles une personne peut être considérée comme chargée de telle mission, les juges se sont, à diverses occasions, prononcés sur ce sujet [869].

419. Cette définition extensive de la notion de personne chargée d'une mission de service public a été de très courte durée, notamment en France. Ainsi, s'inscrivant à contre-courant de la position dominante, la Chambre criminelle a conçu une définition négative de cette notion au sens de l'article 432-15 du CPF, dans une affaire dont les faits méritent d'être rappelés [870]. En effet, deux personnes avaient été renvoyées devant le juge du chef de prise illégale d'intérêts à la suite de la conclusion d'un contrat entre le fret SNCF et une société de conseil. Plus précisément, il était reproché au directeur général adjoint du fret SNCF d'avoir signé un contrat de prestation intellectuelle avec une société de conseil ayant pour dirigeant son frère, et dont il avait été associé en 2005. À la suite de leur condamnation en instance, les intéressés interjetèrent appel. Selon ces derniers, le directeur adjoint n'était pas, de par sa fonction, en charge d'une mission de service public et ce, contrairement aux motifs soulevés par le juge d'instance. Celui-ci avait indiqué que ce fret appartenait à un établissement public industriel et commercial, la SNCF, et que cette dernière avait une mission de service public. La cour d'appel de Paris infirma le jugement et renvoya le prévenu aux fins des poursuites.

420. Par un arrêt du 6 février 2014, la cour d'appel avait jugé, au terme d'une véritable analyse exégétique, que « *le trafic ferroviaire de marchandises a été* […] *peu à peu ouvert à la concurrence* [et que] *les missions de service public de la SNCF se trouvent limitées aux services de transport de voyageurs et à la gestion des infrastructures excluant l'activité de fret* […] » [871]. Plus tard, la Cour de cassation suivait le même raisonnement en indiquant que « *l'article L. 2141-1 du Code des transports, applicable au moment des faits, avait supprimé la référence à la notion de service public pour l'exploitation des services de fret* » de sorte que « *le directeur général adjoint de « fret SNCF » ne peut être considéré comme chargé d'une mission de service public* » [872]. En réalité, cette jurisprudence appelle

[868] Cass. crim. 27 juin 2018, req. n°18-80.069, D. 2018 p. 1791, obs. P. Petitprez, AJDA 2018 p. 1364.
[869] Cass. crim. 18 mai 2011, req. n°10-81.045, Bull. crim. 2011, RSC 2011 p. 872, note D. Boccon-Gibod.
[870] Cass. crim. 28 octobre 2015, req. n°14-82.186, AJ pénal 2016 p. 146, somm. C. Otéro ; Cass. crim. 30 janvier 2013, req. n°11-89.224, AJ pénal 2013 p. 613, obs. J. Lasserre-Capdeville ; CE 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés*, req. n°264.541, AJDA 2007 p. 793, chron. F. Lenica et J. Boucher, RFDA 2007 p. 803, note C. Boiteau.
[871] CA Paris, Chambre 5-13, 6 février 2014.
[872] Cass. crim. 28 octobre 2015, req. n°14-82.186, AJDA 2016 p. 133.

que ne soit pas étendue l'application de l'article 432-15 du CP à certaines personnes qui, bien qu'étant fonctionnaires, ne possèdent ni la qualité de dépositaires, ni celle de subordonnés.

2. Les contours imprécis de la notion de dépositaires publics et de subordonnés

421. Ces deux notions sont certainement les plus évasives de la liste des personnes responsables que contient l'article 432-15 du CPF. Reste que la doctrine française a eu le mérite de clarifier la notion de dépositaires publics. Elle définit ces derniers comme étant des « *personnes qui, sans avoir qualité de comptables publics, ont la charge de recevoir, conserver et gérer des sommes, matières, titres ou pièces qu'elles détiennent en vertu d'un titre légal ou d'une décision de l'autorité publique* » [873]. Plus simplement, le dépositaire public est toute personne qui reçoit et gère des sommes ou des matières qui lui sont confiées en vertu d'un titre légal [874]. Ramenée aux collectivités territoriales, cette notion peut s'appliquer aux régisseurs de recettes et d'avances, tels que prévus par les articles R. 1617-1 et suivants du CGCT, qui aménagent des contraintes comptables auxquels ils sont soumis [875].

422. À cette catégorie ci-dessus énumérée, le Code pénal français adjoint une dernière catégorie, en l'occurrence les subordonnés. Comme le souligne le Professeur Mayaud, ces derniers s'entendent de « *toutes personnes soumises à l'autorité hiérarchique ou fonctionnelle de celles ayant une qualité publique* » [876]. Cette expression englobe toutes les personnes nommées par l'autorité publique comme auxiliaires des comptables et dépositaires publics et qui ont elles-mêmes la qualité de fonctionnaires. La doctrine reconnaît l'existence d'un doute sur la portée précise de cette référence aux subordonnées. En effet, ils ne sont mentionnés qu'en relation directe avec les dépositaires publics ; ce qui signifierait, pour reprendre le Professeur Mayaud, que « *seuls ces derniers seraient concernés par les agissements des personnes travaillant pour leur compte* » [877].

423. En tout cas, c'est la position retenue par le juge à l'occasion des affaires pour lesquelles il était appelé à se prononcer. De manière très éclairante, le juge a indiqué que « *justifie sa décision la cour d'appel qui, pour déclarer des prévenus coupables de détournement de fonds publics après avoir rappelé que leur employeur a la qualité de*

[873] Descheemaeker (C.) et *al*., *Les risques de la gestion financière des collectivités locales*, Dexia et Imprimerie nationale, 2001, p. 603.
[874] Vitu (A.) et Jeandidier (W.), *Destruction et détournement de biens par personnes exerçant une fonction publique (art. 432-15 et 432-16)*, Jcl. P, 2017, Fasc. 20, n°12.
[875] Mayaud (Y.), *La responsabilité pénale des décideurs locaux*, Lamy, 2012, p. 334.
[876] *Id*.
[877] *Id*.

dépositaire public, énonce que l'article 432-15 du Code pénal vise notamment les détournements commis par les subordonnés d'un dépositaire public et ne comporte aucune restriction quant à la nature du contrat de travail ou le statut du salarié. [Le juge] *ajoute que les fonctions des deux prévenus impliquaient le maniement de billets confiés au dépositaire public en vue de leur destruction, dès lors que les billets ont été remis aux prévenus en raison de leurs fonctions ou de leurs missions* » [878]. Plus tard, la Cour de cassation affinait les contours de la notion de subordonnés. Elle avait indiqué que dame X, « […] *en sa qualité de chef du service des finances de la mairie, ayant pour fonction de préparer et de déclencher les opérations de liquidation des factures d'entreprises pour lesquelles elle contrôlait l'établissement des bordereaux de mandat ainsi que les mandats de paiement concernés, doit être considérée comme* « subordonnée » *au sens de l'article 432-15 du Code pénal* » [879].

424. A l'inverse de cette conception restrictive de la notion de « dépositaires publics », M. Colcombet fait une autre lecture de l'incrimination, qui ferait du renvoi aux subordonnés une donnée plus générale, s'appliquant à toutes les catégories de personnes visées comme les auteurs possibles de l'infraction [880]. Autrement dit, l'expression « subordonné », qui ne fait aucune distinction selon le statut, public ou privé, de la personne visée à l'article 432-15 du CPF, doit lui être appliquée dès lors qu'elle est soumise à l'autorité d'un comptable public ou d'un dépositaire public [881]. D'ailleurs, c'est la position retenue par le législateur camerounais qui étend l'infraction de détournement aux personnes privées.

3. Les cas de détournement de biens par les personnes privées en droit camerounais

425. En droit camerounais, à l'opposé du droit français, l'infraction de détournement de biens publics peut aisément être retenue contre tous ceux qui, même sans être chargés d'une fonction officielle de gestion des biens de l'État, dissiperaient ou soustrairaient ceux-ci. Cette précision tient au caractère implicite de la formulation des personnes visées par l'infraction de détournement. En effet, le législateur s'est contenté d'employer à l'article 184 du CPC, le pronom relatif indéfini « *quiconque* », ce qui permet de

[878] Cass. crim. 29 mars 2000, req. n°98-87.855, D. 2001 p. 2354, obs. M. Segonds, Dr. pénal 2000 p. 96.
[879] Cass. crim. 2 décembre 2009, req. n°09-81.967, AJ pénal 2010 p. 78, RTD com. 2010 p. 441, obs. B. Bouloc, Dr pénal 2010, comm. n°39, M. Véron.
[880] Colcombet (F.), *Projet de réforme des dispositions du Code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la nation, l'État et la paix publique*, AN, Rapport d'information, n°2244, tome 1, 1991, p. 155.
[881] Cass. crim. 2 décembre 2009, req. n°09-81.967, Dr. pén. 2010, comm. 39, obs. M. Véron, RTD com. 2010 p. 441, obs. B. Bouloc, RSC. 2010 p. 863, obs. C. Mascala, Procédures 2010, comm. 100, obs. J. Buisson.

retenir dans les liens de la prévention toute personne, s'étant rendue coupable de détournement, y compris les personnes privées.

426. Il en est ainsi, à titre d'illustration, d'un commerçant [882] ou d'un avocat. S'agissant de ce dernier cas, on se souvient encore de la condamnation de Mme Y. E. L, avocat au barreau du Cameroun, du chef de détournement d'un montant d'environ un milliard de F CFA, l'équivalent de 1,5 millions d'euros [883]. En effet, en 2004, la mise en cause avait été chargée par le Ministère des Finances de mener une opération de recouvrement des créances, de l'ex-Office national de commercialisation des produits de base (ONCPB), auprès de la Société générale de banques du Cameroun (SGBC), filiale franco-camerounaise de la Société générale. Il lui était reproché, par le TCS, décision confirmée par la Cour suprême, d'avoir gardé et versé dans son compte personnel, une partie des fonds recouvrés. Dans le même esprit, le liquidateur de banque [884], le commissaire aux comptes de sociétés [885] ou encore, les dirigeants d'une société commerciale privée [886] peuvent être sanctionnés du chef de détournement de biens publics. Dans tous les cas, l'essentiel est que le bien mobilier ou immobilier, ou encore, les fonds détournés ou soustraits appartiennent à l'État.

B. Les conditions liées à l'objet du détournement

427. Les biens, pouvant être détournés ou soustraits, doivent être déterminés selon deux modalités. D'une part, par référence à leur nature, ce qui est nécessaire pour la restitution des différentes catégories de l'incrimination **(1)** et d'autre part, en rapport avec le titre de remise par lequel ils sont dans les mains de leurs détenteurs **(2)**. Sur ce dernier aspect, la législation camerounaise, en faisant état de « *quelque moyen que ce soit* » [887], se détache de celle française, et laisse apparaître une indifférence totale par rapport aux moyens utilisés.

[882] TGI du Mfoundi 19 novembre 2004, *Mme M. M.*, jugement n°114/Crim. Dans cette affaire, dame M. M., exerçant la profession de commerçante, a été condamnée à dix ans d'emprisonnement ferme, pour entre autres, détournement de deniers publics, fait sanctionné par l'article 184 du Code pénal.
[883] C.S 9 juin 2015, *M. P et État du Cameroun c/ dame Y. E. L.*, arrêt n°001/SSP/CS.
[884] TGI du Mfoundi 28 juin 2012, *Sieur E. F.*, jugement n°301/Crim.
[885] TGI du Mfoundi 27 septembre 2007, *Ministère public et SIC c/ sieur B. G. R.*, jugement n°680/Crim.
[886] TCS 21 mars 2014, *M. P et MINFI – ex-ONPC c/ sieur N. E.*, arrêt n°007/Crim/TCS ; TCS 17 mai 2013, *Ministère public et État du Cameroun (MINFOPRA) c/ sieur F. J., et autres*, arrêt n°10/Crim/TCS.
[887] Article 184 du Code pénal.

1. La pluralité des biens détournés

428. Dans l'ancien Code pénal français, il était nécessaire que les objets détournés eussent une valeur appréciable en argent [888]. Dans les deux systèmes étudiés, le législateur n'accorde plus aucune importance à la valeur intrinsèque des objets sur lesquels porte l'infraction. L'infraction de détournement suppose, pour sa constitution, quelques conditions préalables. Celles-ci sont relatives aux biens en cause et à leur appartenance à l'État ou à ses démembrements. Ainsi, les biens visés le sont par référence à un acte ou titre **(a)**, les biens incorporels **(b)** et immobiliers **(c)** au sens des dispositions pénales en la matière.

a) Les actes et titres

429. Les actes et titres englobent « *l'ensemble des textes réglementaires pris par les autorités publiques, ainsi que l'ensemble des documents et écrits échangés entre les administrations d'une part, les administrations et les personnes privées d'autre part* » [889]. Il faut entendre par acte ou titre, tout ce qui est créateur d'un lien de droit, avec pour effet de faire naître des obligations et de générer en contrepartie de légitimes prétentions. Tous les actes juridiques, au sens de la théorie générale des obligations, rentrent dans cette catégorie, à partir du moment où ils sont sources d'obligations, qu'il s'agisse d'actes unilatéraux ou de contrats. Il en est de même des titres destinés à servir de preuve, ou des écrits ayant une aptitude probatoire reconnue.

430. En pratique, les actes et titres peuvent être constitués des écrits qui traduisent les relations juridiques qui se nouent entre les diverses administrations, entre les administrations et les personnes privées ou entre l'État et des autorités étrangères. Ils peuvent être constitués des écrits émanant de simples particuliers, mais confiés à des personnes dépositaires de l'autorité publique, à celles chargées d'une mission de service public, à des comptables ou à des dépositaires publics [890]. En revanche, les sommes d'argent ne rentrent pas dans la définition des actes et titres, catégorie à laquelle l'article 173 de l'ancien Code pénal avait limité ses dispositions. Ces sommes d'argent peuvent plutôt rentrer dans la catégorie de biens meubles incorporels qui, du moins, reste diversifiée.

---

[888] Voir les articles 169 à 172 de l'ancien Code pénal français, dans sa version abrogée au 1er mars 1994.
[889] Levy (A.), Bloch (S.) et Bloch (J.-D.), *La responsabilité pénale des collectivités territoriales, de leurs élus, de leurs agents*, Litec, 1995, p. 135.
[890] Vitu (A.) et Jeandidier (W.), *op. cit.*, n°32.

b) La diversité de biens incorporels

431. Cette catégorie comporte les fonds publics ou privés, les effets, pièces ou titres en tenant lieu. Les fonds publics, biens mobiliers incorporels, renvoient à de l'argent, qu'il s'agisse de billets de banque ou des espèces métalliques appartenant à l'État ou à une autre collectivité publique. D'ailleurs, le Professeur Oliva fait valoir que les fonds peuvent être définis comme *« tous moyens de paiement ayant cours légal et pouvoir libératoire* » [891]. Il en est des sommes d'argent déposées dans le local des scellés et pièces à conviction d'un tribunal ou pour les billets de banque retirés de la circulation en vue de leur destruction, mais qui gardent leur qualité de fonds publics tant que cette destruction n'a pas eu lieu [892]. Ainsi, il a été jugé que se rend coupable de détournement de fonds publics, « *le président de syndicat mixte d'un parc naturel régional qui accepte qu'un employé détaché dans ce syndicat n'y exerce aucune activité et soit rémunéré par imputation de ses traitements et de ses charges afférentes à cet emploi fictif sur la dotation budgétaire allouée par l'organisme public ayant mis ce salarié à sa disposition. Peu importe que le Président du syndicat n'ait pas eu la détention matérielle des fonds, dès lors qu'il avait la disposition de la dotation* » [893].

432. Par ailleurs, le juge français a retenu que se rendait coupable de détournement, au sens de l'article 432-15 du Code pénal, « *le dépositaire public, qui utilise, à des fins étrangères à celles prévues, les fonds publics ou privés qui lui ont été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission* » [894]. Enfin, la cour d'appel a suivi une jurisprudence désormais bien établie en déclarant coupable de détournement, « *le maire qui utilise à des fins étrangères à celles prévues des subventions destinées à financer un projet de coopération en affectant ces dernières au paiement de biens ou de prestations de service qui n'ont pas été commandées pour les besoins dudit programme* » [895].

433. Une autre catégorie de biens, visée par l'article 432-15 du CPF, et à laquelle un rapprochement peut être fait avec l'article 184 du CPC, concerne les effets, pièces ou titres en tenant lieu. Il s'agit « *de toutes les valeurs qui se substituent à la monnaie telles que chèques, lettre de change, billet à ordre, mandat de paiement, actions, obligations, bons du Trésor* » [896]. Le Professeur Oliva affirme que les valeurs sont « *les valeurs de portefeuille, c'est-à-dire*

[891] Oliva (E.), Finances Publiques, Sirey, 3e éd., 2015, p. 288.
[892] Cass. crim. 29 mars 2000, req. n°98-87.855, Dr. pén. 2000, obs. M. Véron, D. 2001, obs. M. Segonds
[893] Cass. crim. 30 mai 2001, req. n°00-84.102, Dr. pénal 2001 p. 126, obs. M. Véron, Gaz. Pal. 2002 p. 1167.
[894] Cass. crim. 20 avril 2005, req. n°04-84.917, Bull. crim. n°140, D. 2005, *Pan*. 2992, obs. C. Mascala.
[895] Cass. crim. 19 décembre 2012, req. n°11-88.190, Bull. crim. n°283, Dr. pénal 2013, obs. M. Véron.
[896] Levy (A.), Bloch (S.) et Bloch (J.-D.), *op. cit.*, p. 136.

les titres de créance ou de dette réalisables en argent, à terme ou immédiatement par présentation à l'escompte (paiement avant l'échéance) ou au remboursement » [897]. Ces valeurs sont assimilées aux deniers publics par anticipation, parce qu'elles vont permettre à leur titulaire d'obtenir des fonds. Mais, les autres biens ne sont pas des deniers publics, mais ils doivent faire l'objet d'une comptabilité au sens des textes sur la comptabilité publique.

c) La généralisation de biens mobiliers et immobiliers

434. Si la législation camerounaise est d'une clarté indiscutable relativement aux biens immobiliers en ce sens qu'elle les indique de façon formelle, il n'en est pas de même de la législation française. Celle-ci, en visant aux termes d'une liste d'apparence technique « *tout autre objet* », verse dans la généralité. En réalité, cette façon de clore l'énumération fait de son contenu une liste non pas exhaustive, et soumise en tant que telle à une interprétation stricte, mais des illustrations qui procèdent d'une volonté manifeste de n'exclure aucun bien de la protection pénale. Comme l'a si bien relevé le Professeur Mayaud, c'est « *tout objet, toute valeur, tout titre, se prêtant matériellement à une soustraction ou à un détournement qui rentre dans le domaine de l'incrimination* » [898].

435. La solution est normale, parce qu'il s'agit de marquer du sceau de la probité tout ce qui transite entre les mains des personnes exerçant des fonctions publiques, ne serait-ce que par l'intermédiaire de leurs subordonnées. Cet objectif ne saurait se limiter à quelques biens. L'enjeu de la répression ne tient pas au bien lui-même, mais à son détournement. Il est, donc, logique d'en établir le principe par référence à tout objet susceptible d'être détourné. C'est pourquoi, le législateur camerounais réprime quiconque obtient ou retient « *frauduleusement quelque bien que ce soit, mobilier ou immobilier* […] » [899].

2. Le champ d'incrimination du titre de rétention des biens détournés

436. Le droit français exige que les biens détournés se soient trouvés entre les mains du prévenu « en raison de ses fonctions ou de sa mission ». Il s'agit d'une précision importante lorsqu'on sait qu'une telle exigence n'existe pas en droit camerounais. Mais alors, comment savoir à quel moment la personne incriminée se trouvait dans l'exercice de ses fonctions ou l'accomplissement de sa mission. Il semble que le seul critère possible est

[897] Oliva (E.), Finances Publiques, *op. cit*., p. 288.
[898] *Id.*
[899] Article 184 du Code pénal.

d'examiner les textes légaux qui déterminent les pouvoirs de la personne dont il s'agit, parce que c'est par eux que se précise le contour exact de ses fonctions ou de sa mission. Dans tous les cas, il conviendra de distinguer le titre de remise, d'obtention ou de rétention selon qu'elle est réalisée en raison des fonctions ou de la mission **(a)** ou s'il s'agit d'une remise ou d'une rétention matérielle ou immatérielle **(b)**.

a) La rétention frauduleuse de biens en raison des fonctions ou de la mission

437. À l'opposé du droit pénal camerounais où la qualification et l'interprétation de l'infraction est indépendante de la fonction de l'auteur de l'infraction, le détournement visé à l'article 432-15 du CPF doit porter sur un bien remis à l'auteur de l'infraction « *en raison de ses fonctions ou de sa mission* ». Cette condition doit être comprise au sens strict du terme [900]. Ainsi, saisi d'une affaire de détournement, le juge doit indiquer les fonctions exercées ou la mission confiée à l'ordonnateur. À cette occasion, il doit préciser si les fonds ou objets détournés étaient venus entre les mains de cet ordonnateur en raison de ses fonctions ou de sa mission. Cette exigence a connu diverses applications. Ce fut le cas d'une receveuse des postes ayant détourné des titres qui lui avaient été remis par des clients de la poste [901], ou d'un maire ayant mis pendant de longs mois à la disposition d'un ami restaurateur une photocopieuse communale [902]. Par la suite, cette condition a été appliquée au maire d'une commune ayant détourné des subventions accordées par l'Union européenne et le conseil départemental pour l'exécution d'un programme interrégional franco-italien dont l'objet était la promotion de la lecture chez les enfants et dont il était le coordinateur [903].

438. En revanche, et à la différence du droit camerounais, est exclue du champ de l'incrimination de l'article 432-15 du CPF, toute remise ou toute rétention ne trouvant pas sa cause dans le contenu même de la fonction ou de la mission exercée. Il convient de distinguer la remise « *en raison* » des fonctions, et celle réalisée « *à l'occasion* » des fonctions. Seule la première, en droit français est à retenir, en ce qu'elle implique une causalité entre les fonctions exercées et la remise opérée. La seconde correspond à une situation très différente, où la remise est davantage le produit d'une conjonction que d'une destination. Dans ce contexte, la nuance suppose que soit déterminé le contenu des fonctions ou missions dont l'exercice emporte une telle remise ou rétention. Ainsi, une personne visée par la loi, en

[900] Mayaud (Y.) *La responsabilité pénale des décideurs locaux*, Lamy, 2012, p. 336.
[901] CA Paris 25 mars 2003, req. n°02/06073.
[902] Cass. crim. 20 mai 2009, req. n°08-87.354, Dr. pén. 2009, comm. 138, obs. M. Véron.
[903] Cass. crim. 19 décembre 2012, req. n°11-88.190, Bull. crim. 2012, Dr. pén. 2013, comm. 36, obs. M. Véron.

s'appropriant des fonds ou en soustrayant un acte ou un titre qui ne lui a pas été remis dans le cadre de ses fonctions ou de sa mission, ne pourra pas être poursuivie pour violation de l'article 432-15 du CPF. Très probablement, elle pourra être poursuivie pour vol ou pour destructions d'objets appartenant à autrui. Dans tous les cas, il appartiendra aux juges répressifs de déterminer les fonctions exercées ou la mission de la personne poursuivie [904].

b) Les hypothèses de maitrise matérielle ou immatérielle de biens en cause

439. La « détention » prévue à l'article 184 du CPC, ne doit pas s'entendre seulement d'une détention matérielle de biens qui en sont l'objet, mais elle doit aussi être comprise comme une maîtrise immatérielle de biens. Pour mieux comprendre la situation, il faut se référer aux détournements commis par les ordonnateurs, dont les attributions, légalement séparées de celles des comptables, sont incompatibles avec la réception ou le maniement de fonds. Il n'est pas inutile de cerner la difficulté. Imaginons qu'un ordonnateur accomplisse, à des fins de détournement, des actes réservés au comptable public, en s'ingérant dans le recouvrement des recettes destinées à l'entité qu'il représente, ou encore, en maniant des fonds extraits de sa caisse. Il viole l'interdit du cumul des fonctions d'ordonnateur et de comptable ; alors, la nécessité de retenir l'infraction de l'article 184 du CPC s'impose.

440. Relativement à cette question qui se pose davantage en droit français [905] à cause de la formule « *en raison de ses fonctions* » contenue dans le texte précité, des hésitations doctrinales et jurisprudentielles sont nées, puisqu'il n'est pas de la compétence de l'ordonnateur, comme l'a fort pertinemment souligné le Professeur Oliva, de recevoir et de manier des fonds affectés ou destinés à un organisme public [906]. A bien y regarder, ce ne sera pas « *en raison de ses fonctions* », que cet ordonnateur pourra être considéré comme étant en possession des fonds qu'il lui est reproché d'avoir détournés. Autrement dit, la condition de la stricte relation entre la remise et la fonction ne pourrait être retenue pour un ordonnateur, dans la mesure où il n'est pas dans ses attributions de détenir matériellement lesdits fonds.

441. Heureusement, un début de solution à ces réserves d'interprétation a été apporté par la Cour de cassation. En effet, elle avait jugé qu'un ordonnateur peut se rendre coupable du délit, même s'il n'a pas une maîtrise physique des biens détournés. Il lui suffit

[904] Levy (A.), Bloch (S.) et Bloch (J.-D.), *op. cit*, p. 136.
[905] Le problème se pose moins en droit camerounais dans la mesure où le législateur indique à l'article 184 du Code pénal que, « *quiconque, par quelque moyen que ce soit, obtient ou retient frauduleusement quelque bien que ce soit, mobilier ou immobilier, appartenant, destiné ou confié à l'État* […] ».
[906] Oliva (E.), Finances Publiques, Sirey, 3e éd., 2015, p. 300.

d'avoir un pouvoir de disposition sur les fonds ou valeurs en cause, et d'en orienter l'exercice à des fins contraires à leur affectation. Les termes de cet arrêt sont les suivants : « *Se rend coupable* […] *de détournement de fonds publics, le maire, titulaire d'un mandat en tant qu'ordonnateur des dépenses de la commune* […]*, qui donne l'ordre de payer des dépenses étrangères au fonctionnement de ladite commune* ». En l'espèce, le maire, qui avait ordonné le paiement d'une subvention à une association, alors qu'il savait que ces fonds étaient utilisés « *pour verser des compléments de rémunération occultes et illicites à des cadres de la commune* », a été reconnu coupable de détournement [907].

442. Tout récemment encore, le juge de cassation est resté constant dans sa position lorsque pour confirmer un arrêt de la cour d'appel de Papeete, il juge que « *l'article 432-15 du Code pénal n'exige pas, pour que le délit de détournement de fonds publics soit constitué, que l'emploi par le prévenu des biens ou des fonds à des fins autres que celles prévues par la personne publique à laquelle ils appartiennent, soit contraire à l'intérêt de celle-ci* » [908]. Cette solution, proche de la position adoptée par le législateur camerounais, ne souffre d'aucune ambiguïté, parce qu'elle dépasse l'approche matérielle de la remise préalable au détournement. D'ailleurs, le juge camerounais considère que l'utilisation de faux documents pour percevoir des fonds publics est assimilable à un détournement [909]. Il reste qu'aucune infraction ne saurait être qualifiée de détournement en l'absence des éléments le constituant.

§ 2. Les éléments constitutifs de l'infraction de détournement de biens

443. Le détournement évoqué ici, distinct du détournement contenu dans l'article 314-1 du CPF, est une sorte d'abus de confiance aggravé, dans la mesure où il est imputé à des personnes tenues par leur position officielle d'une obligation de probité particulièrement exigeante. Dans les systèmes étudiés, le Code pénal incrimine le détournement de fonds publics en raison des actes positifs **(A)**, de même qu'il incrimine cette infraction du fait de la négligence ayant permis le détournement **(B)**. Les exemples illustrant ce second aspect seront davantage développés plus loin dans notre analyse.

[907] Cass. crim. 19 juin 2002, req. n°01-84.397, Bull. crim. n°140, AJDA 2002 p. 754.
[908] Cass. crim. 24 octobre 2018, *Mme A*., req. n°17-87.077, AJDA 2018 p. 2105, note E. Maupin.
[909] C.S 27 février 1975, arrêt n°171/P, Bulletin des arrêts de la Cour suprême, n°32, p. 4641 ; CS 23 février 1978, arrêt n°70/P, Bulletin des arrêts de la Cour suprême, n°38, p. 5539.

A. La réalisation matérielle de l'infraction de détournement

444. Le droit français, à la différence du droit camerounais, perpétue une erreur de terminologie qui, déjà, pouvait être relevée dans l'ancien article 169 du Code pénal. En effet, il incrimine le fait de détruire, détourner ou soustraire un acte. Or, il est certain que l'emploi du mot « soustraire » est absolument inadéquat **(1)**. Cette précision faite, il demeure que les droits camerounais et français prévoient le détournement comme étant le principal élément matériel constitutif de l'infraction **(2)**.

1. L'inadéquation de l'acte matériel de soustraction de biens en droit français

445. La notion de « soustraction » de biens mentionnée à l'article 432-15 du CPF, souligne le Professeur Mayaud, est inadaptée pour impliquer l'appréhension, l'enlèvement d'une chose qui se trouvait hors de la détention du coupable au moment où elle s'opère [910]. La doctrine admet que les faits couverts par la soustraction se manifestent par le principe d'une remise préalable, avec ce qu'elle implique de maîtrise antérieure sur le bien, dont la protection est en jeu. Dès lors, la soustraction visée à cet article doit être comprise comme synonyme de détournement ; d'où, le caractère presque inutile de cette mention [911].

446. Les Professeurs Vitu et Jeandidier vont dans le même sens, lorsqu'ils affirment que le terme « soustraction » est tenu pour non écrit. Ils tirent leur argument du fait que « *la personne à qui les fonds, les titres ou actes ont été remis ne peut pas se rendre coupable d'une soustraction, au sens précis que ce vocable revêt en droit pénal, puisqu'elle a déjà en main les objets qu'elle s'approprie ; elle ne se met pas en possession de ces objets contre le gré du propriétaire ou possesseur légitime* » [912]. Schématiquement, la législation pénale dans les systèmes étudiés fait allusion à deux éléments matériels. Il s'agit, d'une part, de l'obtention ou de la rétention frauduleuse d'un bien appartenant, confié ou destiné à l'État ou à l'un de ses démembrements en droit camerounais, et d'autre part des agissements frauduleux à savoir la destruction et le détournement en droit français.

447. Seulement, une question mérite d'être posée au regard de la définition du détournement donnée par le législateur camerounais, à savoir le fait d'obtenir ou de retenir frauduleusement quelque bien que ce soit, mobilier ou immobilier, appartenant, destiné ou

[910] Mayaud (Y.), *op. cit*, p. 337.
[911] Sordino (M.-C.), Droit pénal des affaires. Cours exercices corrigés, Bréal, 2012, p. 252.
[912] Vitu (A.) et Jeandidier (W.), *Destruction et détournement de biens par personnes exerçant une fonction publique (art. 432-15 et 432-16)*, Jcl. P, 2017, Fasc. 20, n°39.

confié à l'État ou à une collectivité publique. À cet égard, la rétention d'un bien, aussi frauduleuse qu'elle soit, peut-elle remplacer la soustraction ? Autrement dit, suffit-il de proclamer une rétention entachée de fraude pour qu'il y ait soustraction ? Il semble difficile de répondre par l'affirmative, si l'on s'appuie sur un arrêt de la Cour de cassation, certes ancien, mais qui reste d'actualité [913]. Dans cette affaire bien connue, le juge avait décidé que la rétention frauduleuse d'un bien ne constituait pas nécessairement la soustraction. Pour qu'il y ait ce caractère, il faut la réunion de deux conditions. Premièrement, il faut que le bien retenu ait été non remis volontairement à l'accusé ou mis à la disposition de ce dernier en raison ou non de ses fonctions, mais soustrait par lui. Secondement, la fraude, bien qu'elle ait pu n'être révélée que par des actes postérieurs, doit avoir existé au moment de la soustraction.

2. Les contours de l'acte matériel de détournement de biens

448. Il ne fait pas de doute que le délit retranscrit à l'article 432-15 du Code pénal concerne aussi le détournement. Ce texte n'indique pas en quoi il consiste et la jurisprudence a bien du mal à l'enfermer dans une définition précise. L'attitude de la doctrine à cet égard ne s'est pas fait attendre. Comme l'a écrit avec justesse Mme Laval, le détournement est le fait pour un gérant de crédits publics, dépositaire ou non de l'autorité publique, de détruire et de détourner un acte, un titre, des fonds publics, pièces, effets ou tout autre objet, qui lui ont été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission [914]. La consécration juridique de cette définition en droit camerounais, comme cela a été relevé plus haut, est l'œuvre du législateur.

449. Dès lors, il n'est guère concevable de nier, raisonnablement avec une doctrine autorisée, que le détournement fait référence à l'abus de confiance, puisque cette infraction est, en fait, une variante de l'abus de confiance imputée à des personnes, dont les fonctions revêtent une obligation de probité particulière [915]. La distinction entre les deux tient, en réalité, à cette différence d'auteurs, et non à la matérialité du détournement identique de l'une à l'autre. Il ressort de ce qui précède que le détournement renvoie à tout acte contraire à la destination de l'objet préalablement remis. En d'autres mots, le détournement signifie, pour la personne incriminée que celle-ci se comporte comme si elle était propriétaire du bien reçu [916], c'est-à-dire, pour reprendre les propos du Professeur Sordino, « *à exercer les prérogatives de*

[913] Cass. crim. 26 mars 1836, *Ministère public c/ Morichon*, Journal de droit criminel, VIII, p. 212.
[914] Laval (N.), *Jurisprudence pénale de la gestion locale*, Annuaire des collectivités locales, 2002, n°1, p. 567.
[915] Mayaud (Y.), *La responsabilité pénale des décideurs locaux*, Lamy, 2012, p. 331.
[916] Voir à ce sujet, le lien, [http://www.justice.gouv.fr/art_pix/scpc2005-8.pdf], consulté le 20 mai 2019.

l'abusus » [917]. Plus simplement, le détournement consiste à se comporter sur la chose reçue comme le ferait un véritable propriétaire. Détourner, affirment les Professeurs Vitu et Jeandidier, c'est substituer à la possession précaire dont on est investi, une possession *animo domini* excluant les prérogatives que le véritable propriétaire a sur cette chose [918].

450. Le détournement peut aussi consister en une modification de l'affectation ou de la destination du bien qui traduit une interversion de possession. Il peut, en outre, résulter d'une utilisation de la chose à des fins étrangères aux stipulations contractuelles, légales et règlementaires. Ainsi et comme l'a relevé le juge français, est constitutive de détournement, la méconnaissance, par le Président d'un Conseil général, d'une affectation budgétaire en utilisant, à d'autres fins que celles autorisées, des crédits destinés à des actions ayant pour objet l'insertion des personnes en difficulté et inscrits au budget au titre des dépenses obligatoires [919]. En plus, constitue un détournement, le fait, pour le directeur de cabinet d'un maire, trésorier adjoint de l'antenne locale d'une association, d'ouvrir, à l'insu du président de cette association, un compte bancaire au nom de cette antenne, dénuée de toute personnalité juridique, puis de se faire allouer des subventions par la commune et par le centre communal d'action sociale à l'aide de faux extraits de délibérations. L'arrêt du juge de cassation est intéressant dans la mesure où il atteste du caractère extensif du champ de cette infraction [920].

451. La détention matérielle des fonds par l'ordonnateur n'est pas nécessaire, il suffit qu'il les ait à sa disposition. Ainsi, se rend coupable de détournement de biens publics, le président du syndicat mixte d'un parc naturel régional en Corse, qui accepte qu'un employé détaché dans ce syndicat n'y exerce aucune activité et soit rémunéré par imputation de ses traitements et des charges afférentes à cet emploi fictif sur la dotation budgétaire annuelle allouée par l'organisme public ayant mis ce salarié à sa disposition. En agissant ainsi, le président de ce syndicat se rend coupable de détournement de fonds, au préjudice de l'organisme qu'il dirige, pour n'avoir pas exigé de son nouvel agent, ni présence, ni travail effectif. Ce détournement est avéré quand bien même, il n'a pas eu la détention matérielle des fonds détournés, mais la seule disposition de la dotation.

---

[917] Sordino (M.-C.), Droit pénal des affaires. Cours exercices corrigés, Bréal, 2012, p. 289.
[918] Vitu (A.) et Jeandidier (W.), *op. cit.*, n°40.
[919] Cass. crim. 4 mai 2006, req. n°05-81.151, Bull. crim. n°119, RLCT 2006, n°518, note Y. Mayaud.
[920] Cass. crim. 30 mai 2001, req. n°00-84.102, Bull. crim. 2001, n°137, Dr. pén. 2001, comm. 123, obs. M. Véron, D. 2002 p. 1799, obs. M. Segonds.

452. Par ailleurs, un employé qui ne pouvait cumuler son ancien emploi de secrétaire général de l'Office de l'environnement de la Corse avec son mandat électif de maire, s'était fait mettre à la disposition du syndicat mixte du Parc naturel régional de Corse, en accord avec les présidents respectifs de ces deux organismes. Pour avoir profité de substantielles rémunérations sans contrepartie lui permettant d'assurer ses attributions de maire, celui-ci s'est rendu coupable de recel de détournements de fonds publics [921]. Cet exemple peut également être appliqué au maire d'une commune qui, sans consulter son conseil municipal, accepte que des associations, mises en place par ses soins, perçoivent des recettes publicitaires du journal d'information municipale et d'en disposer sans qu'il existe aucune convention conclue et approuvée entre ces associations et la commune [922].

453. Cette expérience française constitue un avantage pour la précision du contenu de l'infraction de détournement de biens. Quant aux juges camerounais, ils utilisent une terminologie variée, pour qualifier le détournement, qui n'est pas inutile de mentionner ici : « […] *L'accusé a aisément reconnu avoir obtenu et retenu frauduleusement des élèves les frais de scolarité* [923] *;* […] *Qu'il y a dès lors preuves suffisantes contre les accusés d'avoir obtenu ou retenu frauduleusement la somme de X… appartenant ou confiée à l'État du Cameroun* [924] […]. *Qu'il a autorisé le paiement des centaines d'ordonnances relatives à des comités fictifs, favorisant une évasion colossale de fonds publics* » [925].

454. En outre, le juge camerounais considère une simple rétention, mais frauduleuse, du bien public préalablement reçu, comme un détournement de bien. C'est notamment le cas d'un greffier en chef d'une juridiction qui ne représente pas au moment de quitter son poste pour la retraite l'intégralité des sommes qu'il était censé détenir [926]. On peut enfin relever la remise des fonds à un tiers qui n'y a pas droit, laquelle remise se matérialise à travers la violation de la réglementation des marchés publics [927]. Il n'est pas question ici, d'une revue d'ensemble de ces formules, mais simplement il s'agit de montrer qu'ils

[921] Cass. crim. 30 mai 2001, req. n°00.84.102, Bull. crim. n°137, D. 2002 p. 1799, note M. Segonds, Dr. pénal 2001, comm. 126, obs. M. Véron.
[922] Cass. crim. 19 juin 2002, req. n°01-84.397, Bull. crim. n°140, D. 2003 p. 172, obs. M. Segonds.
[923] TGI Koung-Khi 21 avril 2015, *Lycée de HA Bandjoun c/ M. K. P*, jugement n°16/Crim.
[924] TGI du Mfoundi 19 octobre 2004, jugement n°114/Crim.
[925] TGI du Mfoundi 17 juin 2007, jugement n°371/Crim.
[926] CS 29 avril 2014, *Mme F. E. épse T. K. c/ Ministère public et Minjustice*, arrêt n°009/SSP/CS.
[927] CS 5 août 2015, *Sieur O. A. U., c/ Ministère public et État du Cameroun*, arrêt n°002/SSP/CS ; CS 17 décembre 2013, *O. N. et autres c/ Ministère public et FEICOM*, arrêt n°017/SSP/CS ; CS 29 avril 2014, *Sieur S. S. A., et autres c/ Ministère public et Port Autonome de Douala*, arrêt n°005/SSP/CS.

traduisent la diversité d'approches utilisées par le juge pénal camerounais. Quoi qu'il en soit, ces agissements frauduleux ne sont punissables que s'ils ont été commis intentionnellement.

B. « L'intentionnalité » de l'infraction de détournement

455. En l'absence d'une indication contraire, l'infraction de détournement n'est constituée que si l'auteur est animé d'une intention délictueuse en vertu de l'exigence générale posée par la législation pénale c'est-à-dire la volonté de réaliser l'acte interdit par la loi **(1)**. Toutefois, il peut arriver que cette infraction soit retenue en l'absence même de l'élément intentionnel **(2)**.

1. L'infraction de détournement en présence de l'élément intentionnel

456. Notion abstraite, l'intention tient dans le fait d'agir contrairement à la loi, et en connaissance de cause. En réalité, les motivations n'ont pas à intervenir, une simple recherche d'un profit personnel suffit [928]. Quoi qu'il en soit, en droit camerounais **(a)** comme en droit français **(b)**, le détournement de biens public demeure une infraction intentionnelle.

a) L'exigence du caractère frauduleux de l'infraction en droit camerounais

457. De façon générale, le fondement de l'élément moral de l'infraction de détournement de biens publics, en droit camerounais, doit être recherché à l'article 184 du Code pénal. La rédaction de cet article est claire. En effet, l'obtention ou la rétention d'un bien appartenant à l'État doit avoir été faite « *frauduleusement* ». De ce point de vue, il n'est pas sans intérêt de souligner que le détournement est davantage une infraction intentionnelle, requérant de ce fait les conditions de l'alinéa 2 de l'article 74 du Code pénal. Aux termes de cette disposition, « *est pénalement responsable celui qui, volontairement, commet les faits caractérisant les éléments constitutifs d'une infraction avec l'intention que ces faits aient pour conséquence la réalisation de l'infraction* ». Pendant longtemps, l'intention était présumée dès lors que la mise en demeure de l'ordonnateur de restituer les biens détournés demeurait infructueuse. Cependant, la Cour suprême, dans un arrêt de principe du 15 avril 1976, est venue remettre en cause cette posture jugée trop rigide. Elle affirmait, sans équivoque, que *« l'intention criminelle constitue l'un des éléments constitutifs de l'infraction*

[928] Mayaud (Y.), *op. cit*., p. 339.

qualifiée crime ou délit de détournement » [929]. Ce qui signifie *a contrario* qu'en l'absence d'intention, il ne saurait être question du détournement.

458. Le juge camerounais l'a rappelé encore récemment en annulant un arrêt confirmatif d'un jugement, parce que « *le juge d'instance n'a pas rapporté la preuve de la fraude alléguée et caractérisé l'élément moral constitutif des crimes mis à la charge de l'accusé* » [930]. L'appréciation de l'intention frauduleuse relève du pouvoir souverain du juge du fond. Dans certaines situations, la preuve de l'élément moral résulte des mentions de la décision attaquée, en ce qu'elle constate l'existence de l'infraction dans les termes même de la loi. Dans l'affaire *O. A. U. c/ État du Cameroun* par exemple, les juges avaient tiré l'intention de sieur O. A. U. de détourner les fonds de deux faits. Il s'agit, d'une part, de sa connaissance des règles de passation des marchés et de leur violation récurrente, et d'autre part, du fait qu'il s'était abstenu d'annuler les marchés qu'il savait pourtant n'avoir pas été exécutés [931].

b) La construction de l'élément moral en droit français

459. Très souvent, c'est par référence à la conscience qu'a eue l'auteur de l'infraction des interdits de la loi qu'il faudra le juger, ce qui en rend les applications assez immédiates. Ainsi, un comité social en faveur du personnel communal avait été constitué en association, dont le président et le trésorier étaient des agents communaux. Il avait été procédé, avec l'accord du maire, au versement de compléments illicites de rémunération à ces deux agents ; lequel provenait de la subvention accordée par la commune à cette association.

460. Pour relaxer le maire du chef de détournement, la cour d'appel avait retenu que, « *si le prévenu était au courant du système mis en place pour le versement de ces indemnités occultes, ayant lui-même signé les courriers les accompagnant, il n'a accompli aucun acte de détournement, ni donné aucune instruction directe pour y procéder* » [932]. S'inscrivant à contre-courant de cette décision, la Cour de cassation a jugé qu'en se prononçant ainsi, et sans tirer les conséquences légales de ses propres constatations relatives à la connaissance qu'avait le prévenu du détournement des sommes qu'il ordonnançait, la cour d'appel n'a pas justifié sa décision. D'après le juge de cassation, se rend coupable de détournement « *le maire, titulaire d'un mandat en tant qu'ordonnateur des dépenses de la*

[929] CS 15 avril 1976, arrêt n°37/S, Bulletin des arrêts n°9. 1976, p. 4691.
[930] CS 29 novembre 2014, *P. N. A. c/ Ministère public, MINFI et CAA*, arrêt n°19/SSP/CS.
[931] CS 5 août 2015, *O. A. U. c/ Ministère public et État du Cameroun*, arrêt n°002/SSP/CS.
[932] CA Nancy 9 mai 2001, *Jean-Marcel.*

commune […]*, qui donne l'ordre de payer des dépenses étrangères au fonctionnement de ladite commune* » [933]. Ainsi, la preuve de la connaissance des actes commis par l'auteur de l'infraction est un indice suffisant d'intention, ce qui rend la relaxe impossible.

461. Sur le principe, le détournement de biens est une infraction intentionnelle, c'est-à-dire commise avec la volonté consciente et délibérée de la réaliser. En droit français, ce principe est défini par l'alinéa 1 de l'article 121-3 du Code pénal, en ces termes : « *il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre* ». En revanche, le détournement de fonds publics par un tiers, et résultant de la négligence de l'ordonnateur, n'en fait pas partie. Cette constatation amène à s'interroger, à la suite de M. Castelnau, sur la constitutionnalité d'une telle disposition, puisque « *les principes de droit pénal nécessitent la preuve de l'intention délictuelle* » [934]. Seulement, le champ d'application de cet article ne semble pas être limité aux infractions liées aux atteintes à l'intégrité physique. La preuve en est que la jurisprudence constante l'étend à l'infraction visée à l'article 432-16 du CPF qui incrimine le détournement des fonds publics par un tiers, du fait de la négligence commise par une personne dépositaire de l'autorité publique.

462. En réalité, l'intention coupable se trouve établie lorsque les fonds sont utilisés à des fins étrangères à leur destination normale, par exemple pour régler des dépenses personnelles de l'ordonnateur. Ainsi, le juge français a indiqué qu'encourt la cassation « *l'arrêt qui relaxe des greffiers associés de tribunaux de commerce qui ont utilisé des fonds reçus de commerçants et de sociétés pour publication d'avis au BOACC, à d'autres fins que celles prévues, notamment en versant des salaires à l'épouse de l'un d'eux sans qu'aucune prestation n'ait été fournie, retardant l'envoi de ces avis afin de différer le paiement de leur publication jusqu'à ce que la trésorerie du greffe le permette* » [935]. Comme le souligne le Professeur Véron, le délit de complicité de détournement par un dépositaire de l'autorité publique et celui de négligence d'où est résulté un détournement reposent sur des faits matériels identiques. Ces délits ne se distinguent que par leur élément intentionnel, présent en cas de complicité, absent en cas de négligence [936].

[933] Cass. crim. 19 juin 2002, req. n°01-84.397, Bull. crim. n°140, RTD com. 2003 p. 176, obs. B. Bouloc.
[934] Castelnau (de) (R.), *Prise illégale d'intérêt, favoritisme et infractions de négligence : « Infra legem, para legem, contra legem ! »*, La Gazette des communes, 2000, p. 60.
[935] Cass. crim. 20 avril 2005, req. n°04-83.017, Bull. crim. n°140.
[936] Véron (M.), *Complicité ou imprudence du dépositaire ?*, Droit pénal, 1999, p. 11.

463. En outre, le président d'un syndicat de collectivité a été condamné pour détournement, en raison des circonstances ayant abouti à un emploi fictif. Pour rejeter son pourvoi, le juge indiquait que « […] *l'arrêt énonce que les délits commis ne sont pas la conséquence d'une simple imprudence de la part des prévenus, mais relèvent bien d'une volonté de rendre service et d'organiser ainsi, au préjudice de la collectivité nationale, une apparence de respect de la loi pour assurer le confort de M. X.* » [937]. La solution retenue par le juge d'appel attire l'attention, puisque les faits imputés aux prévenus, soutient le Professeur Véron, « *n'étaient pas la conséquence d'une simple imprudence, mais constituaient un véritable montage destiné à donner l'apparence de respect de la loi* [...]. *L'action consciente et organisée des prévenus caractérise clairement leur intention coupable* [...] » [938]. Cette position a été étendue au détournement constitué en l'absence d'élément intentionnel.

2. L'infraction constituée en l'absence de l'élément intentionnel en droit français

464. Il s'agit d'une infraction spécifique en droit pénal français. En effet, l'article 432-16 du CPF prévoit un autre délit, assez sévère, puisqu'il reconnaît que, lorsque la destruction ou le détournement par un tiers des biens publics résulte de la négligence d'une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, celle-ci est punie. Il ne fait pas de doute, comme l'a déjà reconnu la doctrine, que cette infraction « *implique que le tiers se soit fait préalablement communiquer, par la personne responsable, le bien qu'il va détourner* » [939]. Autrement dit, les actes matériels de détournement ou de rétention frauduleuse ne sont pas le fait de l'auteur du délit, mais celui d'un tiers. Néanmoins, la responsabilité pénale n'en est pas pour autant une responsabilité du fait d'autrui, au sens de l'article 1242 du Code civil [940]. Il s'agit de la responsabilité personnelle du dépositaire public, dont seule la négligence aurait permis la disparition des biens.

465. À la négligence, doit être assimilée toute faute d'imprudence ainsi que tout manquement dans l'inobservation des règlements relatifs à la garde des biens confiés. Le mot négligence, soutient la doctrine, « *doit être pris en son sens large, c'est-à-dire le défaut de surveillance, l'inattention, l'imprudence dans la garde et la surveillance des biens confiés* »

---

[937] Cass. crim. 30 mai 2001, req. n°00-84.102, Bull. crim. n°137.
[938] Véron (M.), Droit pénal spécial, Sirey, 16e éd., 2017, comm. 126.
[939] Levy (A.), Bloch (S.) et Bloch (J.-D.), *La responsabilité pénale des collectivités territoriales, de leurs élus, de leurs agents*, Litec, 1995, p. 141.
[940] Aux termes de l'article 1242 (nouveau) du Code civil, « *On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde* ».

[941]. Il s'agit ici d'une faute non intentionnelle, c'est-à-dire toute défaillance, marquée par son caractère involontaire, que vise la loi. Dans ce sens, celle-ci soumet les personnes exerçant une fonction publique à une stricte obligation de conservation des fonds, valeurs et objets, qui leur sont remis en raison et/ou indépendamment de leur qualité ou de leur mission [942]. Toutefois, on ne saurait trop souligner, l'intransigeance du législateur camerounais, lorsqu'il n'admet qu'aucune peine ne soit prononcée à l'encontre d'un ordonnateur, quand bien même le détournement serait « *la conséquence même voulue d'une omission* » [943].

466. L'alinéa 3 de l'article 121-3 du CPF permet de mieux comprendre la question. D'après ce texte, il y a également détournement de biens *« en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi et le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait* ». Dans le cas de l'article 432-16 du CPF, seul l'alinéa 3 de l'article 121-3 semble applicable. C'est la position de la doctrine [944], suivie par le juge. Ainsi, un arrêt récent a jugé que cet article 432-16, « *qui incrimine la négligence commise par un dépositaire de l'autorité publique* […], *et ayant permis un détournement de fonds publics* […]*, n'exige pas, pour que le délit soit caractérisé, la violation délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité. Justifie ainsi sa décision la cour d'appel qui, pour déclarer un maire coupable de cette infraction, relève qu'il a signé, en négligeant d'en contrôler le contenu, des ordres de paiement non causés et étayés par de fausses factures, au profit du mari de la secrétaire qui les lui présentait* » [945].

467. En l'espèce, le juge de cassation avait été saisi d'un pourvoi formé par l'ancien président d'une communauté de communes et d'un syndicat intercommunal, condamné pour avoir permis le détournement de fonds publics. Plus précisément, de 2004 à 2012, l'intéressé avait signé, sans procéder à des vérifications, les ordres de paiement étayés de quarante-sept fausses factures confectionnées à l'adresse du syndicat par la secrétaire générale de la communauté en question. Ces ordres de paiement ordonnaient le virement des montants qui y figuraient au compte bancaire personnel de son époux, Hervé Y. La cour d'appel de Bordeaux avait alors retenu contre l'élu le délit prévu par l'article 432-16 du CPF, au motif qu'il avait

[941] Levy (A.), Bloch (S.) et Bloch (J.-D.), *op. cit.* p. 141.
[942] Mayaud (Y.), *op. cit*., p. 344.
[943] Alinéa 3 de l'article 74 du Code pénal camerounais.
[944] Saenko (L.), *Négligence ayant permis un (supposé) détournement de fonds publics : regard critique sur l'article 432-16 du Code pénal*, RTD com., 2017, p. 210.
[945] Cass. crim. 22 février 2017, req. n°15-87.328, AJCT 2017 p. 338, note J. Lasserre-Capdeville.

manqué aux devoirs de sa charge et commis une faute de négligence. Il avait été condamné à une peine d'un an d'emprisonnement avec sursis et 10 000 € d'amende. En ne remettant pas en cause cette solution, la Haute juridiction rappelle, à cette occasion, que le délit étudié n'exige pas, pour sa caractérisation, « *la violation délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité* » ; une négligence suffit dans ce cas [946].

468. Auparavant, il avait été jugé que, du moment où un secrétaire de mairie détient régulièrement dans un lieu autre que la mairie les registres d'état civil de la commune, il a le devoir de veiller à leur conservation. Autrement dit, si ceux-ci venaient à disparaître alors qu'il a omis de les restituer à la mairie ou de les mettre à l'abri en quittant son domicile, cette attitude constituerait de sa part une négligence [947]. Le fait que ces registres d'état civil se retrouvent chez le mis en cause ne constitue pas en soi un acte de détournement, mais c'est plutôt leur altération ou leur disparition qui est constitutive de l'infraction sus-évoquée. L'encadrement, résultant de l'alinéa 3 de l'article 121-3 du CPF, est bienvenu partant du constat qu'il limite la répression pénale aux manquements les plus graves.

469. L'affaire *L. c/ Procureur de la République près le TGI du Lom et Djérem*, objet de l'arrêt n°76/P du 16 juillet 2015, est à cet égard très significative. Dans cette espèce, le TGI du Lom et Djérem, en date du 5 février 2013 avait condamné sieur L. du chef de détournement à quinze ans de prison ferme. Il lui était reproché d'avoir soustrait, déposé à son domicile et confisqué les pièces comptables, registres et autres dossiers de la procédure [948]. Par requête en date du 6 février 2013, le requérant saisit la Chambre judiciaire de la Cour suprême aux fins d'annulation de la mesure contestée. La Haute juridiction accédait à sa demande en déclarant qu'il n'y avait pas soustraction de biens. Les termes de cet arrêt sont les suivants : « […] *Que même si ces biens étaient trouvés chez lui, leur représentation n'était pas menacée, raison pour laquelle dès qu'ils ont été demandés par la Commission, il leur a dit que ces objets se trouvaient à la maison, leur substance n'a pas été altérée et ils ont été mis à la disposition du service du greffe à la réquisition des organes compétents.* [Par ailleurs], *un fonctionnaire peut se retrouver avec les cachets du service à son domicile ou avec un dossier pour boucler un travail inachevé ou pour une autre raison, encore que sieur L. était également dépositaire et gardien public desdits objets* » [949]. Les illustrations ci-dessus

[946] Lasserre-Capdeville (J.), *Un élu local, s'il est négligent, peut être condamné pour détournements de fonds publics*, AJCT, 2017, n°6, p. 338.
[947] CA Nancy 23 décembre 1965, RSC 1967 p. 653, obs. A. Vitu, JCP G 1967.II. 949, note R. de Lestang.
[948] TGI Lom et Djérem 5 février 2013, *Ministère public et sieur L.*, jugement n°08/Crim.
[949] CS 16 juillet 2015, *Sieur L., c/ État du Cameroun (P.R près le TGI du Lom et Djérem)*, arrêt n°76/P.

sont la preuve que l'incrimination n'est pas une pure vue de l'esprit, et que les circonstances peuvent se prêter à certaines fautes de surveillance, témoignant d'un manquement suffisamment grave pour justifier la répression.

Section 2. Le régime de répression de l'infraction de détournement de biens

470. Ces dernières années ont été marquées, au Cameroun et en France, par un développement des poursuites pénales envers des ordonnateurs, au titre d'infractions intentionnelles ou non intentionnelles. La répression de l'infraction de détournement doit permettre de sanctionner les actes et faits légalement formés, réels ou simulés, portant atteinte au patrimoine de l'État **(§ 2)**, ceci dans le cadre d'une procédure bien encadrée **(§ 1)**.

§ 1. L'exposé des modalités procédurales

471. L'analyse des modalités procédurales commande que soient examinées, respectivement la procédure de mise en mouvement de l'action publique **(A)**, et la particularité de la procédure de jugement des comptables et dépositaires publics **(B)**.

A. Les règles procédurales de mise en mouvement de l'action publique

472. Le détournement de fonds publics est une infraction qui présente des ressemblances très marquées avec l'abus de confiance, voire avec l'abus de biens sociaux. Ce rapprochement entre les faits délictueux amène le juge à appliquer pour cette infraction le même régime dérogatoire de prescription que pour les autres infractions qu'il range dans la catégorie des infractions occultes. La conséquence, qui en découle, est que le point de départ du délai de prescription, n'est pas le jour de la commission des faits, comme le veut la loi, mais le jour où les actes frauduleux ont pu être constatés dans des conditions permettant l'exercice de l'action publique [950]. C'est pourquoi, les règles gouvernant la prescription de l'action publique **(1)**, et celles tenant à l'exercice de l'action civile **(2)** en cas de détournement de biens, appellent diverses réflexions.

1. Le régime spécial de prescription de l'action publique

473. Le détournement de biens publics est, en principe, un délit consommé par l'acte matériel de détournement, lequel marque le point de départ du délai de prescription de

[950] Mascala (C.), *Détournement de fonds publics (art. 432.15 C. pén.) : confirmation du régime spécial de prescription de l'action publique*, RSC, 2010, p. 863.

l'action publique [951]. La qualification se fait *in abstracto*, par rapport au texte d'incrimination, et non par rapport au comportement du mis en cause. Cette infraction est instantanée quelle que soit la durée réelle des opérations de détournement. Le caractère instantané découle du fait que l'infraction est susceptible de se réaliser par une action ou une omission qui s'exécute en un trait de temps, quand bien même ses effets se prolongeraient [952]. Mais, selon une jurisprudence ancienne et constante, ce point de départ est retardé au jour où la victime a été en mesure de découvrir l'infraction, c'est-à-dire une fois qu'elle dispose des éléments nécessaires à sa découverte, dans des conditions permettant l'exercice de l'action publique [953].

474. Ainsi, il a été reproché à une prévenue, fonctionnaire de mairie, d'avoir falsifié des mandats de paiement qu'elle établissait elle-même. Ces faits, qui s'étaient prolongés pendant huit ans, et que la prévenue avait dissimulés en faisant disparaître toute trace de la fraude, n'avaient pu être révélés que par l'intervention du ministère de l'Économie. Les juges du fond, constatant la dissimulation des faits délictueux par la prévenue, appliquent la jurisprudence de la Cour de cassation. Celle-ci permet de décaler le point de départ du délai de prescription de l'action publique au jour où les faits sont apparus, quelle que soit la date de leur commission ce qui permettait en l'espèce, de déclarer l'action publique recevable. Condamnée pour détournement, la mise en cause forma un pourvoi en cassation au motif que la prescription de l'action publique était acquise au moment de l'engagement des poursuites.

475. La Cour de cassation rejeta le pourvoi. Elle affirma que les faits retenus par le juge d'appel « *caractérisent l'existence d'une dissimulation de nature à retarder le point de départ de la prescription* ». L'arrêt du 2 décembre 2009 confirme cette conception dérogatoire du régime de prescription en ce qui concerne le délit de détournement, et marque très clairement une unification de la jurisprudence pour les infractions occultes [954]. Cette solution permet d'éviter que le coupable puisse, grâce à des manœuvres habiles, empêcher la poursuite de ses détournements. Toutefois, la difficulté réside dans l'établissement de la preuve de la dissimulation ayant occasionné une découverte tardive [955].

---

[951] Monteiro (E.), L'essentiel du Droit pénal des affaires, Gualino, 1re éd., 2016, pp. 85 et s.
[952] Roux (de) (X.) et Bourgartchek (K.), *L'abus de biens : derniers excès*, Joly sociétés, 1995, n°12, p. 1026.
[953] Cass. crim. 2 décembre 2009, req. n°09-81.967, AJ pénal 2010 p. 78, obs. G. Royer, RTD com. 2010 p. 441, obs. B. Bouloc, Dr. pén. 2010, com. n°39, M. Véron, RSC 2010 p. 863, obs. C. Mascala.
[954] Cass. crim. 13 septembre 2006, req. n°05-84.111, AJ pénal 2006 p. 504, obs. G. Royer, RSC 2007 p. 537, obs. C. Mascala, RTD com. 2007 p. 249, obs. B. Bouloc
[955] Cass. crim. 7 mai 2002, req. n°02-80.638, Bull. crim. n°107, Rev. sociétés 2002 p. 741, note B. Bouloc, RTD com. 2002 p. 736, note B. Bouloc, Dr. pénal 2002, comm. 104 (2 arrêts), obs. M. Véron.

476. Le juge, lorsqu'il est saisi, doit constater qu'il y a eu dissimulation et rechercher la date à laquelle le détournement est apparu et a pu être constaté dans les conditions permettant l'exercice de l'action publique, c'est-à-dire à la condition que cette date ne soit pas hypothétique [956]. La Cour de cassation n'hésite pas à censurer les juges du fond quand ils déclarent l'action publique prescrite sans avoir recherché la date exacte où les faits délictueux ont été constatés [957]. Ce n'est, ni plus, ni moins, que la jurisprudence habituelle de la Cour de cassation, confortée par une décision de l'assemblée plénière ayant refusé le renvoi au Conseil constitutionnel d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'interprétation des dispositions du CPP en matière d'infractions clandestines ou occultes [958].

477. Selon la définition proposée par Mme Commaret, Avocat général à la Cour de cassation, la « *dissimulation consiste à masquer la réalité de l'infraction par des manœuvres d'occultation, à cacher ce qui est par des artifices, par un montage, le délit ne pouvant être décelé par ceux qui vont en subir les conséquences dommageables* » [959]. La dissimulation n'est pas réductible à l'état d'ignorance de la victime, mais implique un acte intentionnel d'occultation de la part de son auteur. Il appartient à la partie poursuivante de démontrer que l'ignorance de la victime résulte de manœuvres de dissimulation de la part de l'auteur. Ce n'est donc pas la nature même du délit qui justifie le report du point de départ de la prescription, mais les circonstances dans lesquelles il a été commis.

478. A titre d'exemple, la Cour de cassation a approuvé une décision de la cour d'appel de Paris tendant à retarder le point de départ de la prescription dans une affaire concernant un marché public de plus de 4 millions de francs pour laquelle la collectivité locale n'avait pas eu recours à la procédure normale d'appel d'offres. En effet, « *le recours, à une structure de droit privé, a eu pour effet d'empêcher tous les contrôles habituels et a fait obstacle à la découverte de l'aspect irrégulier d'une opération dissimulée qui a été présentée comme s'inscrivant dans l'exécution d'un marché déjà passé alors qu'il s'agissait d'une opération autonome* » [960]. Si la dissimulation peut être caractérisée par des opérations positives d'occultation, elle peut l'être aussi par une abstention notamment le défaut de

[956] Cass. crim. 2 décembre 2009, req. n°08-81.967, RTD com. 2010 p. 441, note B. Bouloc.
[957] Cass. crim. 8 février 2006, req. 05-80.301, Bull. crim. n°34, D. 2006 p. 2297, note L. Saenko.
[958] Cass. Ass. plén, 20 mai 2011, req. n°11-90.025 et req. n°11-90.033, req. n°11-90.032, D. 2011 p. 1426, obs. D. Chagnollaud, *Ibid*. p. 1775, chron. N. Maziau ; *Ibid*. p. 2231, obs. J. Pradel, AJ pénal 2011 p. 516, note J. Gallois, Rev. sociétés 2011 p. 512, note H. Matsopoulou, RSC 2011 p. 611, obs. H. Matsopoulou, *Ibid*. p. 656, obs. J. Danet, RTD com. 2011 p. 654, obs. B. Bouloc.
[959] Commaret (D.), *Le régime des prescriptions civiles et pénales*, in J.-S. Hyest, H. Portelli et R. Yung, Sénat, Rapport d'information, n°338, 2007, p. 19.
[960] Cass. crim. 19 mai 2004, req. n°03-83.953, AJ Pénal 2004 p. 286, somm. J. Coste.

mention du bénéficiaire d'une dépense dans les comptes d'une société [961]. En général, les règles fixées à propos du détournement de biens sont directement inspirées de celles retenues pour l'abus de confiance, dont les prémices remontent aux années 1930 [962].

479. Dans une affaire jugée en 1978, il a été retenu que les faits délictueux n'avaient pu être connus que du jour où, après la mise en liquidation de biens, le syndic, seul représentant de ces sociétés, a été en mesure de les constater [963]. Cette solution retenue s'inscrit dans cet ensemble, les juges retenant que les faits étaient prescrits. En effet, le plaignant avait eu connaissance, à la réception de la réponse du mandataire liquidateur à sa demande de restitution des sommes investies, que celles-ci ne figuraient pas dans les comptes sociaux. Sans bouleverser les solutions antérieures, les arrêts les plus récents sont parvenus à un juste équilibre en précisant la règle de fixation du point de départ du délai.

480. Certes, la jurisprudence a parfois précisé que la prescription courrait à compter de l'inscription en comptabilité des sommes détournées, mais la prescription a été écartée au motif que le détournement avait été dissimulé dans les comptes. Dans un arrêt essentiel rendu en 1997, le juge a décidé que la prescription de l'action publique ne peut commencer à « *courir, sauf dissimulation, qu'à compter de la présentation des comptes annuels* » [964]. Ce recul du point de départ du délai de prescription, en matière de détournement de biens publics, a inspiré les solutions adoptées en matière de prescription d'abus de biens sociaux, ce qui n'est pas illogique, pour reprendre les termes du Professeur Bonfils, compte tenu de la parenté de ces deux incriminations [965]. Quoi qu'il en soit, cette solution rendait de fait, et ce davantage en droit français, l'infraction difficilement prescriptible, d'autant que la jurisprudence considérait qu'à chaque acte constitutif de détournement, un nouveau délai recommence à courir [966]. Dans le même esprit, la Cour de cassation avait jugé que le détournement résultant du paiement de salaires rémunérant des emplois fictifs est une infraction instantanée consommée lors de chaque paiement indu [967].

---

[961] Cass. crim. 25 février 2004, req. n°03-81.173, Bull. crim. n°53, RTD com. 2004 p. 625, obs. B. Bouloc.
[962] Cass. crim. 13 janvier 1934, Gaz. pal. 1934, 1, p. 447.
[963] Cass. crim. 12 juin 1978, req. n°76-90.886, Bull. crim. n°189.
[964] Cass. crim. 5 mai 1997, req. n°96-81.482, Bull. crim. n°159, Rev. sociétés 1998 p. 127, note B. Bouloc.
[965] Bonfils (P.), Droit pénal des affaires, Montchrestien, 2009, p. 96.
[966] Cass. crim. 10 août 1981, Bull. crim. n°244, Rev. sociétés 1983 p. 369, note B. Bouloc ; Cass. crim. 13 février 1989, Bull. crim. n°69, Rev. sociétés 1989 p. 692, note B. Bouloc.
[967] Cass. crim. 13 septembre 2006, req. n°05-84.111, Bull. crim. n°220, AJ Pénal 2006 p. 504, obs. G. Royer, RTD com 2007 p. 249, note B. Bouloc, RSC 2007 p. 537, note C. Mascala.

481. Mais, la situation relativement au report du délai de prescription a évolué en France depuis l'adoption de la loi n°2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale [968]. Ce texte légalise l'exception, jusqu'alors prétorienne, selon laquelle le délai de prescription de l'action publique de l'infraction occulte ou dissimulée court à compter du jour où l'infraction est apparue et a pu être constatée dans des conditions permettant la mise en mouvement ou l'exercice de l'action publique [969]. Si cette loi du 27 février 2017 légalise, dans son article 9-1 du CPP, la jurisprudence relative au point de départ du délai de prescription intéressant l'infraction occulte, elle limite dans le même temps le régime de cette solution par l'instauration de « délais butoirs » commençant à courir au jour où l'infraction a été commise [970]. Le délai applicable en matière de délit est ainsi de douze années révolues et trente années pour les crimes à compter du jour où l'infraction a été commise. Si la prescription est parfois considérée comme une injustice, c'est aussi un moyen d'empêcher des poursuites infinies. Il est compliqué de juger une affaire lorsque les faits remontent à 20 ou 30 ans, parce que la qualité des preuves s'érode avec le temps.

482. En droit camerounais, l'analyse est tout autre. Le Code de procédure pénale définit la prescription comme étant l'extinction de l'action publique résultant du non-exercice de celle-ci avant l'expiration du délai prévu pour agir. Ainsi, en cas de crime, l'action publique se prescrit par dix années à compter du lendemain du jour où le crime a été commis, si dans cet intervalle, il n'est intervenu aucun des actes interruptifs de l'action publique [971]. Si l'un des actes a été effectué dans cet intervalle de temps, l'action publique ne se prescrit qu'après dix années révolues à compter du lendemain de la date de cet acte [972]. Contrairement au droit français où l'infraction de détournement n'est plus un crime depuis le 1er mars 1994, date d'entrée en vigueur du Code pénal [973], au Cameroun, elle peut être qualifiée de délit ou de crime selon la fourchette de la valeur des biens, objet du détournement. Il ressort des dispositions de l'article 184 du CPC cette distinction criminelle et délictuelle de l'infraction de détournement. Aux termes de l'alinéa 1 (a) de cet article, l'infraction est criminelle au cas

[968] Lepage (A.) et Matsopoulou (H.), *La prescription de l'action publique entre pérennité et innovations*, Dr. pénal, 2017, p. 17 ; Griffon-Yarza (L.), *Aspects pratiques de la réforme de la prescription pénale*, Dr. pénal, 2017, p. 23.
[969] Cass. crim. 13 septembre 2006, req. n°05-84.111, AJ pénal 2006 p. 504, obs. G. Royer, RSC 2007 p. 537, obs. C. Mascala, RTD com. 2007 p. 249, obs. B. Bouloc.
[970] Perrier (J.-B.), *L'essentiel et le détail de la réforme de la prescription en matière pénale*, D., 2017, p. 713.
[971] Voir l'article 66 du Code de procédure pénale sur les actes interruptifs de la prescription.
[972] Article 65 du Code de procédure pénale.
[973] Marin (J.-C.), *Gestion publique, droit public financier et droit pénal*, RFFP, 2005, n°92, p. 123.

où la valeur des biens détournés excède 500 000 F CFA (763,35€). En revanche, elle est délictuelle lorsque la valeur de ces biens est égale ou inférieure à 100 000 F CFA (152,67€).

483. L'analyse des éléments, à l'égard desquels les juges camerounais sont conduits à appliquer la législation en matière de prescription, peut être effectuée en prenant en considération la jurisprudence formée sur la base de la loi n°2005/007 du 27 juillet 2005 portant CPP. A plusieurs occasions, le juge a fait une juste application de ce texte, notamment dans l'affaire *Crédit foncier*. En effet, il avait déclaré que, « *l'action publique est éteinte par la prescription s'agissant des faits de certification des états financiers peu fiables ou faux bilans et non dénonciation des faits délictueux reprochés aux commissaires aux comptes* » [974]. Dès lors, il apparaît qu'en matière de détournement de biens publics, la computation des délais de la prescription de l'action publique, en droit camerounais, commence au jour où la rétention frauduleuse desdits biens a été commise. Dans tous les cas, lorsque l'infraction n'est pas prescrite, l'action civile en réparation du dommage peut être exercée.

2. La particularité de l'action civile

484. De façon générale, l'action civile s'entend comme « *l'action en réparation* » du dommage causé par le délit ou un crime. Elle peut être exercée soit en même temps que l'action publique devant la juridiction pénale, soit séparément devant les instances juridictionnelles compétentes pour en connaître. Le détournement suppose l'existence d'un préjudice c'est-à-dire « *l'ensemble des sommes détournées par les accusées* » [975]. L'action civile est ouverte à la victime de l'infraction [976]. Ainsi, toute personne morale de droit public, qui aurait légalement remis des biens publics à une personne assumant des fonctions publiques ou non au sens des articles 184 et 432-15 du CPC et du CPF, et qui serait victime d'un détournement ou d'une rétention frauduleuse peut se constituer partie civile devant le juge pénal, et lui demander les dommages et intérêts correspondant à son préjudice [977].

485. Ce constat a été confirmé dans un jugement du tribunal de grande instance (TGI) du Koung-Khi du 21 avril 2015, dont il n'est pas inutile de rappeler les termes. Dans un attendu assez édifiant, le juge indiquait que « *sieur X., Chef de la Cellule des Études et de la Réglementation à la Division des Affaires Juridiques du Ministère des Enseignements*

[974] TGI du Mfoundi 12 mars 2009, jugement n°137/Crim.
[975] TCS 03 septembre 2015, *Sodecoton c/ sieur I. M. et consorts*, arrêt n°027/Crim/TCS/15.
[976] Bonfils (P.), Droit pénal des affaires, *op. cit*., p. 96.
[977] Cass. crim. 11 décembre 2013, req. n°12-86.624, D. 2013 p. 2916, obs. B. Bouloc, AJ Pénal 2014 p. 132, obs. J. Gallois, RTD com. 2014 p. 426, note B. Bouloc.

secondaires, a déclaré se constituer partie civile au regard de l'ampleur du détournement […] » [978]. Il ne s'agit pas d'un cas isolé, dans la mesure où d'autres affaires attestent de la constitution de partie civile par l'entité publique, ayant subi le préjudice résultant d'un détournement. C'est le cas dans l'affaire *ex-Directeur général des Aéroports du Cameroun*. Cette société publique, représentée par le sous-directeur des Affaires Juridiques, s'était constituée partie civile afin de solliciter que soit allouée, à ladite entité publique, la somme de 2 618 682 634 F CFA (3 997 988,75 €), à titre de réparation de l'ensemble du préjudice subi [979]. Ces quelques indications, qui attestent de la spécificité des règles procédurales quant à l'exercice de l'action civile, s'étendent au jugement des comptables publics.

B. La singularité des règles procédurales propres aux comptables publics

486. En principe, lorsque les détournements ou soustractions de biens sont commis par un comptable, leur répression est soumise à de règles procédurales particulières. Il s'agit de l'exception préjudicielle au jugement de l'action publique, appelée exception préjudicielle de débet. Il est constant que l'auteur d'une infraction pénale ne peut être sanctionné que s'il est démontré contre lui la réalité de l'infraction qu'il a commise. Lorsqu'il s'agit du détournement, il faut en établir l'existence et le montant du déficit qui relève les malversations imputées au mis en cause, faute de quoi, l'un des éléments de l'infraction manquerait et la répression deviendrait impossible.

487. Ainsi, s'agissant plus spécifiquement des détournements commis par les comptables publics, la question qui se pose est celle de savoir si le juge pénal est compétent pour apprécier la réalité et le montant du déficit commis par eux, ou s'il doit surseoir à statuer jusqu'à ce que l'autorité administrative ait apuré leurs comptes. Dans le contexte actuel, si l'exception préjudicielle de débet a quasiment perdu de sa pertinence en raison de l'évolution législative en la matière **(1)**, la question de l'autonomie d'action du juge des comptes vis-à-vis du juge pénal se pose, en revanche, avec acuité **(2)**.

1. L'évolution du principe de l'exception préjudicielle de débet

488. Le comptable poursuivi pour détournement ne pouvait être condamné de ce chef avant que le juge de compte n'ait procédé à l'apurement de ses comptes et à la constatation de son débet **(a)**. Mais, les législations françaises et camerounaises en vigueur

[978] TGI Koung-Khi 21 avril 2015, *Lycée de HA Bandjoun c/ M. K. P.*
[979] TCS 23 octobre 2015, *Aéroports du Cameroun c/ sieur N. O. R.*, arrêt n°037/Crim/TCS.

consacrent une plénitude des pouvoirs du juge répressif en matière de jugement et de sanctions des comptables publics **(b)**.

a) La justification de la règle de l'exception préjudicielle de débet

489. L'examen du déficit imputé à un comptable, en cas de détournement, échappe aux juridictions répressives. Deux arguments sont invoqués pour justifier cette dérogation. Le premier découle du principe de séparation des pouvoirs consacré par les lois des 16-24 août 1791 et 16 *fructidor* an III. Ce principe impose qu'avant tout jugement d'un comptable public, la personne poursuivie ait été déclarée débitrice par l'autorité administrative dont elle relève. La Cour de cassation ne partage pas ce point de vue, elle qui a eu à indiquer que cette exception ne concernait ni un président de syndicat mixte d'un parc naturel régional [980], ni un président de collectivité territoriale d'outre-mer [981], ni encore un agent subordonné [982].

490. Le second argument tient à une considération de nature technique. En effet, soulignent certains auteurs incontestés du droit pénal, « *la justice pénale risquerait de commettre de graves erreurs, si elle prétendait apprécier des comptabilités publiques, dont l'examen suppose des connaissances spéciales ; un tel examen ne pourrait pas être fait efficacement par des juges correctionnels. Il serait inquiétant* […]*, qu'après avoir été condamné pour détournement, un comptable public puisse ensuite faire reconnaître par l'autorité administrative compétente que ses comptes n'étaient pas débiteurs, mais bien créditeurs* » [983].

491. Dès lors, il était légitime de considérer l'incompétence du juge pénal pour apprécier la réalité et le montant du déficit imputé au comptable. Autrement dit, avant tout jugement de ce dernier par une juridiction pénale, le comptable doit préalablement avoir été déclaré débiteur par le juge financier. En réalité, il s'agit pour la juridiction pénale de surseoir à statuer dans l'attente de l'apurement par la juridiction des comptes de la personne poursuivie. Ce principe d'exception préjudicielle de débet au jugement ne fait pas obstacle à la mise en mouvement de l'action publique [984]. Le principe a été reçu, en jurisprudence, à

[980] Cass. crim. 27 novembre 2002, req. n°02-81.252.
[981] Cass. crim. 16 juin 2010, req n°09-86.643.
[982] Lasserre-Capdeville (J.), *En matière de détournement de fonds publics, l'exception préjudicielle de débet ne peut être invoquée par un maire*, Note sous Cass. crim. 29 juin 2016, req. n°09-81.967, AJCT, 2016, n°6, p. 338.
[983] Vitu (A.) et Jeandidier (W.), *Destruction et détournement de biens par personnes exerçant une fonction publique (art. 432-15 et 432-16)*, Jcl. P, 2017, Fasc. 20, n°48.
[984] Levy (A.), Bloch (S.) et Bloch (J.-D.), *La responsabilité pénale des collectivités territoriales, de leurs élus, de leurs agents*, Litec, 1995, p. 138.

l'occasion d'affaires demeurées célèbres. Les premiers arrêts de la Cour de cassation ont été rendus dans l'affaire *Fabry* [985]. D'autres décisions semblables furent rendues ultérieurement et confirmèrent l'adoption définitive du principe [986].

492. L'interprétation des compétences de la Chambre des comptes du Cameroun, telles que contenues dans la loi n°2003/005 du 21 avril 2003, s'est voulue strictement conforme à l'idée défendue par la doctrine dominante. D'ailleurs, cette interprétation appelle une lecture combinée des dispositions des articles 2 et 37 de cette loi. Cet article 2 consacre la compétence exclusive du juge financier en matière de contrôle et de jugement des comptes des comptables publics patents ou de fait de l'État et de ses démembrements. En vérité, ce n'est que, lorsque l'instruction ou l'examen des comptes par le juge financier fait apparaître des faits susceptibles de constituer des infractions à la loi pénale, dont le détournement, que le juge pénal est saisi [987]. Il ne s'agit pas d'une question préjudicielle à la mise en mouvement de l'action publique [988], mais d'une exception préjudicielle au jugement. Par conséquent, il est impossible de mettre en mouvement des poursuites contre un comptable sans attendre qu'il ait été déclaré reliquataire dans son compte. Dans ce cas, le juge pénal va surseoir à statuer dans l'attente de l'apurement par le juge financier des comptes de la personne poursuivie.

493. Ce moyen de défense doit être soulevé avant toute défense au fond, sous peine d'être déclaré irrecevable. Le juge français de cassation l'a, d'ailleurs, rappelé en ces termes : « […] *Quand les détournements sont commis par des comptables, la réalité du détournement ne peut être établie que par l'autorité de la juridiction compétente pour connaître des comptes* […] *; la cour d'appel qui s'est contentée, pour condamner sieur X., des investigations de la police judiciaire* […]*, sans constater que l'irrégularité des comptes publiés aurait été établie par l'autorité compétente, a privé sa décision de base légale. Faute d'avoir été soulevée avant toute défense au fond, l'exception préjudicielle de débet, présentée pour la première fois devant la Cour de cassation, est irrecevable* » [989]. En réalité, l'exception préjudicielle ne vaut que si le mis en cause a la qualité de comptable, comme l'a souligné le

[985] Cass. crim. 6 juillet 1815, S. 1816, 1 p. 72 ; Cass. crim. 15 juillet 1819, Bull. crim. 1819, n°79.
[986] CE 28 avril 1876, *Marcadé, ancien maire de la commune de Mimbasle*, D. 1876, III. p. 82, concl. Braun ; CA Reims 11 octobre 1979, *Roger*, Rec. 249.
[987] Article 37 de la loi n°2003/005 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des comptes.
[988] L'examen des comptes du comptable poursuivi n'est pas un obstacle au déclenchement des poursuites.
[989] Cass. crim. 30 janvier 2002, req. n°01-83.929.

juge français dans un arrêt assez évocateur [990]. Les faits de l'espèce méritent d'être relevés, ce d'autant que la position du juge est logique en termes d'efficacité pénale.

494. M. X… avait fait acheter, par la commune de Var dont il était le maire, des véhicules de luxe hors de proportion avec les besoins municipaux et les avait utilisés à des fins purement personnelles. Le maire avait alors utilisé ces voitures, non pas comme des véhicules de service, mais comme des véhicules de fonction, ce que ne lui permettait pas la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale [991]. Poursuivi devant le tribunal correctionnel du chef de détournement de fonds publics par personne dépositaire de l'autorité publique, le maire a été condamné. Au soutien des appels formés par celui-ci contre le jugement du tribunal correctionnel le condamnant, le Conseil municipal lui avait reconnu le droit à la protection fonctionnelle. Par un arrêt du 30 décembre 2015, le Conseil d'État lui a refusé cette protection au motif que les faits qui lui étaient reprochés « *révèlent des préoccupations d'ordre privé, qui procèdent d'un comportement incompatible avec les obligations qui s'imposent dans l'exercice de fonctions publiques ou qui, eu égard à leur nature et aux conditions dans lesquelles ils ont été commis, revêtent une particulière gravité* ». En conséquence, ces faits, qui ont un caractère de faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions, interdisent le bénéfice de la protection fonctionnelle [992].

495. Auparavant, la cour d'appel d'Aix-En-Provence, dans un arrêt du 14 avril 2015, l'avait condamné à 20 000 € d'amende, et cinq ans de privation des droits civiques et civils. L'élu s'est pourvu en cassation, soulevant, entre autres, une « *exception préjudicielle de débet* », qui subordonne l'examen des poursuites à l'existence et au chiffrage exact du montant des déficits imputé au maire par la Cour des comptes. La Cour de cassation rejeta le pourvoi. Il en ressort que, malgré le principe de l'exception préjudicielle de débet posé par le juge de cassation, celui-ci a parfois admis le caractère légal d'une condamnation d'un comptable, malgré l'absence d'une déclaration de débet prononcée par le juge des comptes.

b) La plénitude de juridiction du juge pénal en matière de sanction des comptables

496. La plénitude de juridiction du juge répressif en matière de sanctions des comptables publics au Cameroun a été admise depuis la loi du 14 décembre 2011 portant

[990] Cass. crim. 29 juin 2016, req. n°15-83.598, AJCT 2016 p. 584, obs. J. Lassere Capdeville
[991] Article 67 de la loi n°2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.
[992] CE 30 décembre 2015, *Commune de Roquebrune-sur-Argens*, req. n°391.798, AJDA 2016 p. 1575.

création d'un tribunal criminel spécial [993]. D'après l'article 2 de cette loi, cette juridiction est compétente « *pour connaître* […]*, des infractions de détournements de deniers publics et des infractions connexes prévues par le Code Pénal* ». Avant, l'article 18 de la loi n°2006/015 du 29 décembre 2006 portant organisation judiciaire donnait compétence au tribunal de grande instance pour connaître, en matière pénale « *des crimes et délits connexes* ». Cette situation est similaire en droit français depuis le 1er mars 1994, date d'entrée en vigueur de l'actuel Code pénal. L'article 111-5 dudit Code renvoie à une compétence sur tout ce qui participe du débat pénal. Les termes de cet article sont les suivants : « *Les juridictions pénales sont compétentes pour interpréter les actes administratifs, réglementaires ou individuels et pour en apprécier la légalité lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis* ». Néanmoins, et tel que rédigé, ce texte prête à équivoque, en ce qu'il ne permet pas de faire la distinction entre l'examen d'une question administrative, résultant d'opérations comptables et l'examen d'actes purement administratifs, tels que contenus dans les grands manuels en droit administratif [994].

497. Dans tous les cas, les juges répressifs ont désormais le pouvoir, et même l'obligation de statuer sur toute question, dont dépend l'application de la loi pénale. Cette nouvelle règle trouve application à des situations nées de détournement de biens publics. En France, l'exception préjudicielle du débet n'est plus d'actualité, comme l'affirme le juge de cassation. Elle indique qu'il « *appartient aux juges répressifs de caractériser les infractions résultant des faits qui leur sont soumis, dont l'appréciation ne saurait être subordonnée à la déclaration préalable par la juridiction financière, d'une qualité de comptable de fait et au prononcé d'un débet* » [995]. Il découle de cette analyse que c'est en pleine souveraineté que la juridiction répressive peut connaître des réalités comptables en rapport avec les faits, objet de la prévention, sans être contraint d'en référer au juge des comptes. Il n'est plus d'obligation en ce sens, et seule l'opportunité peut éventuellement dicter un tel sursis.

---

[993] Tchotchou Petché (C.), *Le sort des juridictions de droit commun face à la loi du 16 juillet 2012 sur le tribunal criminel spécial en matière de détournement de biens publics au Cameroun*, article consultable à partir du lien internet : [https://hal-auf.archives-ouvertes.fr/hal-01132735/document]. La répression de la grande criminalité financière est une vieille habitude du système répressif camerounais. Déjà, un Tribunal criminel spécial avait été créé par une loi camerounaise n°61/06 du 14 avril 1961, dans le but de connaitre des infractions de détournement des deniers publics d'un montant supérieur à un million de F CFA.

[994] Chapus (R.), Droit administratif général, LGDJ, tome 1, 15e éd., 2001, p. 491 ; Lombard (M.), Dumont (G.) et Sririnelli (J.), Droit administratif, Dalloz, 11e éd., 2015, p. 34

[995] Cass. crim. 2 décembre 2009, req. n°09-81.967, Bull. crim. n°204, AJ pénal 2010 p. 78, RSC 2010 p. 863, obs. C. Mascala, RTD com. 2010 p. 441, obs. B. Bouloc, Dr. pénal 2010, comm. 39, obs. M. Véron.

498. Dans la voie ainsi tracée par le juge français, son homologue camerounais, à plusieurs reprises, a imprimé ses marques, non seulement en connaissant des affaires de détournements de biens publics dans lesquelles un comptable était impliqué, mais aussi en travaillant à l'unification de sa jurisprudence en la matière, comme en attestent les circonstances de l'espèce *Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale (FEICOM)*, objet du jugement n°371 du 27 juin 2007 rendu par le TGI du Mfoundi à Yaoundé. Les faits ne ressortent pas très nettement d'une simple lecture de ce jugement. Mais, il suffit de savoir qu'ex-Agent comptable au Féicom, sieur M. M., a autorisé, en violation du décret n°78/470 du 3 novembre 1978 relatif à l'apurement des comptes, le paiement des centaines d'ordonnances relatifs à des comités fictifs favorisant une évasion colossale de la somme de 2 116 500 000 F CFA (3 231 297 €).

499. À l'appui de sa décision, pour le déclarer coupable de détournement de deniers publics d'un montant de 11 103 749 538 F CFA (16 952 289 €) pour des missions et des aides financières fictives, le juge soutient que, « *les ordonnances concernant les missions fictives étaient truffées de graves irrégularités qui ne pouvaient échapper aux regards, même des profanes*. [En effet]*, il y était porté en caractère apparent que le bénéficiaire était le chef de caisse, dont l'accusé était le supérieur hiérarchique*. [Par ailleurs] *l'accusé était parfaitement au courant du manège dans la mesure où le chef de caisse ne pouvait sortir régulièrement des sacs d'argent sans recevoir ses ordres et ses instructions* […]. *Il savait, comme les autres coaccusés que les quatre comités créés et dont il était membre n'existaient que sur du papier* […]. *Pourtant, il a autorisé le paiement des centaines d'ordonnances relatives à ces comités fictifs* […]*, qu'au demeurant, son nom et sa signature apparaissent clairement sur les états d'émargement joints aux ordonnances en cause. Qu'il est évident que c'est après cette concertation avec les autres coaccusés qu'ils ont mis en place ces structures pour blanchir la fortune publique, sans éveiller de soupçon* » [996].

500. Par ailleurs, le juge camerounais, dans l'espèce *Féicom contre sieurs M. C. et autres*, fait preuve de beaucoup de réalisme en rejetant l'exception d'incompétence matérielle du juge pénal au profit du juge des comptes, exception soulevée par l'une des parties au procès. En effet, sieur M. C., Directeur de la société Cemico SARL a été accusé de détournement dans le cadre de construction du marché de vivres de Kye-Ossi et du centre de santé d'Assandjick. Ce dernier décline la compétence du tribunal de céans, statuant en matière

[996] TGI du Mfoundi 27 juin 2007, *FEICOM c/ ex-D. G et consorts*, jugement n°371/Crim.

criminelle, au motif que les fautes de gestion commises par les responsables de Féicom, dans le financement de ce centre de santé construit par la société dont il est promoteur, ne sont pas constitutifs de l'infraction de détournement de deniers publics.

Qu'étant étranger à la chaîne des dépenses du Féicom, sa responsabilité pénale ne pourrait être engagée que s'il « *a été préalablement déclaré comptable de fait, puis constitué débiteur du Féicom par la juridiction des comptes* » [997]. En réponse à l'argumentaire de l'accusé selon lequel cette affaire relève « *de la compétence exclusive de la chambre des comptes* », le juge pénal affirme qu'il y a une méprise sur la compréhension et l'interprétation de la loi n°2003/005 du 21 avril 2003, parce que « *l'application n'a pas eu pour conséquence de modifier la compétence des juridictions répressives ou d'instituer une dualité au niveau de la procédure* » [998]. Par cette décision, le juge reconnaît implicitement que l'exception de débet a perdu de sa pertinence en raison des réformes intervenues, remettant ainsi à jour la question de son autonomie par rapport aux juges des comptes.

2. L'autonomie du juge répressif par rapport au juge des comptes

501. Cette question appelle à s'interroger sur la position du juge des comptes lorsqu'il intervient en concurrence avec des poursuites pénales, afin de déterminer sur les relations entre les deux ordres de juridictions. Ainsi, deux mécanismes seront analysés : il s'agit du caractère d'ordre public de l'autonomie d'action du juge financier **(a)**, et du principe de l'autorité de la chose jugée au pénal sur l'administratif voire le financier **(b)**.

a) Le caractère d'ordre public de l'autonomie d'action du juge financier

502. L'action en reddition des comptes devant la juridiction financière est d'ordre public, en conséquence, le principe selon lequel « *le criminel tient le civil* [l'administratif] *en l'état* » n'est pas applicable. Ceci revient à dire que l'ouverture d'une action pénale sur les actes constitutifs d'une gestion de fait ne peut ni arrêter, ni suspendre le jugement de la comptabilité de fait. De même, l'existence ou non d'infractions pénales n'exclut pas l'examen des mêmes faits au regard des règles de la comptabilité publique, avec les conséquences que cela peut comporter. Le renforcement de cette autonomie transparaît en droit camerounais depuis la loi n°2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions de la Chambre des comptes.

[997] Cette déclaration de gestion est faite conformément aux dispositions de la loi n°2003/005 du 21 avril 2003.
[998] TGI du Mfoundi 27 juin 2007, jugement n°371/Crim.

503. D'après l'article 37 de cette loi, si l'examen des comptes des comptables, patents ou de fait, fait apparaître des faits susceptibles de constituer des infractions à la loi pénale, le Procureur Général près la Cour suprême informe le Ministre des finances et les Ministres ou autorités de tutelle de l'intéressé. Le dossier, transmis au Ministre de la justice par ledit Procureur, vaudra plainte au nom de l'entité publique. Ainsi, il revient au juge d'apprécier toute question résultant d'opérations comptables. En d'autres termes, lorsque les faits ne constituent pas une infraction à la loi pénale, le juge français, contrairement à son homologue camerounais, a la compétence exclusive pour connaître, non seulement du jugement des comptes des comptables publics, mais aussi du jugement de ces derniers [999]. Cette innovation majeure est apparue en droit français depuis le décret du 21 juillet 2004 [1000].

504. Ce texte qui introduit la notion de « négligence », comme fondement possible de la mise en œuvre de la responsabilité du comptable public, inquiète pourtant une partie de la doctrine. Celle-ci pense que cette notion de négligence est de nature à « *troubler un ordre juridictionnel construit sur le caractère purement objectif* [...] *de l'intervention du juge ou bien annoncer une rénovation en profondeur du dispositif de mise en jeu de la responsabilité des agents publics appelés à rendre compte de leurs gestion* » [1001]. C'est finalement avec la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011 que le régime de responsabilité du comptable a évolué [1002]. Selon cette loi, la responsabilité de ce dernier sera différemment engagée selon que les manquements constatés auront ou non causé un préjudice financier [1003]. Par ailleurs, l'amnistie, qui efface rétroactivement l'infraction et la sanction pénale correspondante, laisse subsister la qualification financière et ne fait pas non plus obstacle à une déclaration de gestion de fait. Ces développements favorables à une autonomie d'action du juge financier ne vont pas jusqu'à faire échec à l'autorité de la chose jugée au pénal.

b) La dépendance du juge des comptes à l'égard de la procédure pénale

505. L'autorité de la chose jugée au pénal sur le comptable oblige le juge des comptes à ne pas aller à l'encontre de ce qui a été définitivement jugé au pénal, et ce, toutes

[999] Mendouga (M.), *La responsabilité des ordonnateurs*, *op. cit.*, p. 20.
[1000] Décret n°2004-739 du 21 juillet 2004 relatif à la responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs.
[1001] Lamarque (D.) et Miller (G.), *Les chambres régionales des comptes et l'appréciation du comportement fautif du comptable*, ADJA, 2004, p. 2323. Voir également, Groper (N.), *Quand l'intervention du décret de 2004 sur la responsabilité des régisseurs met fin à une jurisprudence contestée*, AJDA, 2005, p. 1346.
[1002] Loi n°2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.
[1003] Girardi (J.-L.), *Le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics après « la » réforme*, GFP, 2012, n°11, pp. 35-39 ; Damarey (S.), *La réforme de la responsabilité du comptable public et ses conséquences jurisprudentielles*, GFP, 2016, n°2, p. 42.

les fois qu'il y va de constatations en rapport direct avec sa propre compétence. Ainsi conçu, il est pour le juge des comptes une dépendance évidente par rapport à la procédure pénale, puisque même s'il n'a pas à suspendre ou à interrompre sa mission, il a au moins l'obligation de respecter les décisions qui en marquent le terme. Cette autorité au pénal, souligne le Professeur Mayaud, peut être doublement ressentie : soit de façon partielle, par référence à certaines données isolées, mais sans priver le juge des comptes de son pouvoir de décision finale, soit de manière complète, pour conduire à une solution plus radicale, impliquant l'irrégularité comptable [1004]. Il faut simplement préciser qu'au terme de cette procédure, si la responsabilité de l'ordonnateur est établie, le juge pénal va lui infliger de lourdes sanctions.

§ 2. La sévérité des peines encourues

506. Diverses peines organisent une répression sévère en cas de détournement de biens publics. Ainsi, dans le système organisé par le CPC, et à l'opposé du système français où les peines ont un caractère délictuel, prévaut une grande sévérité, puisque les pénalités prévues à l'article 184 du CPC sont de nature criminelle. Dans tous les cas, la sanction prononcée en raison du détournement intervient lorsque l'infraction résulte soit d'un comportement délictuel ou criminel **(A)**, soit d'une simple négligence **(B)**.

A. Les sanctions de l'infraction résultant d'un acte positif : le détournement

507. Les lois pénales camerounaise et française instaurent des règles à respecter, en matière de gestion du patrimoine de l'État. Pour inciter au respect de ces règles, la législation pénale prévoit des sanctions principales **(1)**. Au-delà de la sévérité des peines encourues, d'autres mesures rigoureuses, s'inscrivant dans la même logique, sont prescrites au juge en cas de détournement. Il s'agit notamment de l'interdiction des droits civils et civiques, de l'obligation de prononcer la confiscation des sommes ou objets appartenant à l'auteur de l'infraction et de l'obligation d'ordonner la publication de la décision rendue **(2)**.

1. Les sanctions encourues à titre principal

508. La peine principale, qui est la sanction directement attachée à l'infraction, peut consister en une peine privative de liberté **(a)** et/ou en une amende **(b)**. Relativement à ce dernier point, et notamment en France, la loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la

[1004] Mayaud (Y.), *La responsabilité pénale des décideurs locaux,* Lamy, 2012, p. 342.

lutte contre la fraude fiscale, a considérablement élevé cette amende, fixée désormais à 1 000 000 €, laquelle peut même atteindre le double du produit de l'infraction [1005].

a) La peine privative de liberté

509. Les législateurs camerounais et français, suivie en cela par la jurisprudence et une partie de la doctrine [1006], admettent sans difficultés que les auteurs du détournement peuvent faire l'objet d'un emprisonnement. Le CPC donne tout son relief au concept d'emprisonnement en le définissant comme, « *une peine privative de liberté pendant laquelle le condamné est astreint au travail, sauf décision contraire et motivée de la juridiction* » [1007]. La privation de liberté a plusieurs objectifs sociaux. Elle permet de garder sous contrôle les personnes coupables d'infraction ou soupçonnées d'en avoir commis une jusqu'à ce qu'une juridiction se prononce sur leur culpabilité. Également, elle vise à sanctionner le délinquant condamné en le privant de liberté quand il est déclaré coupable, l'empêchant ainsi d'en commettre davantage, tout en facilitant sa réadaptation pendant la période d'incarcération [1008]. Si en France, la répression de l'infraction de détournement est moins sévère, parce que puni d'une peine d'emprisonnement maximale de dix ans, au Cameroun, la durée de l'emprisonnement dépend de la fourchette de la valeur des biens objet du détournement. Ainsi, d'après l'article 184 du CPC, quiconque obtient ou retient frauduleusement un bien appartenant à l'État est puni, « *au cas où la valeur de ces biens excède 500 000 F CFA, d'un emprisonnement à vie ; au cas où cette valeur est supérieure à 100 000 F CFA et inférieure ou égale à 500 000 F CFA, d'un emprisonnement de 15 à 20 ans ; au cas où cette valeur est égale ou inférieure à 100 000 F CFA, d'un emprisonnement de 5 à 10 ans* ».

510. Comme pour accentuer la rigidité pénale tant clamée, l'alinéa 2 de l'article 184 du CPC prescrit que ces « *peines* […] *ne peuvent être réduites, par admission de circonstances atténuantes, respectivement au-dessous de dix, cinq ou de deux ans et le sursis ne peut en aucun cas être accordé* ». Dans la même optique, l'alinéa 3 fixe également les minima légaux à cinq, deux et un an d'emprisonnement en cas de cumul d'excuses atténuantes et de circonstances atténuantes conformément à l'article 87 alinéa 2, le sursis ne

[1005] Article 6 de la loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.
[1006] Anoukaha (F.), *Le Code pénal du 12 juillet 2016 et la lutte contre la corruption au Cameroun*, Juridis périodique, 2017, n°109, p. 119.
[1007] Article 24 du Code pénal.
[1008] Soweng (D.), *L'introduction des peines alternatives en droit pénal camerounais*, Juridis périodique, 2018, n°113, p. 61.

pouvant être accordé qu'en cas de minorité. Comme ont pu le relever certains auteurs camerounais, c'est cette nature criminelle qui expliquerait à suffisance la sévérité pénale eu égard aux sommes faramineuses, objets de détournement dans les entités publiques [1009]. Le quantum des peines reste tributaire de la qualification délictuelle ou criminelle des faits répréhensibles et demeure aussi visible quant à la panoplie de personnes punissables.

511. Tel est le sens d'une jurisprudence bien établie que confirme et actualise de manière fort intéressante l'affaire Ministère public et *Cameroon Postal Services (CAMPOST) contre sieurs E. J. L. et consorts*, révélée par un jugement du tribunal de grande instance du Mfoundi du 5 janvier 2012. En effet, sieurs E. J. L. et N. A. ont été renvoyés devant le tribunal de céans pour répondre du détournement de la somme totale de 2 100 000 000 F CFA (3 206 106,87 €) au préjudice de la CAMPOST. Ces accusés, respectivement Directeur de la comptabilité et des finances et Chef de service et de la comptabilité et des finances au sein de cet établissement à capitaux public, ont, de manière concertée, effectué au courant de l'année 2008, différents décaissements frauduleux évalués à 2 100 000 000 F CFA dans les comptes de la CAMPOST ouverts dans les livres de la Banque des États de l'Afrique Centrale (BÉAC). Les sommes ainsi décaissées n'étaient pas parvenues dans les services destinataires de la CAMPOST. C'est fort de ce constat que le juge les a déclarés coupables de détournement et les a condamnés à un emprisonnement à vie [1010].

512. Une autre décision mérite l'attention en ce sens qu'elle fournit un cas typique d'application des peines d'emprisonnement du chef de détournement de biens publics, quand bien même l'auteur de l'infraction est en fuite. L'espèce *A. Z. D. et consorts*, objet de l'arrêt n°017/Crim/TCS du 16 juin 2015, montre à suffisance que la justice sait à certaines occasions se départir de sa réserve traditionnelle, de laquelle découle souvent une complaisance incompréhensible à l'égard des détourneurs de fonds publics, en sanctionnant sévèrement les gestionnaires indélicats même en fuite, y compris les députés et ministres, d'ordinaire perçus comme intouchables. Les circonstances de cette affaire méritent d'être rappelées.

513. Entre 2002 à 2004, à l'époque où il était Ministre des Travaux Publics (MINTP), sieur A. Z. D., avec la complicité de sieur M. F., ex-billeteur au sein dudit ministère, a obtenu frauduleusement la somme totale de 5 820 645 438 F CFA (8 886 481 €) sur le budget d'investissement du MINTP. Cette infraction avait consisté, entre autres, en

[1009] Kenguep (E.) et Fokou (E.), *L'infraction d'atteinte au patrimoine des entreprises publiques et parapubliques dans l'espace OHADA*, Revue de l'ERSUMA, 2016, n°6, p. 168.
[1010] TGI du Mfoundi 5 janvier 2012, *CAMPOST c/ sieurs E. J. L. et consorts*, jugement n°01/Crim.

l'annulation des pénalités de retard infligées à l'entreprise Fralida sans avis de la commission de passation des marchés, en l'attribution d'un marché à l'entreprise Udecto alors que celle-ci était en déconfiture et ne présentait aucune garantie technique et financière pour l'exécution dudit marché. C'est au regard de ces motifs que le TCS a condamné l'accusé à l'emprisonnement à vie [1011]. En revanche, le juge a été moins sévère à l'endroit de l'ex-Directeur général de la SODECOTON, une entreprise d'économie mixte, lorsqu'après l'avoir reconnu coupable de détournement de deniers publics de la somme de 6 094 090 134 F CFA (9 303 954,4 €) représentant la valeur des sorties frauduleuses d'huiles et de tourteaux, a prononcé à son encontre une peine d'emprisonnement ferme de 15 ans [1012].

514. Seulement, une analyse comparative des décisions de justice en matière de répression de l'infraction de détournement appelle une certaine curiosité, certes compréhensible sur le plan du droit, puisque conforme à la lettre de l'article 184 du Code pénal, mais qui traduit le fait que les peines prévues ne correspondent pas toujours à la gravité du comportement incriminé. Sinon, comment comprendre qu'un ordonnateur, coupable de détournement de 322 000 000 F CFA (491 603 €), soit condamné à 15 ans d'emprisonnement ferme après avoir été *« admis au bénéfice des circonstances atténuantes en sa qualité de délinquant primaire* » [1013], tandis qu'un autre déclaré coupable de détournement de 1 219 100 F CFA (1 861 €) soit condamné à 10 ans d'emprisonnement ferme, après qu'il lui a été accordé « *des circonstances atténuantes en raison de son aveu libre et spontané* » [1014]. Face à cette absence de rationalité et de proportionnalité entre les peines prévues et la gravité de l'infraction, il est urgent pour le juge, à travers sa jurisprudence, de favoriser « *une individualisation objective des peines* » [1015]. Il s'agit plus concrètement d'expliquer, comme l'avait recommandé le juge français de cassation, en quoi la gravité de l'infraction et la personnalité de son auteur rendaient toute autre sanction inadéquate [1016].

515. Cette attitude du juge camerounais est le reflet de celle du juge français, qui se montre moins tolérant à l'égard des gérants de crédits publics coupables de détournement. Néanmoins, il faut rappeler que le juge français est plus souple dans l'application des sanctions pénales que son homologue camerounais. L'espèce *Francis X,* en est une parfaite

[1011] TCS 16 juin 2015, *Ministère des Travaux Publics c/ A. Z. D*, arrêt n°017/Crim/TCS.
[1012] TCS 3 septembre 2015, *Sodecoton c/ I. M*, arrêt n°027/Crim/TCS.
[1013] TCS 14 juin 2013, *Ministère de la Santé c/ O. A. U*, arrêt n°014/Crim/TCS.
[1014] TGI Koung-Nki 21 avril 2015, *Lycée de HA Bandjoun c/ K. P*, jugement n°16/Crim.
[1015] Hallot (S.), *L'individualisation légale de la peine*, Mémoire de Master 2, droit privé, Université Paris-Sud, 2013, p. 26.
[1016] Cass. crim. 13 juin 2012, req. n°11-86.125.

illustration. Après avoir été reconnu coupable de détournement de biens, par personne dépositaire de l'autorité publique, par la cour d'appel de Versailles en date du 21 février 2007, laquelle décision sera confirmée 11 mois plus tard par la Cour de cassation, le mis en cause sera condamné à cinq ans d'emprisonnement, dont deux avec sursis [1017].

516. De plus, les règles posées par les articles 121-6 et 121-7 du CPF et 97 du CPC participent de ce mouvement d'ensemble, parce qu'elles constituent une occasion supplémentaire pour le juge répressif d'étendre son pouvoir de sanction aux complices et coauteurs de l'infraction de détournement de biens. Le législateur camerounais considère comme complice d'une infraction qualifiée crime ou délit « *celui qui provoque, de quelque manière que ce soit, la commission de l'infraction ou donne des instructions pour la commettre ; celui qui aide ou facilite la préparation ou la consommation de l'infraction* » [1018]. Comme l'article 98 du CPC, l'article 121-6 du CPF consacre la règle de l'assimilation du complice à l'auteur. Cette règle signifie que le complice encourt les mêmes peines que s'il avait agi en qualité d'auteur. Toutefois, en vertu de son pouvoir d'individualisation des peines, le juge n'est pas obligé de prononcer les mêmes peines à l'encontre de l'auteur principal et de ses complices.

517. Une telle conception est, de nos jours, confirmée par le juge pénal qui ne manque pas l'occasion d'infliger de sévères sanctions aux complices et coauteurs de l'infraction de détournement de biens. L'espèce *Port Autonome de Douala (PAD) contre sieurs D. M. J. et E. A*, est intéressante à plusieurs égards. En effet, elle illustre non seulement le cas de sanctions des complices et coauteurs de l'infraction de détournement de biens, mais aussi, elle conforte opportunément la jurisprudence antérieure en la matière. Il s'agit d'une affaire de cession de créances opposant le PAD aux sociétés *Circle Line Shipping* et *Dee International*. En effet, le 9 mai 2005, le PAD a été condamné par la Chambre arbitrale maritime de Paris à payer la somme de 458 420 344 F CFA (699 878,38€) à la société *While Nile Corporation (WNC)*. Le 27 juin 2008, le PAD introduit un recours, mais est débouté par la cour d'appel de Paris et notification est faite par la société WNC au PAD. Curieusement, et ce, dès le 9 décembre 2008, le PAD se résout à procéder au paiement de cette somme en plusieurs mensualités, sans attendre la procédure d'*exéquatur*, qui donne force, au niveau national, à une décision de justice rendue par une juridiction étrangère.

[1017] Cass. crim. 12 décembre 2007, req. n°07-82.008.
[1018] Alinéa 1 de l'article 97 du Code pénal.

518. C'est ainsi que cinq chèques, d'une valeur de 91,68 millions de F CFA chacun, ont été signés au nom de WNC par le sieur D. M. J., ex-DG du PAD et cosigné par son adjoint, sieur E. E. A. Plus tard, les enquêtes vont révéler que les chèques n'ont pas été remis à WNC, mais plutôt à sieur T. P, que rien ne lie à WNC, dans la mesure où il ne dispose ni d'un document administratif délivré par la société qu'il est censé représenter, ni d'un mandat dûment établi. Pourtant 7 ans plus tôt, WNC avait signifié les coordonnées du compte bancaire où elle souhaitait que les sommes dues soient versées. En conséquence, WNC continuera à demander le paiement de ses créances dans le compte indiqué. À ce stade de la procédure, le TCS est convaincu que le DG et le DGA ont aidé sieur T. P., chef d'entreprise, pour la réussite de la distraction de ladite somme . C'est à ce titre que les mis en cause ont été reconnus coupables de complicité de détournement de 458 420 344 FCFA (699 878,38 €) et condamnés à 15 ans d'emprisonnement ferme [1019], en plus d'amendes à payer solidairement.

b) L'hétérogénéité des peines pécuniaires

519. Les peines encourues par l'auteur du détournement sont aussi les peines d'amende. Aux termes de l'article 25 du CPC, il s'agit d'une « *peine pécuniaire en vertu de laquelle le condamné, personne physique ou morale, verse ou fait verser au Trésor Public une somme d'argent déterminée par la loi* ». A l'instar du législateur camerounais, son homologue français est resté imprécis quant à la fourchette dans laquelle cette peine doit se situer. Il s'est contenté d'indiquer que « *le fait* […] *de détourner ou soustraire des fonds publics* […] *est puni d'une amende de 1 000 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit de l'infraction* » [1020]. Il faut se référer à la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs pour comprendre que le montant de l'amende, infligée à un ordonnateur coupable de détournement, est « *le montant du préjudice réel subi par l'État* […] *calculé compte tenu des éléments chiffrés* » dont disposerait le tribunal ou le juge [1021]. Le constat fort simple est le suivant. Dans les deux systèmes, une liberté quasi-totale est laissée aux juges pour l'appréciation et l'évaluation du montant du préjudice subi par l'entité publique.

520. L'espèce *Ministère Public et Féicom contre sieurs O. N. G. et consorts*, ci-dessous rapportée comporte tous les ingrédients de cette procédure. Reconnu coupable à titre personnel, par le TGI du Mfoundi, du chef de détournements de la somme de 257 975 400 F CFA (393 855,5 €) au moment où il était Directeur Général du Féicom, sieur O. N. G., a été

[1019] TCS 3 juillet 2015, *Port autonome de Douala c/ sieurs T. P. et consorts*, arrêt n°022/Crim/TCS.
[1020] Article 432-15 du Code pénal.
[1021] Alinéa 2 de l'article 13 de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs.

condamné à verser à cet établissement public la somme ci-dessus indiquée. En outre, il devrait verser solidairement avec sieurs N. O., M., K., et B., la somme de 11 103 749 326 F CFA (16 952 289 €). A titre de dommages et intérêts, il a été condamné à payer solidairement avec les mis en cause ci-dessus indiqués, la somme de 1 300 000 000 F CFA (1 984 732 €) dont 300 000 000 F CFA (458 015€) au titre de frais et procédure et 1 000 000 000 F CFA (1 526 717 €) pour l'ensemble du préjudice ou le manque à gagner subi par le Féicom [1022].

521. C'est également dans cet esprit que s'inscrivent les circonstances de l'espèce *CNPS, SIX INTL contre sieurs A. B., E. D., et consorts*, objet du jugement n°119/Crim du 19 mars 2012. Dans cette affaire, il était reproché à sieur D., d'avoir, en complicité avec sieur E. D., DG du Féicom à l'époque des faits, retenu frauduleusement les frais de loyers de la CNPS recouvrés par la société PIGT, par l'entremise de la société SIX INTL dont il était le DG. Cette rétention frauduleuse était faite en violation des statuts de la société PIGT, du contrat de gestion du patrimoine immobilier de la CNPS et des règles de passation des marchés publics. C'est sur la base de ces faits que le tribunal a déclaré les trois accusés, coupable de détournement de la somme de 2 138 491 287 FCFA (3 264 872,1 €). En conséquence, ils ont été condamnés à payer solidairement ladite somme à la CNPS, dont 1 332 058 086 F CFA (2 033 676 €) à titre individuel par la société PIGT et 806 433 201 F CFA (1 231 195,7 €) par les autres accusés [1023].

522. Une telle pratique est confirmée par les juges du TCS, et ce depuis la loi n°2011/028 du 14 décembre 2011 portant création de ce tribunal. L'espèce *Ministère de la Santé Publique contre sieur O. A. U.,* en est la parfaite illustration. Les faits ayant abouti au prononcé de l'amende sont les suivants. La société Vision SARL dont le promoteur est sieur S. Y., a été adjudicataire du marché n°0041 /M/MSP/CTPS/03 du 15 septembre 2003, d'un montant de 80 864 242 F CFA TTC (123 456 €), financé sur fonds PPTE [1024], pour la fourniture de moustiquaires au Comité National de Lutte contre le Paludisme. Sans avoir exécuté ledit marché, sieur S., promoteur de cette société, a reçu l'intégralité du prix du marché, et ce paiement est intervenu à la suite de la signature par sieur O. A., de toutes les pièces nécessaires à cet effet. Toutes les dénégations de ce dernier n'ont pas triomphé, si on s'en tient aux décisions du juge qui les a déclarés coupables de détournement d'un montant de

[1022] TGI du Mfoundi 27 juin 2007, *FEICOM c/ sieurs O. N. et consorts*, jugement n°371/Crim.
[1023] TGI du Mfoundi 19 mars 2012, *CNPS c/ A. B. et consorts*, jugement n°119/Crim.
[1024] L'initiative Pays Pauvres Très Endettés est fondée sur une action coordonnée de la communauté internationale, y compris les institutions multilatérales de développement, visant à réduire le poids de la dette extérieure, des pays très pauvres à un niveau soutenable.

80 864 242 F CFA (123 456,85 €), *via* le marché « *Vision SARL* ». Ces accusés ont été condamnés, non seulement, au paiement solidaire de ladite somme en réparation du préjudice matériel subi par le Ministère de la Santé Publique, mais aussi, au paiement solidaire des dépens liquidés à hauteur de 4 588 104 F CFA (7 004,7 €) [1025].

523. En revanche, en France, le juge est moins sévère dans le prononcé des sanctions pécuniaires à l'encontre des ordonnateurs, coupables de détournements, comme l'atteste l'arrêt de la Cour de cassation du 19 décembre 2012 [1026]. Cette affaire, dont les faits sont bien connus pour être rappelés ici, est très significative. Rappelons qu'une commune avait bénéficié de subventions attribuées par l'Union européenne et le Conseil Général des Alpes-Maritimes pour l'exécution d'un programme inter-régional franco-italien, et dont l'objet était la promotion de la lecture chez les enfants. Or, il est apparu que ces subventions avaient, en réalité, financé l'édition d'un livre, précédemment réalisé pour le centenaire de la commune, ainsi que des prestations de communication, facturées par une société Cap diffusion créée par un employé communal chargé de l'édition du journal municipal.

524. Ces faits fondent la démarche de la Cour de cassation lorsqu'elle confirme l'arrêt de la cour d'appel d'Aix-En-Provence condamnant sieurs René X. et James Y., à une peine d'amende respectivement de 3 000 € et 5 000 € d'amende, suite à l'utilisation, par sieur René X., maire de la commune de Saint-Jean-Cap-Ferrat, de ces subventions à d'autres fins que celles pour lesquelles elles étaient prévues. Le juge sait parfois prononcer de lourdes sanctions pécuniaires comme ce fut le cas dans l'espèce *G.*, ancien secrétaire d'État chargé des handicapés [1027]. Celui-ci avait été déclaré coupable et condamné en juillet 2004, par la Cour de justice de la République, à une peine de 3 ans de prison avec sursis et 20 000 € d'amende pour avoir utilisé des subventions publiques à des fins étrangères à la politique globale du handicap que menait son ministère. Il reste à préciser que les peines privatives de liberté et les amendes ne sont pas les seules sanctions susceptibles d'être infligées à l'auteur du détournement, dans la mesure où il peut également encourir les peines complémentaires.

2. Les sanctions encourues à titre complémentaire

525. Les peines complémentaires accompagnent les peines principales. Elles permettent de compléter la répression en adaptant les sanctions aux particularités de chaque

[1025] TCS 14 juin 2013, *Ministère de la Santé Publique c/ O. A. U et consorts*.
[1026] Cass. crim. 19 décembre 2012, req. n°11-88.190, AJCT 2013 p. 207, obs. J. Lasserre-Capdeville.
[1027] CJR, 7 juillet 2004, *Gilibert*, req. n°04-001.

affaire. Dans le cadre de cette étude, il convient de distinguer les peines accessoires proprement dites à savoir les déchéances matérialisées par la privation des droits, l'interdiction d'exercer une activité professionnelle, ou encore, l'exclusion des marchés publics **(a)** et les autres peines complémentaires tels l'affichage ou la diffusion de la décision et la confiscation du produit de l'infraction **(b)**.

a) Le caractère controversé des peines de déchéances

526. En droit positif camerounais, l'article 30 du Code pénal fixe le régime des déchéances suite à un crime ou un délit. D'après ce texte, les déchéances consistent dans la destitution et l'exclusion de toutes fonctions, emplois ou offices publics ou dans l'interdiction de porter toute décoration et dans l'interdiction de servir dans les forces armées. Également, elles consistent dans l'interdiction de tenir une école ou même d'enseigner dans un établissement d'instruction et, d'une façon générale, d'occuper des fonctions se rapportant à l'éducation . Dans le même esprit, la condamnation à une peine perpétuelle emporte à vie les déchéances de l'article 30 du CPC.

527. En revanche, le législateur camerounais admet que si l'infraction de détournement de biens publics rentre plutôt dans la catégorie de délit, et lorsque la loi les y autorise, les juridictions compétentes peuvent prononcer pour une durée de cinq ans au plus, tout ou partie desdites déchéances. Ainsi conçu, cet encadrement du régime de déchéances ne saurait occulter l'absence d'énumération, dans cette disposition, des cas d'inéligibilité de l'ordonnateur en raison du détournement de fonds publics. La réponse à cette préoccupation doit être trouvée à l'article 47 de la loi n°2012/001 du 19 avril 2012 portant Code électoral. La rédaction de cette disposition est la suivante : « *Ne doivent pas être inscrits sur la liste électorale, les personnes condamnées pour crime, même par défaut ; les personnes condamnées à une peine privative de liberté sans sursis supérieure à trois mois* […] *; les personnes qui font l'objet d'un mandat d'arrêt* ».

528. Seulement, si la question de l'inéligibilité des ordonnateurs ne soulève pas de problème majeur en l'état actuel du droit positif camerounais, elle se pose avec acuité en droit français. En effet, à travers sa décision n°2010-6/7 QPC du 11 juin 2010 [1028], le Conseil constitutionnel français s'était prononcé sur une QPC relative à la conformité de l'article L. 7 du Code électoral (abrogé) aux droits et libertés garantis par la Constitution, selon la nouvelle

[1028] Cons. const. 11 juin 2010, n°2010-6/7-QPC, *MM. Stéphane A. et Marc P. et par M. Francis H*, [conformité de l'article L. 7 du Code électoral aux droits et libertés], Rec. 111.

procédure de l'article 61-1 de la Constitution [1029]. En effet, des élus avaient été condamnés, pour avoir commis des délits financiers et économiques visés aux articles 432-15 et 432-16 du CPF, à la perte des droits civiques et civils, entraînant leur radiation des listes électorales et leur inéligibilité en application de cet article L. 7. Celui-ci précise que les personnes condamnées pour les infractions de détournement, « *ne doivent pas être inscrites sur les listes électorales pendant un délai de 5 ans à compter de la date à laquelle la condamnation est devenue définitive* ». Par cette disposition, le législateur venait ainsi de créer une peine automatique applicable de plein droit consistant en la radiation des listes électorales en cas de condamnation entraînant l'interdiction d'exercice des droits civiques, civils et de famille.

529. Ces dispositions ne manquaient pas de soulever une importante controverse. A deux reprises, la Cour de cassation a fait application de ce texte [1030]. Le Conseil d'État avait, pour sa part, été appelé à statuer sur l'application de ces dispositions aux agents publics et avait alors écarté le moyen tiré de l'*inconventionnalité* de cet article L. 7 au regard des stipulations de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [1031]. Dans son argumentaire, il considérait que la juridiction pénale avait la faculté de relever toute personne y compris les ordonnateurs, des interdictions, déchéances et incapacités électorales prescrites par l'article incriminé [1032]. Quant au gouvernement, il défendait l'application des dispositions de l'article L. 7 du Code électoral, au motif qu'elles étaient nécessaires et non disproportionnées à la gravité des infractions financières et économiques [1033]. Au milieu de ce concert favorable à l'applicabilité de l'article 7, le Conseil constitutionnel avait, au contraire, sanctionné une loi qui prévoyait l'application de plein droit de l'incapacité d'exercer une fonction publique électorale pour les personnes frappées par une faillite personnelle prononcée judiciairement. Il estimait alors que la privation des droits civiques et civils méconnaissait le principe de nécessité des peines et devait, par conséquent, être considérée comme contraire à la Constitution.

530. Transposant cette solution à la QPC du 11 juin 2010, le Conseil a d'abord rappelé que la radiation des listes électorales constitue une sanction ayant le caractère d'une

[1029] Cet article prévoit que les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi avant qu'elles ne soient soumises au référendum et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel, qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.
[1030] Cass. civ, 3 février 2000, *Mme Ferrari c/ Menut*, req. n°99-60.350, Bull. civ. II. n°24, D. 2000, IR. 66, obs. G. Peiser ; Cass. civ. 2, 1er mars 2001, req. n°01-00.584, Bull. civ. II, n°33, D. 2001 p. 1075.
[1031] Cet article pose le principe du droit à un procès équitable.
[1032] CE Sect. 1er juillet 2005, *M. Ousty*, req. n°261.002, Rec. 282.
[1033] Réponse ministérielle (Rép. Min.) à la question écrite (Q.E.) n°53683, 19 mars 20001, *JOAN*, p. 1706.

punition, à l'instar de ce que l'ensemble des juridictions avaient admis. Ensuite, il a relevé que l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 institue le principe d'individualisation des peines. Celui-ci implique que « *la peine emportant l'interdiction d'être inscrit sur la liste électorale et l'incapacité d'exercer une fonction publique élective qui en résulte ne peut être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce* » [1034]. Autrement dit, toute peine accessoire doit être considérée comme inconstitutionnelle, du fait de son automaticité et du défaut d'appréciation juridictionnelle quant à sa nécessité.

531. Cependant, les peines accessoires, contraires au principe d'individualisation des peines, découlant de cet article 8, doivent être distinguées des peines complémentaires obligatoires. En effet, si les peines accessoires n'ont pas besoin d'être prononcées par un juge pour s'appliquer, les peines complémentaires obligatoires doivent avoir été prononcées expressément par le juge. Enfin, la circonstance que le juge dispose d'une faculté de relever l'auteur des infractions visées par le Code pénal de l'incapacité inscrite à l'article L. 7 du Code électoral ne permet pas d'assurer le respect de ce principe. Ces dispositions étant déclarées contraires à la Constitution, il en résulte que les peines de déchéance devront être prononcées par le juge qui en fixera la durée, au regard des circonstances de l'affaire. Ainsi, le juge pourra décider d'écarter le prononcé de l'inéligibilité ; ce qui sous-entend qu'il ne s'agit pas d'une peine automatique, qui serait, quant à elle, inconstitutionnelle.

532. S'agissant des peines complémentaires obligatoires, le Conseil constitutionnel se fonde sur un faisceau d'indices pour apprécier si la restriction apportée au pouvoir du juge de moduler la peine en fonction des circonstances méconnaît ou non les exigences de l'article 8 de la Déclaration de 1789. Outre le caractère plus ou moins rigide de la restriction du pouvoir de modulation du juge, le Conseil constitutionnel prend en compte la gravité des faits, la sévérité de la sanction, l'existence ou non d'un lien entre la nature des faits réprimés et la nature de la sanction et, enfin, l'intérêt de la mesure au regard de l'objectif de bonne administration de la justice. Ainsi, si est acquis la rupture de l'automaticité du prononcé des déchéances de l'article 432-17 en droit français, cette peine reste appliquée au Cameroun, par le seul effet du prononcé d'une condamnation pénale en cas de détournement.

[1034] Cons. const. 15 mars 1999, n°99-410 DC, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, cons. n°41 ; Cons. const. 11 juin 2010, n°2010-6/7-QPC, *MM. Stéphane A. et Marc P. et par M. Francis H* [conformité de l'article L. 7 du code électoral aux droits et libertés], Rec. 111; n°2010-40 QPC, *M. Thierry B*., [Annulation du permis de conduire] et n°2010-41 QPC, *Société Cdiscount et autre*, [Publication du jugement de condamnation] du 29 septembre 2010, cons. n°3 ; n°2010-72/75/82 QPC du 10 décembre 2010, *Alain (D.) et al.* [Publication et affichage du jugement de condamnation], cons. n°3.

533. C'est en tout cas ce que prescrit l'alinéa 4 de l'article 184 du Code pénal lorsqu'il mentionne que les déchéances de l'article 30 du même Code sont obligatoirement prononcées pendant cinq ans au moins et dix ans au plus. Deux espèces particulièrement explicites suffisent pour illustrer les positions différentes des juges qui, bien que respectant l'esprit et la lettre de ce texte, prononcent les déchéances tantôt pour une durée de cinq ans, tantôt pour une durée de dix ans. C'est ainsi que, dans l'espèce *CNPS contre sieurs A. E. D. et consorts*, le juge, après les avoir reconnus coupables de détournement, a prononcé « *à leur encontre les déchéances de l'article 30 du CP pendant une durée de cinq ans* » [1035]. Deux mois auparavant, dans l'affaire *Campost contre sieur E. J. L.*, le juge a eu la main moins lourde. Après avoir reconnu les accusés coupables de détournement, il a prononcé « *à l'encontre de tous les accusés condamnés les déchéances pendant cinq ans* » [1036].

534. Pourtant, il ne suffit pas d'établir que la loi fait obligation aux juges de prononcer les déchéances en cas de condamnation pour crime et délit pour conclure à sa stricte application par les juges. Ainsi, l'imprécision de certaines de ses sanctions préoccupe et mérite d'être relevée, telle qu'en témoigne l'espèce *Lycée de HA Bandjoun contre sieur K. P*. Dans cette affaire, après avoir reconnu le susnommé coupable de détournement de fonds publics, le juge se contente, d'ordonner « *contre l'accusé les déchéances de l'article 30 du Code pénal* » sans autre précision sur la durée de ladite déchéance. Face à cette imprécision, il n'est pas condamnable de penser que le juge entendait viser la durée maximum de la déchéance, à savoir la déchéance décennale. En plus des peines principales, le tribunal a la possibilité de prononcer les peines complémentaires lorsqu'elles sont prévues par la loi.

b) Le prolongement des peines complémentaires

535. En droit positif camerounais, il est admis que les personnes physiques, auteurs du détournement de biens publics, encourent également les peines complémentaires, suivant les dispositions des articles 184 du CPC et 35 du Code pénal. Celles-ci visent la publication de la décision au Journal d'annonces légales et la confiscation du *corpus delicti*. A l'inverse de l'obligation faite aux juges de prononcer systématiquement les déchéances de l'article 30 du Code pénal, la formule connue, posée par l'article 35 sus-évoqué, consiste en une faculté offerte aux juges de prononcer ou non la confiscation de tous les biens de l'auteur du détournement. Il y est indiqué, qu'en cas de « *condamnation pour crime ou délit, la*

[1035] TGI du Mfoundi 19 mars 2012, *CNPS, SIX INTL c/ sieurs A. B., E. D. et consorts*, jugement n°119/Crim.
[1036] TGI du Mfoundi 5 janvier 2012, jugement n°01/Crim.

juridiction compétente peut ordonner la confiscation de tous les biens meubles et immeubles appartenant au condamné et saisis, lorsqu'ils en sont le produit » [1037] ou lorsqu'ils ont servi d'instrument pour commettre l'infraction. Le juge camerounais a fait sienne cette disposition, si l'on s'en tient à la récurrence de cette sanction dans ses décisions récemment rendues.

536. L'espèce *Feicom contre sieurs O. N. et consorts*, objet du jugement n°371/Crim du 27 juin 2007, est l'illustration parfaite de la mise en œuvre de l'article 35 précité. Renvoyés devant ce TGI, statuant en matière criminelle pour y répondre des faits de détournement des deniers publics, sieurs O. N., N. O., M. M. K., et B. N., avaient été déclarés coupables de coaction de détournement. Il a été prononcé la confiscation de leurs biens saisis. Il s'agit, entre autres, pour ce qui concerne sieur O. N., des véhicules, d'un coffret à bijoux, d'une concession à trois appartements, d'un petit duplex, d'un complexe immobilier à usage commercial, d'un ensemble immobilier dénommé Hôtel de la Couronne et d'un compte bancaire domicilié à BNP Paribas *Private Bank* MONACO créditeur de 31 133 919 F CFA (47 532,7€). En outre, et pour se conformer aux exigences posées par l'alinéa 5 de l'article 184, le juge a ordonné la publication dudit jugement. De même, le juge camerounais a, dans l'espèce *Ministère de la Santé Publique contre sieurs O. A. U., et consorts*, objet de l'arrêt n°20/Crim/TCS du 12 août 2013, requis que soient ordonnées la confiscation du titre foncier appartenant à sieur S., saisi et mis sous-main de justice, ainsi que la publication de la décision dans un journal d'annonces légales.

537. Toutefois, il arrive des situations où le juge n'ordonne pas systématiquement la confiscation des biens, surtout lorsque ces derniers n'ont préalablement pas fait l'objet de saisie. C'est en tout cas ce que le juge a tenu à préciser dans l'espèce *Port Autonome de Douala contre sieurs T. E. P., D. M. J. et consorts*, objet de l'arrêt n°022/Crim/TCS du 3 juillet 2015. Il indiquait « *n'y avoir lieu à confiscation des biens, aucun bien n'ayant été saisi* ». C'est également en ces termes que cette juridiction s'est prononcée dans l'affaire *Aéroports du Cameroun contre sieurs N. O. R. et autres*, lorsqu'il indiquait qu' *« il n'y a pas lieu à confiscation, aucun bien n'ayant été saisi* » [1038]. Il s'agit de la traduction du caractère facultatif de la sanction complémentaire de confiscation des biens.

538. Les dispositions des alinéas 3 et 4 de l'article 432-17 du Code pénal sont la manifestation de la consécration de ces peines en droit français. D'après ce texte, peuvent être

[1037] Alinéa 1 de l'article 35 du Code pénal.
[1038] TCS 23 octobre 2015, *Aéroports du Cameroun c/ sieurs N. O. R. et consorts*, arrêt n°037/Crim/TCS.

prononcées, à titre complémentaire, la confiscation des sommes ou objets irrégulièrement reçus par l'auteur de l'infraction, à l'exception des objets susceptibles de restitution suivant les modalités prévues par l'article 131-21 dudit Code. En France, la peine complémentaire de confiscation est encourue de plein droit pour les délits. Concrètement, la confiscation porte sur tous les biens meubles ou immeubles, quelle qu'en soit la nature, ayant servi à commettre l'infraction ou qui étaient destinés à la commettre, et dont le condamné est propriétaire ou sous réserve des droits du propriétaire de bonne foi, dont il a la libre disposition [1039].

539. Elle porte également sur tous les biens, qui sont l'objet ou le produit direct ou indirect de l'infraction, à l'exception des biens susceptibles de restitution à la victime. De plus, si le produit de l'infraction a été mêlé à des fonds d'origine licite pour l'acquisition d'un ou plusieurs biens, la confiscation ne peut porter sur ces biens qu'à concurrence de la valeur estimée de ce produit. Pour le recouvrement de la somme représentative de la valeur de la chose confisquée, les dispositions relatives à la contrainte judiciaire sont applicables. Toujours en droit français, la chose confisquée est, sauf disposition particulière prévoyant sa destruction ou son attribution, dévolue à l'État, mais elle demeure grevée, à concurrence de sa valeur, des droits réels licitement constitués au profit de tiers. Lorsque la chose confisquée est un véhicule qui n'a pas été saisi ou mis en fourrière au cours de la procédure, le condamné doit, sur l'injonction qui lui en est faite par le ministère public, remettre ce véhicule au service ou à l'organisme chargé de sa destruction ou de son aliénation. Pour l'essentiel, il apparaît que l'infraction de détournement de biens publics a un caractère intentionnel très marqué ; ce dernier est renforcé, en droit français notamment, par les dispositions de cet article 432-16 du Code pénal qui sanctionne la faute par négligence, pour ne pas permettre à l'ordonnateur, mis en cause, d'évoquer la possible négligence comme excuse ou circonstances atténuantes [1040].

B. L'incrimination de détournement de biens par négligence en droit français

540. En principe, comme le reconnaît le Professeur Desmons, le droit pénal ne réprime que les infractions intentionnelles [1041]. Mais, quand les valeurs auxquelles il est porté atteinte sont d'une importance particulière, le législateur érige en délits, des comportements non intentionnels à condition que leur auteur puisse se voir reprocher une faute d'imprudence ou de négligence, délit réprimé à l'article 432-16 du CPF d'un an d'emprisonnement et de

[1039] Article 131-21 du Code pénal.
[1040] Toppia (J.-M.), *Fonction politique et délit d'ingérence*, L'aube Eds De, 1998, p. 51.
[1041] Desmons (E.), *La responsabilité pénale des agents publics*, PUF, 1998, p. 25.

15 000 € d'amende [1042]. Les aspects répressifs de ce délit sont, en apparence, plus simples que ceux de l'article 432-15 du même Code. Il suffit de constater que la tentative n'est pas punissable, application d'une exclusion de principe en matière non intentionnelle. Pareillement, les poursuites contre l'auteur de la négligence sont indépendantes de celles pouvant être exercées contre les tiers à qui sont imputables les faits de détournement. Il n'est donc pas nécessaire que leur responsabilité soit engagée.

541. En droit français, et ce à la différence du droit camerounais, lorsque le détournement ou la destruction n'est pas volontaire, mais résulte de la négligence de la personne occupant une fonction publique et à laquelle l'objet avait été confié, cet article 432-16 est applicable. De manière évidente, cet article sanctionne celui qui a fait preuve de négligence, ou a manqué à l'obligation de surveillance qui pèse sur lui, de sorte à faciliter la destruction, le détournement des fonds ou des objets qui lui avaient été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission. Soulignons que l'emploi du terme « soustraction » est ici parfaitement adéquat. En effet, tandis qu'une personne dépositaire de l'autorité publique, un comptable ou un dépositaire public ne peuvent pas se rendre coupables de soustractions portant sur les biens qui leur sont confiés, ainsi que cela a été expliqué plus haut, il en va autrement pour un tiers. Celui-ci peut s'emparer de biens ou d'objets qui ne lui avaient pas été remis pour communication, mais qui se sont trouvés à portée de sa main.

542. Cet article suppose, indique la doctrine dominante [1043], la réunion de quatre éléments à savoir la qualité de l'agent auquel est reprochée la négligence ou le défaut de surveillance [1044] ; les biens sur lesquels porte l'obligation de surveillance c'est-à-dire les objets détruits détournés ou soustraits [1045] ; les faits de destruction, détournement ou soustraction imputables à une tierce personne qui a profité de la négligence de l'agent ; et, enfin, un élément moral prenant la forme d'une « négligence » [1046]. La condamnation d'un ordonnateur négligent peut être prononcée soit par une juridiction de droit commun **(1)**, soit par la Cour de Justice de la République, s'agissant des membres du gouvernement **(2)**.

[1042] *Ibid.,* p. 26.

[1043] Montecler (de) (M.-C.), *Condamnation d'un élu local négligent*, AJDA, 2017, p. 442 ; Capdeville (J.-L.), *Un élu local, s'il est négligent, peut être condamné pour détournements de fonds publics*, Note sous Cass. crim. 22 février 2017, req. n°15-87.328, AJCT 2017 p. 338 ; Vitu (A.) et Jeandidier (W.), *Destruction et détournement de biens par personnes exerçant une fonction publique (art. 432-15 et 432-16)*, Jcl. P, 2017, Fasc. 20, n°65.

[1044] Le prévenu, à qui la négligence est imputée, doit être soit une personne dépositaire de l'autorité publique, soit une personne chargée d'une mission de service public, soit un comptable public ou un dépositaire public.

[1045] Les biens sur lesquels pèse le devoir de surveillance sont les actes ou les titres, les fonds publics, les effets, pièces de titre en tenant lieu et tout autre objet remis en raison des fonctions exercées ou de la mission confiée.

[1046] Concernant cet élément, voir Cass. crim. 26 novembre 1991, req. n°91-81.795, Dr. pénal 1992, comm. 117, obs. M. Véron ; Cass. crim. 9 novembre 1998, req. n°97-84.696, Dr. pénal 1999. comm. 53, obs. M. Véron.

1. La répression du délit de négligence par une juridiction de droit commun

543. La négligence, ayant permis un détournement de fonds publics, ne saurait être présumée, elle peut résulter de la simple impossibilité de représenter la chose confiée. Ainsi, en condamnant un élu local à une amende et à une peine d'inéligibilité, le juge de cassation relevait, à l'appui de sa décision, qu'il avait commis « *de graves négligences, au sens de l'article 432-16 du Code pénal, en signant des bons de commande et des factures*. [Ces bons] *concernaient certains objets ne pouvant manifestement pas être destinés à la commune, et en se contentant des déclarations de la secrétaire de mairie en ce qui concerne les matériels hi-fi ou électroménager, alors que des contacts avec les responsables scolaires de cette petite commune lui auraient permis de déceler la fraude* » [1047]. Cette affaire offre l'illustration d'un cas de négligence par un dépositaire de l'autorité publique ayant permis un détournement par un tiers.

544. Pour comprendre l'intérêt de la décision rendue, il faut rappeler les faits qui débouchent sur l'intervention de la Haute Assemblée. La secrétaire de mairie d'une commune avait été poursuivie et condamnée du chef du délit prévu par l'article 432-15 du Code pénal. En effet, de 1993 à 1995, elle avait acquis dans son intérêt personnel du matériel *hi-fi* et électroménager, ainsi que des livres, mais qui avaient été payés par la commune, sur présentation de factures et de bons de commande signés par le maire. Poursuivi pour complicité, ce dernier fut déclaré coupable, après une requalification des faits sur le fondement de l'article 432-16 du CPF, du délit de négligence par dépositaire de l'autorité publique ayant permis un détournement par un tiers. La négligence, reprochée à cet élu local, a consisté à se contenter des déclarations de la secrétaire de mairie, alors que des contacts avec les responsables scolaires, auxquels les biens étaient destinés, lui auraient permis de déceler la fraude. En réalité, l'improbité, qui résulte du manquement grave pour justifier des poursuites pénales, est moins prononcée que dans un délit marqué par une intention, mais elle demeure dans son principe, pour révéler un écart de conduite incompatible avec la diligence attendue des personnes exerçant des fonctions publiques.

545. Le délit de négligence ayant permis le détournement peut être caractérisé même si son auteur n'a pas violé délibérément une obligation de prudence ou de sécurité [1048]. En tout cas, c'est ce qu'a jugé la Cour de cassation dans une récente espèce. En effet, la

[1047] Cass. crim. 26 novembre 1991, req. n°91-81.795, Dr. pénal 1992, comm. 117, obs. M. Véron ; Cass. crim. 9 novembre 1998, req. n°97-84.696, Dr. pénal 1999, comm. 53, obs. M. Véron.
[1048] Montecler (de) (M.-C.), *Condamnation d'un élu local négligent*, AJDA, 2017, n°8, p. 442.

chambre criminelle avait été saisie d'un pourvoi par l'ancien président de la communauté de communes et du syndicat intercommunal des eaux et assainissements de Targon, condamné pour avoir permis le détournement d'une somme de 800 000 €. Pendant huit ans, il avait signé des ordres de paiement, étayés de 47 fausses factures, qui lui étaient présentés par la secrétaire générale de la communauté, au bénéfice de l'époux de cette dernière.

546. La chambre correctionnelle de la cour d'appel de Bordeaux avait reproché à l'ancien élu de s'être abstenu de lire les documents qui lui étaient présentés et d'avoir validé, sans en contrôler le contenu, des factures censées avoir été établies par l'entreprise de l'époux de la secrétaire générale qui n'avait aucune relation d'affaires avec le syndicat. Il avait ainsi, selon les juges d'appel, manqué aux devoirs de sa charge et commis une faute de négligence au sens de l'article 432-16 du Code pénal. La chambre criminelle estimait alors « *qu'en l'état de ces motifs, procédant d'une appréciation souveraine par les juges du fond des faits et circonstances de la cause, et dès lors que l'article 432-16 du Code pénal, fondement de la condamnation, n'exige pas, pour que le délit soit caractérisé, la violation délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité, la cour d'appel a justifié sa décision* » [1049]. En revanche, certaines affaires, concernant essentiellement les membres du gouvernement, s'inscrivent dans une procédure exceptionnelle devant la Cour de Justice de la République, créée par la loi organique n°93-952 du 27 juillet 1993.

2. La sanction du délit de négligence par la Cour de Justice de la République

547. Il est fréquent, en France, de voir des anciens ministres être sanctionnés, du chef de négligence ayant permis un détournement de fonds publics au profit d'un tiers, par la CJR, juridiction dont la caractéristique est de soustraire à la compétence des juridictions de droit commun les membres du Gouvernement ayant commis des infractions dans l'exercice de leurs fonctions [1050]. L'espèce *L.*, dont les faits sont si connus qu'il est possible de les retracer, malgré leur complexité, en est la parfaite illustration [1051].

[1049] Cass. crim. 22 février 2017, req. n°15-87.328, AJDA 2017 p. 442, note M.-C. (de) Montecler, AJCT 2017 p. 338, obs. J. Capdeville.

[1050] Bouloc (B.), Procédure pénale, Dalloz, 26e éd., 2017, n°612.

[1051] CJR 19 décembre 2016, *C. Lagarde*, affaire n°2016/001, AJDA 2016, p. 2468 ; Perrier (J.-B.), *Affaire Lagarde : autonomie de l'infraction et appréciation souveraine de la commission d'instruction*, AJ Pénal, 2016, p. 496 ; Poupeau (D.), *Christine Lagarde comparaîtra devant la Cour de justice de la République*, AJDA, 2016, p. 1543 ; Montecler (de) (M.-C.), *Les motifs de la condamnation de Christine Lagarde*, AJDA, 2016, p. 2468 ; Saenko (L.), *Négligence ayant permis un (supposé) détournement de fonds publics : regard critique sur l'article 432-16 du Code pénal*, RTD com., 2017, p. 210 ; Guérin-Bargues (C.), *Juger les politiques ? La Cour de Justice de la République*, Dalloz, 2017, pp. 245-265.

548. Après la cession litigieuse d'une marque de vêtements et accessoires de sport dont ils étaient propriétaires, les époux T. ont engagé une action contre la banque qui en avait fait l'acquisition. Cette action s'est conclue par une première décision en faveur de ces époux, décision cassée par l'Assemblée plénière de la Cour de cassation en octobre 2006. Pour éviter une nouvelle difficulté, un arbitrage a été proposé, et malgré les réserves émises, il a été accepté par la ministre compétente de l'époque, Mme L. à l'unanimité des arbitres ; le compromis fut signé le 16 novembre 2007. Or, la décision arbitrale du 7 juillet 2008, qui condamnait la société « Consortium De Réalisation » et sa filiale à verser la somme de 240 millions d'euros aux mandataires judiciaires des sociétés du groupe T., ainsi que 45 millions d'euros aux époux T., au titre de leur préjudice moral, comportait un certain nombre de défauts. À ce titre, la découverte des liens anciens entre certains des acteurs de cet arbitrage (arbitres, avocats) a conduit la cour d'appel de Paris à annuler cette sentence [1052].

549. C'est dans ce contexte que Mme L. fut suspectée d'avoir facilité la réalisation de cet arbitrage, notamment d'avoir renoncé à l'exercice d'un recours contre la sentence arbitrale du 7 juillet 2008 que la loi lui offrait, alors même qu'elle avait été informée de l'existence d'un moyen sérieux d'annulation. La saisine de la Cour de justice de la République, seule juridiction, rappelons-le, susceptible de juger de la culpabilité d'un ministre pour des faits dépendants de l'exercice de ses fonctions, se profilait dès lors. Par un arrêt du 17 décembre 2015, la Commission d'instruction de ladite Cour se prononçait en faveur du renvoi de la ministre devant la juridiction de jugement du chef de négligence par dépositaire de l'autorité publique ayant permis un détournement de fonds publics par un tiers [1053]. Pour contester ce renvoi, l'ancienne ministre forma un pourvoi devant l'Assemblée plénière de la Cour de cassation, dont le rejet fut prononcé en 2016 [1054].

550. Pour la Haute juridiction, les juges du fond ont justifié leur décision de renvoi dès lors que, procédant de leur appréciation souveraine, ils ont constaté que Mme L., en « *sa qualité de dépositaire de l'autorité publique, avait la disposition de fonds publics* ». Ils ont relevé, à son encontre, « *des manquements dans leur surveillance qui constituent autant de charges,* [à son encontre]*, d'avoir commis des négligences* ». Enfin, ils ont retenu « *que ces fautes ont rendu possible le détournement de fonds publics par des tiers* ». Elle a, au demeurant, précisé qu'il ne lui appartenait pas « *d'apprécier la valeur des charges dont la*

[1052] CA Paris 17 février 2015, req. n°13/13278, D. 2016, note X. Delpech.
[1053] Perrier (J.-B.), *Affaire Lagarde : autonomie de l'infraction et appréciation souveraine de la commission d'instruction*, AJ Pénal, 2016, p. 496.
[1054] Cass. Ass. plén, 22 juillet 2016, *Mme L.*, req. n°16-80.133, AJDA 2016 p. 1543, note D. Poupeau.

commission a retenu l'existence à l'encontre de la personne mise en examen », mais « *de vérifier si la qualification qui leur a été donnée par l'arrêt attaqué, justifie la saisine de la CJR* ». C'est finalement le 19 décembre 2016 que celle-ci, se prononçant sur le fond du dossier, a reconnu la culpabilité de Mme L. mais, tenant compte de sa personnalité, la dispensa de peine. L'espèce ci-dessus présentée est de nature à déconstruire la thèse de ceux qui pensent que la responsabilité pénale des ministres devant la CJR apparaît plus théorique que réelle, même s'il faut reconnaître avec une doctrine contemporaine [1055], que le nombre de ses arrêts se compte sur les doigts d'une main depuis sa création [1056].

[1055] Montecler (de) (M.-C.), *Les motifs de la condamnation de Christine Lagarde*, AJDA, 2016, p. 2468.
[1056] Depuis 1965 jusqu'en décembre 2016, seules quatre décisions sont citées sous l'article dans le Code pénal Dalloz.

Conclusion du chapitre 1

551. À l'analyse, il apparaît que les détournements de biens publics, commis par tout ordonnateur, constituent une atteinte aux intérêts pécuniaires de l'État ou de la collectivité publique. L'incrimination de détournements sanctionne l'obligation de probité qui pèse principalement sur toutes personnes publiques chargées du maniement de la gestion de deniers publics. Ainsi, en France, si les personnes visées par cette infraction sont les personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service, au Cameroun, même les personnes privées peuvent être poursuivies de ce chef d'infraction alors même qu'elles ne détiennent pas les fonds, titres et autres valeurs, en vertu de leurs fonctions. La liste des biens protégés contre la soustraction ou le détournement, bien que large dans les deux systèmes étudiés, ne nécessite pas au Cameroun, à la différence de la France, que lesdits biens aient été reçus en raison des fonctions ou de mission [1057]. Dans tous les cas, si le principe de la sanction, en droits camerounais et français, demeure que seuls pourraient être punis les soustractions ou les détournements commis intentionnellement, il demeure qu'en droit français, l'ordonnateur, dont la négligence aurait permis ou facilité le détournement commis par un tiers sur des biens confiés à cet ordonnateur, pourrait être sanctionné.

552. Par ailleurs, avec l'évolution de la législation et l'émancipation du juge pénal, la sanction de détournements commis par un comptable, au Cameroun comme en France, n'est plus subordonnée à la solution apportée à l'exception préjudicielle de débet par le juge des comptes. Une autre spécificité de cette infraction, comme c'est également le cas en matière d'abus de biens sociaux, tient au fait que le point du départ du délai de prescription de l'action publique est retardé au jour de l'apparition des faits dans des conditions permettant leur poursuite. Cette infraction de détournements, qui est aujourd'hui rigoureusement réprimée par le juge pénal, se justifie de plus en plus dans la mesure où elle met en péril, non seulement, la marche régulière de l'administration, mais aussi, parce qu'elle entame la crédibilité des ordonnateurs. C'est dans ce contexte, et en raison de la recrudescence de diverses malversations commises par les dirigeants des sociétés publiques, que les législateurs camerounais et français ont adopté l'infraction spéciale d'abus de biens sociaux.

[1057] Vitu (A.) et Jeandidier (W.), *Destruction et détournement de biens par personnes exerçant une fonction publique (art. 432-15 et 432-16)*, Jcl P, 2017, Fasc. 20, n°36.

Chapitre 2

La responsabilité pénale en matière d'abus de biens sociaux

553. Très médiatisée depuis le début des années 80 en France, l'infraction d'abus de biens sociaux est souvent citée comme le symbole de « *la pénalisation de la vie des affaires* » [1058]. Statistiquement, le délit occupe une place qui ne faiblit pas dans l'agrégat de l'Observatoire national de la délinquance consacré aux infractions économiques et financières [1059]. Les affaires du marché de l'eau de Grenoble [1060], celle des HLM des Hauts-de-Seine [1061], ou encore, celle du transfert à Saint-Ouen du siège de la société GEC-Alsthom Transport [1062], pour ne citer que celles-là, rappellent que la criminalité d'affaires ne fut pas l'apanage des périodes instables qui ponctuèrent la Troisième République (française). Alors que le délit est longtemps demeuré une spécificité du droit français, le Cameroun a, depuis la loi n°2003/008 du 10 juillet 2003 portant répression des infractions contenues dans certains Actes uniformes OHADA, inséré dans son droit pénal des formes d'abus de biens sociaux. Avant cette loi, cette infraction était punie au travers d'incriminations plus larges d'abus de confiance et de détournements de biens publics.

554. Ainsi, si le délit d'abus de biens sociaux occupe une place importante dans le palmarès des infractions d'affaires, c'est simplement parce que la jurisprudence, notamment française, a su exploiter les incertitudes attachées à des notions que le législateur n'a pas jugé bon de préciser dans les textes y afférents. A l'instar des autres dirigeants des sociétés publiques, la responsabilité pénale d'un élu président d'une société d'économie mixte locale (SEML) [1063], peut être recherchée au titre d'actes accomplis dans le cadre de ses fonctions, à savoir les incriminations reposant sur des dispositions pénales propres au droit des sociétés,

---

[1058] Chaput (Y.), *La pénalisation du droit des affaires : vrai constat et fausses rumeurs*, Pouvoirs, 2009, p. 87.
[1059] Observatoire National de la Délinquance (France), *Les infractions économiques, financières et escroqueries de 1996 à 2004 à travers l'état 4001,* Résultats et méthodes, 2005, p. 23. Dans ce document, cet organisme relevait qu'en France, en 2004, les Services de police et les unités de gendarmerie avaient enregistré 329 955 infractions économiques, financières et escroqueries ; voir Renucci (J.-F.) et Cardix (M.), *L'abus de biens sociaux*, PUF, 1998, p. 4.
[1060] Cass. crim. 27 octobre 1997, *Carignon et a.,* req. n°96-83.698, Bull. crim. 352, Dr. pénal 1998, comm. n°21, obs. J.-H. Robert, JCP 1998, II. 10017, note M. Pralus, D. affaires 1997 p. 1307, obs. J. Delga.
[1061] Cass. crim. 14 novembre 2007, req. n°07-81.082.
[1062] Cass. crim. 24 septembre 2008, req. n°08-80.113, Dr. pénal 2008, n°139, obs. M. Véron, RTD com. 2009 p. 220, note B. Bouloc.
[1063] Les dirigeants des sociétés d'économie mixte locales ne peuvent être poursuivis du chef du délit d'abus de biens que lorsque ces sociétés sont constituées sous la forme de sociétés anonymes : Cass. crim. 17 octobre 1973, req. n°72-92.606, Bull. crim. n°365, p. 894 et Cass. crim. 26 janvier 2011, req. n°10-80.894, Rev. sociétés 2011 p. 448, note B. Bouloc.

telle l'infraction d'abus des biens sociaux. Cette dernière étant un délit de fonction, les personnes autres que les dirigeants ne peuvent être que complices ou receleurs, et pas coauteurs. Dès lors, le complice ou le receleur est punissable conformément aux règles du droit commun, c'est dire qu'il doit avoir eu connaissance des éléments de l'infraction pénale reprochée à l'auteur principal et avoir commis des actes positifs. Peu importe, en revanche, que le complice ou le receleur n'ait pas la qualité de dirigeant de droit ou de fait, exigée seulement au niveau de l'auteur principal.

555. Pour les dirigeants, cette infraction est définie comme l'acte de faire un usage de mauvaise foi, des biens ou du crédit de la société. Ils savent donc que cet usage est contraire à l'intérêt de leurs sociétés, puisqu'ils agissent à des fins personnelles ou pour favoriser une autre société ou entreprise dans laquelle ils sont intéressés directement ou indirectement. L'abus de biens sociaux connaît un développement considérable [1064]. Contrairement au droit français, ce délit se singularise au Cameroun par le fait qu'il puise son fondement dans une logique dualiste, qui veut que les incriminations soient prévues par un certain nombre d'Actes uniformes ; ces actes sont pris pour l'adoption des règles communes prévues dans le Traité de l'OHADA [1065], tandis que les sanctions y afférentes sont édictées par les États membres [1066]. La répression de cette infraction est rendue facile **(section 2)**, en raison de l'aménagement de son domaine d'incrimination dans les deux systèmes, fruit d'une interprétation extensive par les juges **(section 1)**.

Section 1. L'aménagement du champ d'incrimination du délit d'abus de biens sociaux

556. Contrairement au droit français, le droit pénal des affaires au Cameroun reste encore, en dépit des prémisses d'une construction législative, largement embryonnaire [1067]. Dans l'espace OHADA, le législateur a, comme par conventionnalisme, incriminé tout acte constitutif d'abus du crédit et des biens sociaux sous la bannière de l'article 891 de l'AUSC/GIÉ [1068], dont les dispositions rappellent à maints égards l'esprit du droit commercial

[1064] En droit français, cette définition est contenue dans les dispositions des articles L. 241-3, 4° (pour les SARL) et L. 242-6, 3° (pour les SA) du Code de commerce, tandis qu'en droit camerounais, c'est l'article 891 de l'Acte uniforme révisé relatif au droit des sociétés commerciales et du GIÉ OHADA qui régit cette notion.
[1065] Moukala-Moukoko (C.), *Les incriminations pénales définies dans les différents Actes uniformes*, Session de formation des Magistrats et auxiliaires de justice de l'ERSUMA, 2012, p. 5.
[1066] Article 5 du Traité de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA).
[1067] Djila (R.), Le droit pénal des affaires au Cameroun, L'Harmattan, 2015, pp. 137-139.
[1068] Kamnang Komguep (I. F.), *La faute de gestion dans le droit uniforme OHADA*, Mémoire de DEA en Droit communautaire et comparé CÉMAC , Université de Dschang, 2004, p. 15.

français. L'infraction d'abus de biens sociaux soulève deux préoccupations essentielles : la définition de son champ spatial **(§ 1)**, et l'identification des éléments la constituant **(§ 2)**.

§ 1. Le relatif élargissement du champ spatial de l'incrimination

557. L'incrimination du délit d'abus de biens sociaux, telle qu'elle est exposée dans l'Acte uniforme OHADA et le Code de commerce français, repose sur une distinction entre, d'une part, les sociétés à capital public et celles à capital privé, et d'autre part, les sociétés de personnes et les sociétés de capitaux. Cette distinction, controversée dessine la frontière de la soumission des dirigeants des sociétés publiques aux textes précités **(A)** et l'hétérogénéité de source légale de l'incrimination qui est propre à chaque système **(B)**.

A. La soumission certaine des sociétés publiques au droit commercial

558. L'AUSC/GIÉ et le Code de commerce contiennent des dispositions susceptibles de s'appliquer aux dirigeants des entreprises et sociétés publiques ou des sociétés d'économie mixte, notamment en cas d'abus de biens sociaux. Alors, la question, qui se pose est celle de savoir si ce délit peut s'appliquer aux dirigeants de l'ensemble des sociétés d'État ou à une catégorie particulière d'entre elles. Tout comme le Code de commerce français, le droit OHADA a vocation à régir les sociétés commerciales. Dès lors, dans la catégorie des sociétés publiques, le délit d'abus de biens ne pourrait s'appliquer qu'aux dirigeants des sociétés publiques qui répondent aux critères de la commercialité **(1)**. Mais très souvent, les sociétés publiques ont une double réalité juridique et économique, soit qu'elles revêtent une forme déclarée commerciale par le droit, soit qu'elles ne recouvrent pas la forme sociétaire alors même qu'elles exercent une activité commerciale **(2)**.

1. Les sociétés publiques commerciales de droit

559. Il s'agit des sociétés d'État, quelle que soit l'appellation utilisée, ayant opté pour l'une des formes commerciales par détermination de la loi, dont les sociétés anonymes. Il s'agit, en droit français, des sociétés dont « *le capital est divisé en actions et qui est constituée entre des associés qui ne supportent les pertes qu'à concurrence de leurs apports* » [1069]. Le législateur camerounais, à la suite du législateur OHADA, définit la société anonyme comme celle dans laquelle « *les actionnaires ne sont responsables des dettes sociales qu'à concurrence de leurs apports et dont les droits des actionnaires sont représentés par des*

[1069] Article L. 225-1 du Code de commerce.

actions » [1070]. D'ailleurs, le Professeur Pougoué fait savoir que cette règle appelle deux remarques [1071]. En premier lieu, et dans la pratique, c'est souvent sous la forme de société anonyme que la société d'État se déploie. Alors, la société anonyme, pluripersonnelle ou unipersonnelle, peut avoir l'État ou une collectivité territoriale comme « *unique actionnaire ou comporter plusieurs partenaires de droit public et des partenaires privés* » [1072].

560. En second lieu, les sociétés commerciales par le droit peuvent revêtir la forme, soit de sociétés à capital public, soit de sociétés d'économie mixte. Celles-ci sont des personnes morales de droit privé dotées d'un capital-actions détenu partiellement par l'État, les collectivités territoriales décentralisées ou des sociétés à capital public. Sur ce dernier point, le degré de la participation de l'État au capital social est sans objet par rapport à l'assujettissement au droit OHADA [1073]. L'article 1er de l'AUSC/GIÉ est plus illustratif à cet égard. En effet, il dispose que, « *toute société commerciale, y compris celle dans laquelle un État ou une personne morale de droit public est associé, dont le siège social est situé sur le territoire de l'un des États parties au Traité relatif à l'harmonisation du droit des affaires en Afrique* […]*, est soumise aux dispositions du présent Acte uniforme* ».

561. Ainsi, étant partie au traité OHADA, toutes les sociétés commerciales au Cameroun, y compris celles dans lesquelles l'État est actionnaire, majoritaire ou non, sont soumises à ce texte supranational. A titre d'illustration, les sociétés d'économie mixte [1074] telles que le Chantier Naval et Industriel du Cameroun, le Port Autonome de Douala (PAD), la Société Nationale de Raffinage, ou encore, la Société de Développement du Coton (SODECOTON), pour ne citer que celles-là, sont soumises à ce droit, puisque l'État partage l'actionnariat de ces sociétés avec des intérêts privés.

562. Ces indications, qui donnent une image fidèle des sociétés publiques commerciales de droit, ont été également relevées par le juge camerounais dans l'espèce *N. E. J. B., ex-Directeur général de la Société camerounaise des dépôts pétroliers*, objet de l'arrêt

---

[1070] Article 385 de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales (AUSC/GIÉ) ; article 3 de la loi n°2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques.
[1071] Pougoué (P.-G.), *Les sociétés d'État à l'épreuve du droit OHADA*, Juridis périodique, 2006, n°35, p. 99.
[1072] *Ibid*., p. 100.
[1073] D'ailleurs, le Professeur Pougoué pense que c'est à bon droit qu'il a été jugé qu'un État actionnaire, détenant 35% du capital d'une SEM, pouvait demander une expertise de gestion conformément à l'article 159 de l'AUSC/GIÉ (Cotonou, arrêt n°256/2000 du 17 août 2000, R.G. n°314/2000, Bénin, LV, n°10, p. 127).
[1074] D'après l'article 3 de la loi n°2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques au Cameroun, une société d'économie mixte est « *une personne morale de droit privé, dotée de l'autonomie financière et d'un capital - actions détenu majoritairement par l'État, une ou plusieurs entreprises publiques ou une ou plusieurs collectivités territoriales décentralisées* ».

du 9 octobre 2014. Il y ressort que, « *l'AUSC/GIÉ ne fait pas interdiction à l'État de créer et d'avoir dans son portefeuille des sociétés commerciales ; qu'il prescrit tout simplement à l'État qui veut créer des entreprises, des sociétés, de leur donner la forme des sociétés commerciales de droit privé. Que pour se conformer à ces prescriptions de l'Acte uniforme, la loi n°99/016 du 22 décembre 1999* [1075] *a été adoptée, donnant ainsi la forme des sociétés commerciales privées aux établissements publics et parapublics, sociétés dont l'État détient la majorité du capital ; que ces établissements prennent la forme des sociétés commerciales, mais l'État étant actionnaire majoritaire de ces sociétés commerciales, les biens de celles-ci ne sauraient être des biens privés* » [1076].

563. Dans le même ordre d'idées, le juge français de cassation fait preuve de réalisme lorsqu'il considère que peuvent être sanctionnés du chef d'abus de biens sociaux, les dirigeants des sociétés d'économie mixte, c'est-à-dire des sociétés dont le capital-actions est détenu, en partie, par une personne morale de droit public [1077]. Auparavant, ce juge avait posé le principe que les administrateurs des sociétés d'économie mixte étaient soumis, quant à leur responsabilité pénale, au droit commun des sociétés anonymes, lorsque ces sociétés étaient constituées conformément à la législation sur les sociétés anonymes [1078]. Il est demeuré constant sur la question [1079]. En vérité, la situation est plus complexe quand il s'agit des sociétés publiques ne disposant pas d'une forme sociétaire commerçante.

2. Les sociétés publiques sans forme sociétaire commerçante

564. Face aux sociétés d'État ne revêtant pas la forme sociétaire commerçante par l'effet de la loi, une hésitation est permise. Il faut alors soigneusement dissocier les hypothèses. Les sociétés d'État, qui seraient des sociétés civiles, comme cela a existé au Cameroun dans le domaine agricole, ne sont pas soumises au droit commercial. Mais encore, faut-il que ces sociétés aient un objet civil et n'aient pas adopté une forme commerciale par l'effet de la loi. Le raisonnement est identique s'agissant des établissements publics administratifs [1080] qui n'entrent pas dans le champ d'application du droit commercial. En

[1075] Cette loi a été abrogée et remplacée par les lois n°2017/010 et n°2017/011 du 12 juillet 2017 portant respectivement statut général des établissements publics administratifs et statut général des entreprises publiques.
[1076] TCS 09 octobre 2014, *Société Camerounaise des Dépôts Pétroliers c/ N. E. J. B.*, arrêt n°024/Crim/TCS.
[1077] Cass. crim. 4 novembre 2004, *René M. et François T*, req. n°03-87.327, Dr. pénal 2005, obs. J.-H. Robert.
[1078] Cass. crim. 16 février 1971, req. n°69-90.205, Bull. crim. n°53 p. 133, JCP 1971 p. 16836, note G. Sousi, Rev. sociétés 1971 p. 418, note B. Bouloc, D. 1971 p. 294.
[1079] Cass. crim. 16 décembre 1975, req. n°75-91.045, JCP 1976. 11. 18476, note M. Delmas-Marty.
[1080] D'après la loi n°2017/010 du 12 juillet 2017 portant statut général des EPA, un établissement public est : « *une personne morale de droit public dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, chargée*

revanche, la question est délicate pour les établissements publics à caractère industriel et commercial. En réalité, ces établissements exercent des activités commerciales, et peuvent par conséquent être soumis aux règles du droit OHADA, conformément aux dispositions pertinentes de l'article 2 de l'Acte uniforme portant sur le droit commercial général [1081]. Il est légitime de conclure partiellement que le droit OHADA est susceptible de s'appliquer aux dirigeants des sociétés d'État si celles-ci revêtent une forme sociétaire commerçante de par la loi ou exercent une activité commerciale au sens des articles 2 et 3 de l'Acte uniforme sur le droit commercial. Autrement dit, les dirigeants des sociétés anonymes, exerçant une activité commerciale, sont assujettis aux dispositions de l'article 891 de l'AUSC/GIÉ. Toutefois, la présence de l'État est une singularité qui nuance l'application du droit OHADA.

565. Contrairement aux systèmes français, de nombreux États membres de l'OHADA, dont le Cameroun, disposent d'une législation spécifique concernant les sociétés publiques commerçantes. Partant de là, la question qui se dégage est celle de savoir s'il peut y avoir un conflit entre l'application des normes communautaires et le droit interne ? À ce sujet, le Professeur Pougoué relève deux arguments de textes pour répondre par la négative. D'une part, il invoque l'article 10 du Traité de l'OHADA qui consacre la suprématie du droit OHADA sur les dispositions du droit interne [1082]. D'ailleurs, le juge communautaire avait réaffirmé cette position dans deux avis qui ont marqué l'histoire de ce droit [1083]. D'autre part, la présence de l'État confère nécessairement aux sociétés publiques des spécificités qui amènent à ranger celles-ci parmi les sociétés visées par l'article 916 de l'AUSC/GIÉ [1084], c'est dire que ces sociétés demeurent assujetties à leur régime particulier.

566. En réalité, cela revient à dire que les sociétés d'État commerciales sont soumises à un régime juridique dualiste, composé à la fois des règles du droit OHADA et des règles de droit interne, « *spécialement conçues pour tenir compte de la présence de l'État dans le capital social* » [1085]. Seulement, la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage (CCJA), dans ses avis du 26 avril 2000 et du 30 avril 2001, indique que les dispositions de l'Acte

---

de la gestion d'un service public ou de la réalisation d'une mission spéciale d'intérêt général pour le compte de l'État ou d'une collectivité territoriale décentralisée ».

[1081] D'après ce texte, « *est commerçant celui qui fait de l'accomplissement d'actes de commerce par nature sa profession* ».

[1082] L'article 10 du Traité relatif à l'OHADA dispose que « *les A. U. sont directement applicables et obligatoires dans les États Parties, nonobstant toute disposition contraire de droit interne, antérieure ou postérieure* ».

[1083] Avis n°001/2001/EP du 30 avril 2001 et avis n°003/2002 du 10 janvier 2002.

[1084] Cet article prévoit que, « *le présent Acte uniforme s'applique aux sociétés soumises à un régime particulier, sous réserve des dispositions législatives ou réglementaires auxquelles elles sont assujetties* ».

[1085] Pougoué (P.-G.), *op. cit*., p. 100.

uniforme sont d'ordre public. Ceci revient tout simplement à dire que le régime particulier ci-dessus évoqué ne saurait s'appliquer, s'il contrevient au droit communautaire. Par conséquent, le régime particulier de l'article 916 de l'AUSC/GIÉ n'est pas un régime spécial qui dérogerait au droit commun, d'après les termes de l'adage *specialia derogant generalibus*. D'ailleurs, le Professeur Pougoué souligne que le régime particulier ne concerne que les points spécifiques tenant à l'origine publique d'une fraction du capital social de la société publique [1086]. Cet argument, qui n'est pas dénué de tout fondement, est conforté par une partie de la doctrine [1087], suivie en cela par les jurisprudences belge et française. Une brève indication des faits de l'arrêt rendu le 21 juin 2006 par la Cour de cassation belge n'est pas inutile à la bonne compréhension de l'affaire, puisqu'il donne quelques précisions quant à la soumission des dirigeants des sociétés publiques aux règles du droit commercial.

567. En effet, un homme politique belge, dirigeant de l'intercommunale pour la collecte et la destruction des immondices de la région de Charleroi, qui a malheureusement beaucoup fait parler d'elle en raison de l'indélicatesse de certains de ses mandataires publics, avait été condamné par la cour d'appel de Mons du chef du délit d'abus de biens sociaux incriminé par l'article 492*bis* du Code pénal. Cet article punit les dirigeants de droit ou de fait des sociétés commerciales et civiles ainsi que des associations sans but lucratif qui, avec une intention frauduleuse et à des fins personnelles, directement ou indirectement, ont fait des biens ou du crédit de la personne morale qu'ils dirigent un usage qu'ils savaient significativement ou gravement préjudiciable aux intérêts patrimoniaux de celle-ci ou à ceux de ses créanciers ou associés. Cette disposition vise à réprimer celui qui tire parti de sa fonction pour disposer du patrimoine de la société à des fins personnelles, au détriment des intérêts patrimoniaux de la société, de ses créanciers ou de ses associés.

568. L'arrêt de la Cour de cassation belge donne une précision intéressante en ce qui concerne les sujets possibles de l'infraction. L'homme politique mis en cause soutenait, qu'étant dirigeant de l'intercommunale précitée, c'est-à-dire d'un établissement public créé par des communes afin d'accomplir des missions de service public d'intérêt communal, il n'aurait pu être condamné du chef d'abus de biens sociaux, au motif que l'article 492*bis* du Code pénal ne concernerait pas les dirigeants de société « *à caractère public* ». La Cour

[1086] Les règles spécifiques du droit national peuvent être la participation minimum de l'État au Conseil d'administration, l'approbation des sociétés d'État par un décret présidentiel, la soumission de ces sociétés au contrôle de l'État…

[1087] Roger France (E.), *La répression des abus de biens sociaux : le nouvel article 492bis du Code pénal*, Journal des Tribunaux, 1996, pp. 533 et s.

répondit à ce grief par la négative en précisant que ce délit « *s'applique aux dirigeants de toute société civile ou commerciale revêtue de la personnalité juridique ou association sans but lucratif sans distinguer selon que ces personnes morales soient ou non revêtues d'un caractère public* » [1088]. L'intercommunale pour la collecte et la destruction des immondices de la région de Charleroi, dont l'homme politique était dirigeant, avait adopté la forme d'une société commerciale conformément aux dispositions de cet article 492*bis*. Elle disposait d'une personnalité juridique distincte, condition *sine qua non* de l'application de cette disposition.

569. Auparavant, le juge français avait déjà lui-même posé ce principe dans l'affaire concernant M. Carignon alors maire de Grenoble. Comme il sera analysé plus loin, il lui était reproché d'avoir financé, alors qu'il était président du Conseil général de l'Isère, divers projets de concessions fictives, ainsi que des emplois fictifs et des rapports fantômes par l'intermédiaire de la SEM d'aménagement Grenoble Isère Développement (GID), dont il était dirigeant de fait [1089]. S'il est désormais admis que les dirigeants des sociétés à capital public peuvent être soumis aux dispositions du Code de commerce ou du droit de l'OHADA du chef d'abus de biens sociaux, il reste que ce dernier obéit à un régime distinct dans les deux systèmes étudiés.

B. L'hétérogénéité de la source légale d'incrimination de l'infraction

570. Pour la première fois au Cameroun, et ce depuis la fin de la deuxième moitié du XX^{e} siècle, l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales a organisé les modalités d'incrimination de l'infraction d'abus de biens sociaux. En France, le décret-loi du 8 août 1935, qui a servi de fondement juridique à l'adoption de cet Acte uniforme, a influencé le législateur OHADA l'incitant à aménager un cadre juridique propre à cette infraction. Dès lors, il apparaît une hétérogénéité des sources d'incrimination de cette infraction, en ce sens que la définition des incriminations pénales reste l'œuvre du législateur communautaire au Cameroun **(2)**, à l'opposé de la France où elle est le produit du législateur national **(1)**.

1. L'incrimination pénale du délit en droit français, œuvre du législateur national

571. En France, l'abus de biens sociaux est l'infraction la plus connue du droit pénal des affaires, en raison de sa médiatisation, dans la presse suite à de multiples scandales

[1088] Cour de cassation (Belgique), 21 juin 2006, *C. L., S.*, req. n°P.06.0848.F.
[1089] Cass. crim. 26 juin 1995, *Carignon*, req. n°95-82.333, Bull. crim. n°235, JCP, 1995-IV-2380.

politico-financiers [1090]. Cette infraction n'existait pas au XIX[e] siècle. Elle fut créée suite à l'affaire « *Stavisky* », le fondateur du crédit municipal de Bayonne, qui avait émis, avec la complicité d'un député-maire, de faux bons de caisses qui ne furent pas remboursés. Cette affaire révéla deux lacunes majeures de l'infraction d'abus de confiance, jusqu'alors seule infraction applicable à des faits similaires, et dont l'élément matériel, qualifié de détournements ou dissipation, ne permettait pas de poursuivre de nombreux cas d'abus commis par les dirigeants sociaux au détriment de l'entreprise qu'ils dirigaient. D'une part, le champ de l'abus de confiance était circonscrit par les six contrats listés par le Code pénal français [1091], et d'autre part, la jurisprudence avait toujours considéré que l'abus de confiance n'était pas applicable aux détournements concernant des biens immobiliers.

572. Finalement, le délit d'abus de biens sociaux a été introduit dans la législation commerciale française par le décret-loi du 8 août 1935 pour les sociétés par action, et par le décret-loi du 30 octobre 1935 pour les sociétés à responsabilité limitée, avant d'être reprise par une loi du 24 juillet 1966 qui le codifie dans le Code de commerce. En France, ce n'est pas le Code pénal, mais le Code de commerce qui incrimine l'abus de biens sociaux. Ce dernier est défini par les articles L. 241-3 du Code de commerce pour les SARL et L. 242-6 pour les sociétés par actions. Il est défini, en des termes identiques, par ces deux textes comme le fait pour les gérants [1092], le président ou les directeurs généraux [1093], « *de faire, de mauvaise foi, des biens ou du crédit de la société, un usage qu'ils savent contraire à l'intérêt de celle-ci, à des fins personnelles ou pour favoriser une autre société ou entreprise dans laquelle ils sont intéressés directement ou indirectement* ». C'est, somme toute, un délit d'appropriation illégitime, voisin de l'abus de confiance. C'est aussi une infraction plus facile à caractériser que celle de corruption, grâce aux traces laissées par les flux financiers illégaux, et aussi plus facile à poursuivre du fait des règles de prescription plus favorables.

573. Le législateur a pris soin de désigner les personnes, exclusivement physiques, pouvant être poursuivies pour chaque type de société, lesquelles sont identifiées comme étant les dirigeants de droit. Ce sont les gérants des sociétés à responsabilité limitée, les présidents, administrateurs ou directeurs généraux des sociétés anonymes à conseil d'administration.

[1090] Ambroise-Castérot (C.), Droit pénal spécial et des affaires, Gualino, 4[e] éd., 2014, p. 344 ; Véron (M.), Droit pénal des affaires, Dalloz, 11[e] éd., 2016, p. 201.
[1091] Article 408 de l'ancien Code pénal limitait l'infraction d'abus de confiance aux six contrats suivants : louage, travail, (salarié ou non), dépôt, mandat, nantissement et prêt à usage. Le contrat de société était donc exclu, bien que la jurisprudence l'ait réintégré par le biais du contrat de mandat.
[1092] Article L. 241-3, 4° du Code de commerce.
[1093] Article L. 242-6, 3° du Code du commerce.

S'agissant des sociétés, qui ont opté pour une dissociation des fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général, ces personnes peuvent être auteurs du délit d'abus de biens sociaux. Il en est de même des directeurs généraux délégués, qui se trouvent dans une situation comparable au directeur général adjoint ; les gérants des sociétés en commandite par actions, et enfin, le président et les membres du conseil d'administration ou du directoire des sociétés par actions simplifiées. Pour que ce délit puisse être constaté, il faut que la société, qui en est la victime, soit une société de droit français [1094]. Le dirigeant d'une société de droit étranger, qui utiliserait ses biens dans son intérêt personnel, commettrait éventuellement, sur le territoire français, un abus de confiance [1095]. À la différence de la France, où c'est le législateur interne qui précise que le dirigeant de fait encourt les mêmes sanctions que le dirigeant de droit en cas d'infraction aux dispositions légales concernant les sociétés commerciales, cette prérogative est réservée au Cameroun au législateur communautaire OHADA.

2. L'incrimination du délit au Cameroun, œuvre du législateur communautaire

574. Il n'est pas inutile de rappeler que le droit pénal des affaires de l'OHADA est un droit essentiellement pluraliste, en ce qu'il a vocation à embrasser toutes les règles relatives aux incriminations [1096]. En l'état actuel du droit positif, les incriminations prévues sont contenues dans quatre Actes uniformes dont celui relatif aux sociétés commerciales. Par ailleurs, si, à la différence de certaines législations pénales nationales [1097], cet Acte uniforme n'a pas consacré la responsabilité pénale des personnes morales [1098], celle des personnes physiques dirigeantes des personnes morales a été admise. L'accent a d'abord été mis sur la question de la responsabilité civile des dirigeants sociaux [1099]. Rarement il a été imaginé la

[1094] Cass. crim. 10 mars 2010, req. n°09-82.453, Rev. sociétés 2011 p. 114, note M. Menjucq.
[1095] Sur la notion d'abus de confiance, voir l'article 314-1 du Code pénal français.
[1096] Ebélé (A. M.), *La responsabilité pénale des dirigeants sociaux du fait d'infractions non intentionnelles*, Revue de l'ERSUMA, 2016, n°6, pp. 487-488.
[1097] A titre d'exemple, voir les articles 20 et 205 du Code pénal de la République centrafricaine.
[1098] Ntono Tsimi (G.), *La responsabilité pénale des personnes morales en droit camerounais : Des dispositions spéciales vers un énoncé général ?*, Juridis périodique 2012, n°89, pp. 82-94 ; Yao (K. E.), *Uniformisation et droit pénal : esquisse d'un droit pénal des affaires dans l'espace OHADA, RIDC*, vol. 63, 2011, n°3, pp. 661-696 ; Nguihé Kanté (P.), *Où en est la responsabilité pénale des entreprises en droit camerounais ?,* Juridis périodique, 2011, n°87, pp. 53 et s ; Rabani (A.), *Plaidoyer pour une responsabilité pénale des personnes morales en droit OHADA*, Revue de l'Ersuma, 2013, n°2, pp. 43-60 ; Assira (C.), *La responsabilité pénale des personnes morales au Cameroun : le clair-obscur persistant*, Juridis périodique, 2017, n°110, pp. 51-62.
[1099] Akam Akam (A.), *La responsabilité civile des dirigeants sociaux en droit OHADA*, RIDE, vol. 21, 2007, p. 211 ; Messai-Bahri (S.), *La responsabilité civile des dirigeants sociaux*, Thèse doctorat, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne, 2005, 784 pages ; Meuke (B.-Y.), *Brèves réflexions sur la révocation des dirigeants sociaux dans l'espace OHADA*, Revue juridique tchadienne, 2006, n°12, p. 1 ; Ngoué (W.-J.), *La mise en œuvre de la responsabilité des dirigeants de sociétés anonymes en droit OHADA*, in Gatsi (J.) (dir.), *L'effectivité du droit de l'OHADA*, 2006, pp. 179-206, Ohadata D-05-52.

mise en œuvre de leur responsabilité pénale, ces dirigeants étant supposés agir au nom, pour le compte et dans l'intérêt, de la société publique qu'ils servent, ainsi que ceux des associés. D'ailleurs, le droit des sociétés de l'OHADA, tout comme plusieurs autres droits nationaux et régionaux, ne s'est pas limité à prévoir des dispositions régissant la responsabilité civile des dirigeants sociaux, il a en outre fixé celles des règles qui s'appliquent à leur responsabilité pénale, et plus précisément aux règles tenant à leur incrimination [1100].

575. La présente étude, qui n'a pas vocation à s'étendre à l'ensemble de ces règles, se limitera aux infractions prévues par le droit des sociétés de l'OHADA, et plus particulièrement à l'incrimination relative à l'administration et à la direction des sociétés [1101]. À ce sujet, il faut préciser que le contenu de cette infraction est circonscrit par les dispositions de l'article 891 de l'AUSC/GIÉ. D'après ce texte, « *encourent une sanction pénale le gérant de la société à responsabilité limitée, les* [dirigeants] *qui, de mauvaise foi, font des biens ou du crédit de la société, un usage qu'ils savent contraire à l'intérêt de celle-ci, à des fins personnelles, matérielles ou morales, ou pour favoriser une autre personne morale dans laquelle ils sont intéressés, directement ou indirectement* ».

576. Ces incriminations sont récentes dans le paysage juridique des États membres de l'OHADA. Elles ont pour finalité d'éviter les scandales financiers et la spoliation du patrimoine social. L'usage abusif ne s'applique en termes d'infraction qu'aux sociétés anonymes et aux sociétés à responsabilité limitée (SARL) et ne concerne pas les sociétés en nom collectif. Seuls les dirigeants sociaux peuvent faire l'objet des poursuites. Il en est ainsi des gérants dans la SARL, du président directeur général, des administrateurs, du directeur général, l'administrateur général ou son adjoint, dans les sociétés anonymes. L'exigence de cette règle a été rappelée par le juge national sénégalais. En annulant un arrêt de la cour d'Appel de Dakar [1102], le juge sénégalais décidait que, « *viole les dispositions de l'article 891 de l'AUSC/GIÉ, un arrêt qui, pour condamner les prévenus d'abus de biens sociaux, relève que les prévenus exerçaient les fonctions de directeur technique et de directeur administratif et financier et retient que, par leurs qualités,* [ils] *sont susceptibles de poursuite de ce chef*

[1100] Ebélé (A. M.), *op. cit*., p. 488 ; Manga Ombala (A.), *La responsabilité pénale des dirigeants sociaux en droit camerounais*, Mémoire de master, droit privé, Université de Yaoundé II, 2014, pp. 62-92.
[1101] Articles 889 à 891 (titre II) de l'AUSC/GIÉ.
[1102] CA Dakar, 25 juin 2012, arrêt n°704.

sans établir leur qualité de gérant de droit ou de fait » [1103]. Quant aux commissaires aux comptes et les salariés, ils ne peuvent être poursuivis que pour abus de confiance aggravé.

577. Aussi limpide qu'apparaissent les dispositions des droits camerounais et français qui incriminent l'abus de biens sociaux, deux observations, à notre avis d'une importance essentielle, méritent d'être relevées. D'une part, les textes ci-dessus évoqués posent une condition préalable à la commission du délit d'abus de biens sociaux. Il faut que l'abus soit commis au sein d'une société anonyme, qu'elle soit moniste ou dualiste, c'est dire qu'elle fonctionne avec un Conseil d'administration ou un Conseil de surveillance et en directoire, ou au sein d'une société à responsabilité limitée. Ces dispositions sont d'interprétation stricte, puisqu'en dehors de ces types de sociétés, il s'agira plutôt d'abus de confiance. C'est ce que rappelle la Chambre criminelle de la Cour de cassation dans un arrêt en date du 3 juin 2004. Les termes de cet arrêt sont les suivants, « *l'incrimination d'abus de biens sociaux ne peut être étendue à des sociétés que la loi n'a pas prévues pour lesquelles seule la qualification d'abus de confiance est susceptible d'être retenue* ».

578. D'autre part, ces dispositions renseignent sur l'identité de personnes susceptibles de se rendre coupables d'abus de biens sociaux. Elles doivent nécessairement être un dirigeant d'une entreprise commerciale. Autrement dit, et comme l'a observé une certaine doctrine [1104], si c'est un salarié anonyme qui profite d'une inattention du dirigeant pour prendre une liasse de billet, la qualification juridique sera probablement celle de vol, et si c'est le comptable de la société qui se sert à son tour dans la caisse, il sera question d'abus de confiance ou de détournement de fonds. Par ailleurs, le dirigeant qui ne remet pas son véhicule de fonction au moment de quitter définitivement la société est coupable, lui aussi, soit d'abus de confiance, soit de détournement de biens publics, selon qu'il s'agit qu'une société commerciale de droit public ou de droit privé. En effet, pour relever de l'abus de biens sociaux, « *le dirigeant doit être forcément en poste* » [1105]. Les législateurs OHADA et français, en fixant avec un soin particulier le cadre légal d'incrimination du délit d'abus de biens sociaux, se sont abstenus d'en faire autant s'agissant des éléments constitutifs de ce

[1103] Cour suprême du Sénégal, 01er août 2013, arrêt n°56.
[1104] Broda (P.), *Les coulisses de la triche économique : Abus de biens sociaux – Corruption – Blanchiment d'argent – Délit d'initiés… - Acteurs, délits et scandales de A à Z*, Eyrolles, 2012, p. 17.
[1105] *Ibid.*, p. 18.

délit. C'est pourquoi une jurisprudence très abondante, et sur certains points très controversée, est venue développer ces éléments et préciser le champ d'application des textes légaux.

§ 2. La construction prétorienne des éléments constitutifs de l'infraction

579. En matière d'abus de biens sociaux, plusieurs conditions sont requises pour qu'un dirigeant social, soit sanctionné pénalement. En effet, il faut qu'une infraction lui soit imputable ou plus précisémment qu'il ait fait, de mauvaise foi, des biens de la société un usage qu'il savait contraire à l'intérêt de celle-ci. En droits camerounais et français, les législateurs ont conservé un certain mutisme incompréhensible sur le contenu des éléments constitutifs de cette infraction, amenant les juges à préciser ces derniers, parfois de façon controversée. A côté de l'élément matériel de cette infraction **(A)**, c'est la preuve de l'utilisation faite dans l'intérêt personnel du dirigeant qui pose le plus le problème **(B)**, bien que cette condition soit largement appréciée par la jurisprudence.

A. La définition relativement imprécise de l'élément matériel

580. Les législateurs camerounais et français incriminent le délit d'abus de biens sociaux en des termes identiques dans les SARL et dans les SA. Il ressort de ces textes que le délit, pour être constitué du point de vue matériel, suppose la réunion de deux éléments essentiels. Les agissements incriminés doivent être tous caractérisés par un usage des biens ou des crédits de la société **(1)**, lequel usage doit être contraire à l'intérêt de la société **(2)**.

1. La nécessité d'un usage des biens et des crédits de la société

581. L'abus de biens sociaux est caractérisé par un acte d'usage contraire à l'intérêt social commis par un dirigeant de société commerciale dans un but personnel. Il sera question dans cette partie de présenter respectivement le contenu de la notion d'usage **(a)** et les différentes catégories d'usage qui existent **(b)**.

a) La conception extensive de la notion d'usage

582. Le législateur a bien voulu sanctionner les actes, qui consistent à s'approprier directement les biens appartenant à la société ou à faire payer par celle-ci des dépenses à caractère strictement personnel. Le principe ainsi posé est celui d'un acte positif, c'est-à-dire une appropriation ou un transfert de patrimoine de la société dans celui du dirigeant malhonnête. De manière très éclairante, le juge a indiqué que le fait de céder à une autre

société des titres détenus dans une filiale moyennant un crédit vendeur non remboursé et n'ayant pas donné lieu au versement d'intérêt [1106], ou encore, de faire donation de biens sociaux à différents membres de sa famille au point d'entraîner la banqueroute, était constitutif du délit d'abus de biens sociaux. D'ailleurs, même un simple acte d'administration d'un bien de la société, sans volonté d'appropriation, pourra être considéré comme un abus de biens. Si ce dernier se définit par un usage, la jurisprudence a, très souvent, considéré que l'usage pouvait être une abstention.

583. La Cour de cassation fait constamment sienne cette règle. Alors qu'elle était saisie d'un moyen qui contestait expressément qu'une abstention correspondît à l'élément matériel de l'abus de biens sociaux, la Chambre criminelle a répondu que « *l'usage des biens ou du crédit de la société contraire à l'intérêt de celle-ci peut résulter non seulement d'une action, mais aussi d'une abstention volontaire* » [1107]. C'est à ce titre que l'arrêt du 28 janvier 2004 a approuvé la condamnation de dirigeants sur le fondement d'une abstention ayant consisté à ne pas empêcher une atteinte à l'intérêt social qu'ils n'avaient pas personnellement commise. En effet, et comme le relève le Professeur Rebut, « *ils ont été punis au motif qu'ils s'étaient abstenus d'empêcher une erreur d'écriture bancaire à laquelle ils n'avaient pris aucune part. C'est donc bien sur le fondement d'une abstention distincte de l'usage contraire à l'intérêt social qu'ils ont été condamnés pour abus de biens sociaux* » [1108]. Dans ce cas, l'abstention ne se situe pas au niveau de l'acte d'usage - l'écriture bancaire -, mais se situe antérieurement à l'acte d'usage - ne pas l'avoir empêchée.

584. Si, *a priori*, l'usage semble impliquer l'accomplissement d'un acte positif contraire à l'intérêt de la société, il est aussi évident, comme l'écrit le Doyen Véron, que cet intérêt peut être également compromis par des omissions ou des négligences [1109]. Il reste que la question qui demeure est celle de savoir s'il est possible de poursuivre deux dirigeants, l'un pour omission et l'autre pour usage ? Un examen minutieux de la jurisprudence montre qu'une réponse tranchée n'est pas souhaitable et qu'il convient de distinguer, selon que l'usage abusif porte sur les biens ou le crédit de la société ou sur les pouvoirs des dirigeants sociaux [1110].Toutefois, selon une jurisprudence, certes ancienne, l'abus est consommé par la

[1106] Cass. crim. 24 février 2010, req. n°09-82.857, Rev. sociétés 2010 p. 598, note B. Bouloc.
[1107] Cass. crim. 28 janvier 2004, req. n°02-88.094, Rev. sociétés 2004 p. 722, note B. Bouloc.
[1108] Rebut (D.), *L'abus de biens sociaux par abstention*, D. 2005, p. 1290.
[1109] Véron (M.), Droit pénal des affaires, Dalloz, 11e éd., 2016, p. 203.
[1110] Cass. crim. 28 janvier 2004, req. n°02-88.094, Rev. sociétés 2004 p.722, note B. Bouloc, Bull. Joly 2004 p. 861, note J.-F. Barbieri ; Rebut (D.), *L'abus de biens sociaux par abstention*, D. 2005, chron. 1290.

prise de décision, même si son exécution ou son règlement intervient ultérieurement [1111]. Tel est le cas assez fréquent de cadeaux ou de voyages offerts, et dont le prix est réglé après que le bénéficiaire en a profité [1112], d'où la question de la diversification du contenu de l'usage.

b) La diversification du contenu de l'usage

585. Le terme « usage », entendu très largement par la jurisprudence, vise toute action portant atteinte au patrimoine social. Pour qu'il y ait un usage, le juge doit relever un acte positif, même s'il lui arrive d'en décider autrement [1113]. Pour mieux appréhender les contours de la notion d'usage, il faudra distinguer selon que l'usage abusif porte sur les biens, le crédit ou les pouvoirs du dirigeant.

i) L'usage abusif des biens sociaux

586. En l'absence d'une définition et d'une précision législative de la notion de biens sociaux, la doctrine dominante a esquissé quelques solutions. D'après le Professeur Sordino, suivi en cela par Mme Lauret [1114], les biens sociaux regroupent l'ensemble des meubles et des immeubles, corporels et incorporels, qui constituent le patrimoine de la société [1115]. La jurisprudence entend largement la notion de biens, faisant entrer dans le champ de l'infraction l'intégralité du patrimoine de la société. Il importe peu que la société détienne ces biens en qualité de propriétaire, ou seulement de locataire ou de dépositaire. À cet égard, les textes ne comportent aucune restriction, ni réserve. Ainsi que l'a excellemment souligné le Doyen Véron, « *se rendent coupables d'abus de biens sociaux, les dirigeants d'entreprise qui utilisent le matériel de la société pour des constructions ou des réparations dans des maisons personnelles. De même, l'utilisation des salariés de la société, payés par la société, pour ces travaux personnels, constituent une autre forme d'abus de biens sociaux* » [1116].

587. L'analyse des éléments jurisprudentiels atteste de ce que l'usage des biens sociaux peut, par exemple, consister en l'utilisation abusive de la machine à timbrer ou de la photocopieus, en l'appropriation du véhicule de la société, ou encore, à demander aux salariés

---

[1111] Cass. crim. 6 février 1997, req. n°96-80.615, Bull. crim. n°48, Dr. Pénal 1997. comm. 61, 63 et 70, D. 1997 p. 334, note J.-F. Renucci, JCP 1997. II. p. 22823, note M. Pralus, Rev. sociétés 1997 p. 146, note B. Bouloc.
[1112] Cass. crim. 16 mai 2012, req. 11-85150, D. 2012 p. 1698, obs. C. Mascala, Dr. pénal 2012. comm. 104, obs. J.-H. Robert, RTD com. 2012 p. 565, obs. H. Matsopoulou, RTD com. 2012 p. 631, obs. B. Bouloc.
[1113] Cass. crim. 28 janvier 2004, req. n°02-88.094, D. 2005 p. 1290, chron. D. Rebut, Rev. sociétés 2004 p. 722, note B. Bouloc.
[1114] Lauret (B.), Droit pénal des affaires, Economica, 8e éd., 2012, p. 348.
[1115] Sordino (M.-C.), Droit pénal des affaires, éd. Bréal, 2010, p. 113.
[1116] Véron (M.), Droit pénal des affaires, *op. cit*., p. 204.

de l'entreprise de travailler pour l'intérêt personnel du dirigeant, mais être payés sur les fonds de celle-ci [1117]. De même, il peut s'agir de l'usage abusif des fonds de la société. C'est notamment le cas d'un dirigeant qui a un compte courant d'associé débiteur [1118], peu importe que la situation ait été régularisée au début de l'exercice suivant qui s'était terminé à nouveau par un solde débiteur. D'ailleurs, même l'apurement ultérieur de ce compte courant est sans influence sur l'existence de l'infraction [1119]. À travers ces exemples, il apparaît la confirmation d'une jurisprudence constante qui considère que le fait de disposer d'un compte courant débiteur et de disposer d'avances indues constitue un délit d'abus de biens sociaux [1120]. L'hypothèse la plus connue consiste pour un dirigeant de prélever des sommes en espèces sur des recettes réalisées alors que son compte courant est débiteur pendant la même période. Généralement, les prélèvements ne devraient pas excéder le solde créditeur [1121].

588. Il en est de même lorsque le dirigeant se fait octroyer une rémunération excessive ou fictive alors que la capacité financière de la société ne le permet pas. Cette infraction a donné lieu à une jurisprudence importante. Ainsi, le juge précise que la rémunération est considérée comme excessive quand « *il y a un décalage important entre celle-ci et la situation financière de l'entreprise. Elle peut également être excessive au regard de la faible activité du dirigeant* » [1122]. Dans le même esprit, l'infraction d'abus de biens a été retenue à l'encontre des dirigeants, qui avaient mis à profit leur situation majoritaire dans la répartition du capital social pour faire prendre par l'assemblée une délibération leur attribuant des appointements excessifs, eu égard aux ressources et à la situation financière de la société [1123]. C'est également le cas lorsqu'un dirigeant d'une société s'attribue, de son propre chef, des rémunérations excessives eu égard aux ressources et à la situation de la société, qui a subi des pertes excédant de trois fois le montant de son capital social [1124]. Récemment encore, les juges ont reconnu que les rémunérations excessives, que les dirigeants sociaux se font octroyer, alors que la capacité financière de la société ne le permet pas, tombent sous le coup

[1117] Cass. crim. 22 septembre 2010, req. n°09-88.082.
[1118] Cass. crim. 19 mai 1999, req. n°98-80.726, Bull. crim. n°101, RTD com 1999 p. 1000, note B. Bouloc ; Cass. crim. 31 mai 2006, req. n°05-86.635, RSC 2006 p. 844, note D. Rebut.
[1119] Cass. crim. 28 février 2007, req. n°06-80.200, D. 2007 p. 1817, chron. S. Ménotti, Rev. sociétés 2007 p. 887, note B. Bouloc, Dr. pénal 2007, comm. n°83, note J.-H. Robert ; Cass. crim. 20 juin 2017, req. n°16-80.982, Rev. sociétés 2017 p. 651, note H. Matsopoulou, D. 2017 p. 1877, note C. Mascala.
[1120] Bouloc (B.), *Abus de biens sociaux par un directeur général : avances sur dépenses et avances sur salaires*, Rev. sociétés, 2011, p. 448, Note sous Cass. crim. 26 janvier 2011, req. n°10-80.894.
[1121] Cass. crim. 31 mai 2006, req. n°05-86.635, Rev. sociétés 2007 p. 121, note B. Bouloc, RSC 2006 p. 844, obs. D. Rebut ; Cass. crim. 7 novembre 2012, req. n°11-88.241, AJ pénal 2013 p. 408, RTD com. 2013 p. 363, obs. B. Bouloc ; Cass. crim. 19 octobre 2011, req. n°11-80.508, RTD com. 2012 p. 205, obs. B. Bouloc.
[1122] Cass. crim. 21 octobre 2009, req. n°09-80.393, RJDA 2010, n°393.
[1123] Cass. crim. 19 octobre 1971, req. n°70-90.661, Bull. crim. n°272.
[1124] Cass. crim. 30 septembre 1991, req. n°91-84.403, Bull. Joly 1992, p. 153, note D. Baraderie.

de l'incrimination d'abus de biens sociaux [1125]. Cette infraction est constituée dès lors que les rémunérations attribuées aux dirigeants n'étaient pas justifiées par un travail accompli [1126].

589. En droit africain des affaires, le délit d'abus de biens sociaux est constitué par le fait pour un directeur général de société de s'accorder un prêt, en violation de l'article 450 alinéa 1° de l'AUSC/GIÉ, peu importe que ce prêt ait été accordé durant un conseil d'administration et qu'il profite à l'ensemble du personnel [1127]. De même, il a été admis qu'il y avait abus de biens, lorsqu'un dirigeant d'une société avait « *indûment prélevé sur la trésorerie de la société une somme au profit d'avocats ayant protégé les intérêts personnels de certains actionnaires, des avocats eux-mêmes ayant défendu les intérêts des actionnaires les ayant choisi dans leur propre intérêt et non dans l'intérêt social* » [1128].

ii) L'usage abusif du crédit de la société

590. Le crédit d'une société désigne la confiance financière accordée à celle-ci, sa renommée, sa réputation eu égard notamment à son capital ou à ses résultats. Ainsi, faire du crédit de la société un usage contraire à son intérêt, c'est lui faire courir un risque auquel elle ne devrait pas être exposée. C'est aussi le fait d'engager la société en apposant sa signature de dirigeant social sur un effet étranger à l'activité de celle-ci [1129]. C'est à bon droit que le juge camerounais a décidé que la signature de conventions litigieuses, en l'occurrence un emprunt contracté par un président du Conseil d'administration d'une entreprise auprès d'une autre, sans le consentement des autres actionnaires, était de nature à compromettre les intérêts de ces derniers et la survie de la société elle-même [1130]. En signant une telle convention, d'ailleurs litigieuse, le dirigeant exposait la société à un risque auquel elle n'aurait pas dû être soumise.

591. L'usage du crédit contraire à l'intérêt de la société est constitué par le caractère anormal du risque que le dirigeant a fait courir à la société ou le caractère anormal de l'acte qu'il a fait souscrire à la société [1131]. L'usage abusif du crédit se traduit, également, par le fait

---

[1125] Cass. crim. 25 octobre 2017, req. n°16-85.981, Rev. sociétés 2018 p 329, note Bouloc, RTD com. 2018 p. 235, obs. B. Bouloc, RSC 2018 p. 427, note H. Matsopoulou.
[1126] Cass. crim. 22 septembre 2004, req. n°03-82.266, Rev. sociétés 2005 p. 200, note B. Bouloc ; Bull. Joly 2005 p. 45, note J.-F. Barbièri.
[1127] TGI Ouagadougou 10 janvier 2000, *ex-Directeur Général de l'UAB*., RBD, 2002, n°42.
[1128] TGI Ouagadougou 10 janvier 2000, *Ministère public c/ Y. J. V. A.*, jugement n°860, www.ohada.com, Ohadata J-05-225 (décision rendue en application du Code CIMA transposable en droit de l'OHADA, en ce qui concerne l'abus de biens sociaux).
[1129] Médina (A.), *Abus de biens sociaux : Prévention, détection, poursuite*, Dalloz-Sirey, 2001, pp. 43 et s.
[1130] CA du Littoral 10 février 1999, *Reemtsma c/ Sitabac*, arrêt n°38/Réf, Juridis périodique, 2000, n°42, p. 50, note Y. Kalieu.
[1131] Lauret (B.), Droit pénal des affaires, *op. cit.,* p. 350.

que c'est la société qui fournit les garanties hypothécaires pour recevoir le paiement de créances détenues sur des sociétés dans lesquelles l'auteur de l'abus avait des intérêts. Dès lors, et comme l'a relevé à juste titre le Professeur Véron, il importe peu que « *les risques encourus ne se réalisent pas et que l'opération se révèle finalement bénéfique pour la société* » [1132]. Par ailleurs, l'autorisation préalable ou la ratification ultérieure de la gestion par les actionnaires ne supprime pas le caractère délictueux des actes incriminés.

iii) L'usage abusif des pouvoirs par les dirigeants

592. Contrairement à l'opinion parfois émise, le terme pouvoir ne s'entend pas de la procuration adressée aux administrateurs par certains actionnaires en vue de leur représentation aux assemblées générales. Le mot pouvoir recouvre un sens très large, et apparaît comme l'ensemble des droits que les dirigeants détiennent en vertu de leur mandat, c'est-à-dire tous les pouvoirs statutaires et légaux [1133]. En droit français, ce délit est prévu aux articles L. 241-3, 5° relatif aux SARL et L. 242-6, 4° relatif aux SA du Code de commerce.

593. Très souvent, l'usage des pouvoirs comporte aussi un usage de biens de la société dans la mesure où l'acte frauduleux causera un préjudice à la société. C'est le fait, par exemple, pour un dirigeant d'une société qui évince les membres du comité de rémunération hostiles au déplafonnement de sa rémunération et qui constitue un nouveau comité acquis à ses vœux : augmentation de sa rémunération, indemnités de départ et attribution de stock-options. Par un arrêt du 16 mai 2012, la chambre criminelle rejetait le pourvoi contre l'arrêt très médiatisé de la cour d'appel de Versailles [1134] qui avait condamné pour abus de pouvoirs un président de conseil d'administration ayant usé de son statut pour faire avaliser, par le conseil d'administration, le renouvellement complet du conseil des rémunérations pour priver ces deux organes de leur indépendance nécessaire au bon fonctionnement de la société et pour en faire les instruments de son propre intérêt [1135].

594. De même, à l'instar de l'abus de biens qui peut résulter d'un acte négatif [1136], l'abus des pouvoirs peut également résulter d'une abstention. Comme l'a affirmé la Cour de

[1132] Véron (M.), Droit pénal des affaires, *op. cit*., p. 205.
[1133] Jeandidier (W.), *L'abus de biens sociaux, un monstre juridique ?*, Cah. dr. entr, 2006, n°1, p. 29.
[1134] CA Versailles, 19 mai 2011, req. n°10/01523, D. 2011 p. 1479, Rev. sociétés 2012 p. 99, note P. Le Cannu, RTD com. 2011 p. 368, obs. Le Cannu et Dondero, AJ pénal 2011 p. 512, étude Daoud et Franceschi.
[1135] Cass. crim. 16 mai 2012, req. n°11-85.150, D. 2012 p. 1401, obs. A. Lienhard, *ibid*, 1698, obs. C. Mascala, Dr. pénal 2012 p. 104, obs. J. H. Robert.
[1136] Rebut (D.), *L'abus de biens sociaux par abstention*, Dalloz, 2005, p. 1290 ; Bouloc (B.), *L'abus de biens sociaux par abstention*, Rev. sociétés, 2004, p. 722, Note sous Cass. crim. 28 janvier 2004, req. n°02-88.094.

cassation, ne pas utiliser ses pouvoirs lorsqu'il doit le faire, c'est pour un dirigeant social commettre un abus. L'illustration la plus éclatante concerne un dirigeant qui s'abstient de réclamer à une société, dans laquelle il détient des intérêts, le paiement de livraisons effectuées. L'attitude de ce dirigeant constitue « *un usage de ses pouvoirs contraire aux intérêts sociaux ;* [surtout qu'en se comportant ainsi, il n'était pas contesté qu'il] *entendait favoriser l'autre société dans laquelle il était indirectement intéressé* » [1137]. Dans cet arrêt, le juge admet que le fait de ne pas se servir de ses pouvoirs peut constituer de la part du dirigeant le délit d'usage abusif desdits pouvoirs. Il en découle qu'une abstention peut tomber sous le coup de l'article L. 242-6 4° du Code de commerce. Il est vrai que le dirigeant qui refuse d'user de ses pouvoirs, dans un cas où il avait le devoir de le faire, prend une décision relative à l'usage de ses pouvoirs en refusant d'en user.

595. Au Cameroun, le juge assimile l'usage abusif des pouvoirs à l'abus des biens sociaux. C'est ainsi qu'il en fait, tantôt une infraction autonome [1138], tantôt du fait de la proximité des deux infractions, il préfère condamner le dirigeant sous la qualification des deux. Cette seconde hypothèse est illustrée par l'espèce *Ministère public et Crédit Foncier du Cameroun*. Dans cette affaire, le juge du TGI du Mfoundi avait reconnu coupable d'abus de biens sociaux et de pouvoirs, un ex-dirigeant d'une société publique. Les termes retenus étaient les suivants : « *Attendu qu'il est constant, que l'accusé à travers le Conseil d'administration qu'il présidait, a pris sur lui de signer un ensemble de résolutions, en s'arrogeant les pouvoirs dévolus à l'Assemblée générale. Que lesdites résolutions donnent des avantages aux membres du Conseil d'administration et aux dirigeants sociaux avec effet rétroactif, en violation de la loi. Qu'il a perçu une somme x. au titre de prime de bonne séparation non prévue par un texte ; que le même avantage a été octroyé à tous les administrateurs sortants et au Directeur général* […]. *Que ce faisant, l'accusé en sa qualité de Président du Conseil d'administration a fait de ses pouvoirs et des biens* [de la société]*, un usage contraire à l'intérêt de cet établissement dans un but personnel* […] » [1139]. Quelle que soit la situation retenue, l'infraction sera écartée en l'absence d'atteinte à l'intérêt social [1140].

[1137] Cass. crim. 15 mars 1972, req. n°71-91.378, Rev. sociétés 1973 p. 357, note B. Bouloc ; Cass. crim. 28 janvier 2004, req. n°02-88.094, D. 2005 p. 1290, chron. D. Rebut, Rev. sociétés 2004 p. 722, note B. Bouloc.
[1138] CA Littoral 8 janvier 2013, *Queen Fish Company c/ K*, arrêt n°04/P.
[1139] TGI du Mfoundi 11 juillet 2008, *Crédit Foncier du Cameroun c/ sieur B. A. N. et consorts*, jugement n°270/Crim.
[1140] Schapira (J.), *L'intérêt social et le fonctionnement de la société anonyme*, RTD com., 1971 p. 970 ; Delecourt (B.), *L'intérêt social*, Mémoire de DEA en droit privé, Université de Lille II, 2001, pp. 12 et s.

2. La nécessité d'un usage contraire à l'intérêt social

596. Pour être punissable, l'usage des biens doit être contraire à l'intérêt social. Aucune définition unanime de l'intérêt social ne se dégage de la construction juridique contemporaine, l'acception oscillant selon les circonstances entre « intérêt des actionnaires », « intérêt de l'entreprise » et « intérêt de la personne morale ». Dans ce contexte, la position canadienne fournit un éclairage original au débat français et camerounais [1141]. Depuis l'arrêt de la Cour suprême du Canada, *Magasins à rayons Peoples Inc. (Syndic de) c/ Wise*, le droit canadien des sociétés consacre une vision ouverte de l'intérêt social [1142]. L'usage des biens contraire à l'intérêt social par un dirigeant social suppose que ce dernier ait commis une faute de direction ou d'administration **(a)** et que cette faute résulte d'un acte illicite **(b)**.

a) L'acte de gestion contraire à l'intérêt social

597. En droit camerounais comme en droit français, la notion d'intérêt social n'apparaît que de façon détournée, notamment à propos des pouvoirs de dirigeants. A titre d'illustration, l'article 1848 du Code civil précise que dans ses rapports avec les associés, « *le gérant peut accomplir tous actes de gestion que demande l'intérêt de la société* ». Il s'agit d'un concept qui a été forgé par la jurisprudence au gré des besoins. C'est en partie ce qui expliquerait que ses applications soient pour l'essentiel identifiées quand sa notion reste incertaine et son contenu variable [1143]. Si l'on reste sur l'idée que l'usage des biens est contraire à l'intérêt social lorsqu'il porte atteinte au patrimoine de la société, il peut alors être défini comme, « *un impératif de conduite, une règle déontologique, voire morale qui impose de respecter un intérêt supérieur à son intérêt personnel* » [1144]. Pour qu'il soit menacé, il faut que le patrimoine social soit en péril, qu'une atteinte grave soit portée à l'objet social par un changement de contrôle, ou que le dirigeant en fonction soit accusé de mauvaise gestion. En revanche, il n'y a pas de gestion contraire à l'intérêt social si les assemblées générales sont régulièrement tenues ou si les comptes de gestion sont présentés [1145].

598. En revanche, l'atteinte à l'intérêt social pourra être présumée chaque fois que c'est l'intérêt personnel des administrateurs ou des dirigeants qui aurait présidé à

[1141] Rousseau (S.) et Tchotourian (I.), « *L'intérêt social* » *en droit des sociétés*, Rev. sociétés, 2009 p. 735.
[1142] *Magasins à rayons Peoples inc. (Syndic de) c/ Wise*, [2004] 3 R.C.S. 461, 2004 CSC 68 (« Peoples »).
[1143] Constantin (A.), *L'intérêt social, quel intérêt ?*, in *Études offertes à Barthélemy Mercadal*, Lefebvre, 2002, p. 315 ; Goffaux-Callebaut (G.), *La définition de l'intérêt social*, RTD com., 2004, p. 35.
[1144] Cozian (M.), Viandier (A.) et Deboissy (F.), Droit des sociétés, LexisNexis, 30e éd., 2017, p. 247.
[1145] Mouthieu (M.-A.), *L'intérêt social en droit des sociétés*, Thèse, Université de Yaoundé II, 2005, p. 70.

l'accomplissement d'un acte. Il peut s'agir, comme l'a décidé le juge camerounais, d'une mauvaise gestion, se traduisant par les pertes enregistrées et de l'existence d'un emprunt sur lequel le Conseil d'administration n'a pas été informé [1146]. De même, est contraire à l'intérêt social l'engagement pris au nom de la société et qui l'expose à un risque anormal de pertes sans contrepartie. Les juges ont considéré qu'un acte de gestion pouvait constituer un délit d'abus de biens sociaux, lorsqu'il avait pour effet d'exposer le patrimoine de la société à un risque injustifié et anormal. C'est en tout cas ce qui ressort d'une décision de la Cour de cassation française, qui a indiqué que l'abus de biens sociaux était constitué dans le cas d'une fusion-absorption, au motif qu'elle était « *déséquilibrée, lésionnaire et dépourvue de toute justification économique pour la société* » [1147]. Cette jurisprudence a provoqué une très forte réaction d'hostilité chez les dirigeants sociaux, ceci au moins pour deux raisons.

599. D'une part, la gestion de la société n'est jamais sans risque en raison de l'esprit d'initiative qu'elle implique. Dès lors, le caractère contraire à l'intérêt social d'un acte ne devrait pas dépendre de l'existence même du risque, mais de la disproportion ou de l'utilité du risque par rapport aux avantages escomptés. D'autre part, au sein des sociétés commerciales, il existe des organes qui sont spécialement compétents pour contrôler la gestion de la société et il appartient à ces organes, et non au juge répressif, de sanctionner les dirigeants en cas de menace à l'intérêt social [1148]. Il reste qu'en l'état actuel du droit, aucun argument juridique ne peut justifier pareille restriction apportée au champ d'application du délit par la réduction de l'intérêt personnel, réduction au demeurant parfaitement « *contraire à la logique, dans la mesure où l'abus de biens sociaux a pour résultat sociologique de préserver le patrimoine de l'entreprise contre toutes formes d'appauvrissement* » [1149]. La question qui se pose est celle de savoir si on peut considérer comme un usage contraire à l'intérêt de la société, l'usage d'un bien appartenant à cette dernière et accompli dans un but illicite.

[1146] CA du Littoral 10 février 1999, *Reemtsma et a. c/ Sitabac et consorts*, arrêt n°38/Réf, Juridis périodique, 2000, n°42, p. 50, note Y. Kalieu.

[1147] Cass. crim. 10 juillet 1995, req. n°94-82.665, Bull. crim. n°253, Rev. sociétés 1996 p. 313, note B. Bouloc ; JCP 1996. II. p. 22572, note J. Paillusseau, Bull. Joly sociétés 1995 p. 1048, note A. Couret et P. le Cannu.

[1148] A titre d'illustration, l'article 694 de l'AUSC/GIÉ dispose que « *le contrôle est exercé, dans chaque société anonyme, par un ou plusieurs commissaires aux comptes* ». En France, c'est l'article L. 225-218 du Code de commerce qui encadre le contrôle de gestion dans les sociétés commerciales. D'après ce texte, « *le contrôle est exercé, dans chaque société, par un ou plusieurs commissaires aux comptes* ».

[1149] Pralus (M.), *Contribution au procès du délit d'abus de biens sociaux*, JCP 1997, I, n°23 ; pour en savoir davantage sur la question, voir Maistre du Chambon (P.), *L'abus de biens sociaux*, Dr. pénal, hors-série, 2000, p. 12 ; Segonds (M.), *Abus de biens sociaux : à propos de l'intérêt* personnel, D., 2004, p. 319 ;

b) L'acte illicite constitutif d'abus de biens sociaux

600. Il est presque inutile de rappeler combien l'intérêt social reste le critère de définition de l'usage abusif des biens sociaux. En effet, c'est l'intérêt social, qui ne se confond pas avec l'intérêt des associés, qui permet de tracer la frontière entre les actes normaux de gestion et les abus du dirigeant. Une question demeure, celle de savoir si l'infraction d'abus de biens peut être retenue à l'encontre d'un dirigeant qui a agi dans l'intérêt de la société ? En réalité, cette interrogation, dont la réponse est moins simple qu'il y paraît, comporte un sous-entendu qui est celui de la finalité des actes posés par le dirigeant. S'il faut se référer à la définition de ce délit, la réponse n'est pas évidente [1150]. Dans le silence de la loi, le regard se porte vers la jurisprudence dont les hésitations témoignent de l'embarras suscité par la question.

i) Les hésitations jurisprudentielles

601. La Cour de cassation eut à se prononcer pour la première fois, s'agissant du caractère illicite du délit d'abus de biens sociaux, dans l'arrêt *Carpaye* du 22 avril 1992 [1151]. Les faits ne ressortent pas très nettement d'une simple lecture de cet arrêt. Mais, il suffit de savoir que les dirigeants de deux sociétés de transport avaient, à l'aide des fonds provenant de leurs structures, corrompu le maire d'une commune pour l'obtention d'un marché de transports scolaires. Les prévenus, se défendant d'avoir commis l'abus de biens sociaux, indiquaient avoir agi dans l'intérêt de la société. La Chambre criminelle rejeta l'argument estimant, dans un attendu de principe, que « *l'usage des biens d'une société est nécessairement abusif lorsqu'il est fait dans un but illicite* ». Par hypothèse, la commission d'un acte délictueux est toujours contraire à l'intérêt social. En décidant ainsi, le juge semble avoir retenu une conception extensive du délit en décidant que l'illicéité du but poursuivi suffisait à caractériser ce délit, sans qu'il soit nécessaire de relever un intérêt personnel.

602. Cette solution, tendant à assimiler l'usage abusif et le but illicite, fut pourtant très critiquée par la doctrine. Celle-ci reprochait aux juges, d'une part, d'avoir méconnu la réalité des pratiques du monde des affaires, et le contenu de l'incrimination d'abus de biens sociaux, dans la mesure où les dirigeants n'avaient pas agi à des fins personnelles, mais dans

[1150] Haschke-Dournaux (M.), *Réflexion critique sur la répression pénale en droit des sociétés*, LGDJ, 2005, p. 45.
[1151] Cass. crim. 22 avril 1992, req. n°90-85.125, Bull. crim. n°169, Dr. pénal 1992, comm. 215, obs. A. Maron, Rev. sociétés 1993 p. 124, note B. Bouloc, D 1995 p. 59, obs. H. Matsopoulou.

l'intérêt de la société. D'autre part, il leur était reproché de confondre l'objet social, qui doit être illicite, avec l'intérêt social, qui peut s'accommoder de la commission d'une infraction [1152]. Si ce dernier argument est recevable du point de vue juridique, le premier est, en revanche et à notre avis, sans portée, car comme le souligne Mme Haschke, « *le juge n'a pas à faire plier le droit pour l'accorder aux usages illicites, mais à faire plier ces usages au droit* » [1153]. À l'évidence sensible à ces critiques, le juge de cassation a entrepris un complet revirement de jurisprudence dans l'arrêt *Rosemain* du 11 janvier 1996 [1154]. En l'espèce, elle considéra implicitement que la constitution d'une caisse noire destinée à rémunérer des travailleurs clandestins ne constituait pas nécessairement un abus de biens sociaux, si la preuve était rapportée que ces fonds avaient été employés conformément à l'intérêt social.

603. Cette orientation de la jurisprudence se confirma dans l'arrêt *Noir* du 20 juin 1996 [1155], et surtout dans l'affaire *Botton* du 6 février 1997 [1156]. Dans cette dernière espèce, le président d'une société avait versé une importante somme d'argent (760 000 franc) prélevée sur les fonds sociaux au gendre d'un ministre. Le but visé étant que ce dernier intervienne afin d'obtenir la diminution d'une somme à rembourser au Trésor public, en raison d'une aide à l'exportation irrégulièrement utilisée. La Chambre criminelle cassa l'arrêt déferré au motif que la cour d'appel n'aurait pas dû se contenter de déclarer que les versements, sans contrepartie réelle, étaient contraires à l'intérêt social. D'après le juge de cassation, la démarche du dirigeant, fût-elle constitutive d'une infraction, aurait pu minorer de façon considérable la dette de la société envers le Trésor public.

604. La question, qui se posait alors était de savoir si la position de la Chambre criminelle dans l'arrêt *Rosemain*, établissant une présomption simple de détournement, rendait caduque la formule de l'arrêt *Carpaye*. La solution de l'arrêt *Noir*, comme l'a relevé la doctrine, est lourde de conséquence en matière d'abus de biens sociaux. Désormais, une société qui verse une commission à une municipalité pour obtenir le marché de la construction d'un hôpital ou d'une école, peut arguer qu'elle n'agit, certes, pas pour le bien public puisque

[1152] Dekeuwer (A.), *Défense et illustration de l'incrimination de l'abus de biens sociaux dans un système de corruption*, JCP E., 1998, p. 310 ; Jeandidier (W.) et Pin (X.), Droit pénal des affaires, Dalloz, 7e éd., 2013, p. 359.
[1153] Haschke-Dournaux (M.), *op. cit*., p. 45.
[1154] Cass. crim. 6 février 1997, req. n°96-80.615, Rev. sociétés 1997 p. 146, note B. Bouloc.
[1155] Cass. crim. 20 juin 1996, req. n°95-82.078, Bull. crim. n°271, D. 1996 p. 589, note B. Bouloc.
[1156] Cass. crim. 6 février 1997, req. n°96-80.615, D. 1997 p. 334, note J.-F. Renucci, Rev. sociétés 1997 p. 146.

la décision du maire est pervertie, mais que sa démarche est conforme à l'intérêt de l'entité publique qui s'enrichit en remportant de nouveaux marchés [1157].

605. La doctrine a souligné « *l'immoralité* » de cet arrêt [1158]. En effet, l'essentiel des affaires de corruption et de financements occultes de partis politiques, dans lesquels plusieurs responsables politiques sont impliqués, reposent sur ce chef d'inculpation [1159]. De plus, cet arrêt marque la fin de la moralité dans la vie des affaires, puisque la pratique des pots de vin, de corruption va pouvoir se développer sans aucune entrave. Pour autant, puisque l'hypothèse de départ est que l'acte du dirigeant constitue un acte illicite en lui-même, pourquoi ne pas poursuivre les dirigeants pour corruption ? Il se pose un problème pratique, ces faits de corruption sont le plus souvent dissimulés. A leur découverte, les délais de prescription, bien qu'ayant été doublés en France, sont écoulés [1160]. De ce fait, la jurisprudence a décidé d'engager des poursuites, non pas sur le terrain de la corruption, mais sur celui de l'abus de biens sociaux. Malheureusement, elle s'est confrontée à la stricte application de la loi pénale.

606. Finalement, un nouveau revirement de jurisprudence a été opéré dans l'affaire *Carignon* du 27 octobre 1997. Dans cet arrêt, le juge revient en substance à la position initiale de l'arrêt *Carpaye*. Dans un attendu d'une grande concision, les juges précisaient que, « *quel que soit l'avantage à court terme qu'elle peut procurer, l'utilisation des fonds sociaux ayant pour seul objet de commettre un délit est contraire à l'intérêt social en ce qu'elle expose la personne morale au risque anormal de sanctions pénales ou fiscales contre elle-même et ses dirigeants et porte atteinte à son crédit et à sa réputation* » [1161].

ii) L'interprétation de la position jurisprudentielle retenue

607. La formule posée par le juge dans l'arrêt *Carpaye*, claire d'apparence, est sujette à interprétation. En effet, la Cour relève le caractère contraire à l'intérêt social d'une utilisation des fonds sociaux ayant pour seul objet de commettre un délit. *A contrario*, il peut en être déduit que l'utilisation des fonds sociaux, n'ayant pas pour seul objet de commettre un

[1157] Farouz-Chopin (F.), *La lutte contre la corruption*, Presses Universitaires de Perpignan, 2005, p. 162.
[1158] Dekeuwer-Défossez (F.), *Les intérêts protégés en cas d'abus de biens sociaux*, JCP E, 1995, n°43.
[1159] A titre d'illustration, le Front national a été mis en examen, le 9 septembre 2015, pour recel d'abus de biens sociaux dans le cadre de l'enquête menée par la justice sur le financement de ce parti.
[1160] Depuis la loi française n°2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale, l'action publique des crimes se prescrit par vingt années révolues à compter du jour où l'infraction a été commise (article 7 CPP) et l'action publique des délits se prescrit par six années révolues à compter du jour où l'infraction a été commise (article 8 du CPP). Pour rappel, ces délais étaient antérieurement de dix et trois ans.
[1161] Cass. crim. 27 octobre 1997, *Carignon et a.,* req. n°96-83.698, Bull. crim. 352, D. 1997 p. 251, RSC. 1998 p. 336, obs. J.-F. Renucci, RTD com. 1998 p. 428, obs. B. Bouloc.

délit, n'est pas contraire à l'intérêt social, et par conséquent, ne constitue pas un abus de biens sociaux. Une autre incertitude est faite à la référence à un risque anormal, particulièrement obscure. A moins d'estimer que « *tout risque pénal est anormal* », position de principe soutenue par une partie de la doctrine [1162], il peut être également déduit de cette formule que le délit d'abus de biens sociaux ne doit pas être retenu si le délit primaire n'expose pas la société à un risque anormal de sanctions pénales ou fiscales.

608. Cette formulation complexe, souligne avec intérêt Mme Haschke-Dournaux, tend à réaliser un équilibre entre les jurisprudences *Carpaye* et *Botton-Noir*. L'arrêt *Carignon* ne revient pas au postulat selon lequel tout acte illicite serait contraire à l'intérêt social. Désormais, si ce délit peut recevoir la qualification d'abus de biens, c'est lorsqu'il expose la personne morale à un risque anormal de sanctions, et de ce fait, il devient contraire à l'intérêt social [1163]. C'est cette position que semble avoir adopté le juge camerounais. Dans une espèce, il indiquait comme contraires aux intérêts de la société, les actes, qui bien qu'entrant dans son objet social, se traduisent pour la société en des opérations désavantageuses, l'exposant à des risques inutiles [1164]. Cette solution tend à concilier à la fois la position de principe - un acte délictueux ne saurait être conforme à l'intérêt social, - et les conditions d'incrimination propres à l'abus de biens sociaux - qui exigent que l'acte soit contraire à l'intérêt social. Tous ces éléments ne vont pas sans difficultés.

609. La principale source de difficultés liée à l'élément matériel de l'infraction est l'exigence d'un acte contraire à l'intérêt social. Cette notion a donné lieu à d'importantes divergences doctrinales, assimilant l'intérêt social à l'intérêt des associés qui la composent ou, plus largement, à l'intérêt de l'entreprise. Il est connu que le juge de cassation, à travers sa chambre commerciale, ne vise pas l'atteinte à l'intérêt social, mais à l'intérêt essentiel de la société [1165]. Quant à la Chambre criminelle, sa position évolue en fonction des affaires. Ainsi, elle a eu à relever que, « *les abus de biens sociaux portent atteinte non seulement aux intérêts des associés, mais aussi à ceux des tiers qui contractent avec* [la société] » [1166]. En revanche dans une autre affaire, elle refusait la constitution de parties civiles des créanciers, en décidant que l'action civile des associés pour leur préjudice personnel est irrecevable, dans la mesure

[1162] Jeandidier (W.), *Abus des biens, du crédit, des pouvoirs ou des voix*, Jcl. Sociétés Traité, Fasc. 132-20, n°57.
[1163] Haschke-Dournaux (M.), *op. cit*., p. 46.
[1164] TGI du Mfoundi 27 septembre 2007, *Société immobilière du Cameroun c/ B. et consorts*, jugement n°680/Crim ; TGI du Mfoundi 11 juillet 2008, *Crédit foncier du Cameroun*, préc., (le Directeur général de cette structure publique avait octroyé des dons à des tiers, sans autorisation préalable du Conseil d'administration).
[1165] Tricot (D.), *Abus dans les sociétés : abus de majorité et abus de minorité*, RTD com., 1994 p. 622.
[1166] Cass. crim. 26 mai 1994, req. n°93-84.615, Rev. sociétés 1994 p. 771, note B. Bouloc, JCP 1994. IV. 1959.

où elle tend à assimiler l'intérêt social à celui de la seule société, victime de l'infraction [1167]. Une telle imprécision de l'élément matériel d'incrimination du délit d'abus de biens sociaux représente finalement peu de chose, à côté de la complexité de l'élément moral, l'abus ne pouvant être sanctionné que si le dirigeant a agi intentionnellement.

B. La complexité de la définition de l'élément moral de l'incrimination

610. En droit OHADA, la nécessité de l'intention frauduleuse est rappelée, à deux reprises, à l'article 891 de l'AUSC/GIÉ. En effet, il y est indiqué que le dirigeant doit, de mauvaise foi, faire des biens et du crédit social, un usage qu'il sait contraire à l'intérêt de la société. Cette double indication met l'accent sur l'élément moral de l'infraction, à l'origine de l'acte matériel d'usage d'une part, et sur la connaissance, que doit avoir l'auteur de l'acte et de son caractère contraire à l'intérêt social d'autre part. La doctrine dominante reconnaît la complexité de l'élément moral de l'infraction d'abus de biens sociaux [1168], parce qu'il faut, non seulement caractériser un dol général **(1)**, mais aussi un dol spécial **(2)**.

1. La mauvaise foi du dirigeant, expression du dol général

611. Cet élément moral n'existe que si le dirigeant commet l'abus intentionnellement, c'est-à-dire en ayant conscience, non seulement qu'il porte atteinte à l'intérêt de la société, mais aussi qu'il poursuit un but personnel contrariant cet intérêt social. C'est la signification des termes « *mauvaise foi* », utilisés aussi bien par le législateur français que par le législateur OHADA. Le dol général, s'entend d'une infraction intentionnelle qui peut résider dans la simple conscience que l'acte porte atteinte à l'intérêt social. À ce titre, l'article 891 de l'AUSC/GIÉ fait référence à « *la mauvaise foi de l'auteur qui a agi contrairement à l'intérêt social ou conformément à son intérêt personnel* » [1169]. Il faut considérer, à la suite de Mme Médina, que la mauvaise foi désigne « *les manœuvres et réticences dolosives, même indéterminées, orchestrées par le dirigeant avec la conscience et la connaissance du caractère préjudiciable à la société de l'acte ou de l'omission qu'il commet* » [1170]. Le juge a tôt fait de rappeler que « *l'intention frauduleuse* [des dirigeants] *est un élément constitutif de l'infraction à défaut duquel celle-ci ne saurait être caractérisée* »

[1167] Bouloc (B.), *Action civile d'un associé : conditions de recevabilité,* Note sous Cass. crim. 29 juin 2016, req. n°15-81.904, Rev. sociétés 2017 p. 35.
[1168] Djila (R.), Le droit pénal des affaires au Cameroun, L'Harmattan, 2015, p. 135 ; Ambroise-Castérot (C.), Droit pénal spécial et des affaires, *op. cit*., p. 352.
[1169] Kenguep (E.) et Fokou (E.), *L'infraction d'atteinte au patrimoine des entreprises publiques et parapubliques dans l'espace OHADA*, Revue de l'ERSUMA, 2016, n°6, p. 164.
[1170] Médina (A.), *Abus de biens sociaux : Prévention, détection, poursuite*, *op. cit*., p. 205.

[1171]. Par ailleurs, il a précisé qu'un « *dirigeant est considéré comme étant de mauvaise foi lorsqu'il a conscience du préjudice qu'il cause ou du risque qu'il fait courir à la société* » [1172].

612. La jurisprudence camerounaise reconnaît comme constitutif d'un dol général le fait, pour un dirigeant d'une entreprise publique, d'octroyer de l'aide à des tiers sans autorisation du Conseil d'administration ; c'est aussi le cas du paiement en double des frais du Conseil d'administration, lesquels s'assimilent à un cadeau personnel du mis en cause aux intéressés, pour soigner ses relations au détriment des intérêts de sa structure [1173]. Toutefois, une entorse à la loi incriminant l'abus de biens sociaux apparaît dans la redondance du dol général de l'infraction exigeant que les dirigeants aient « *de mauvaise foi* » fait des biens ou du crédit de la société un usage « *qu'ils savent contraire* » à l'intérêt de celle-ci. Mais, la jurisprudence retient parfois la simple négligence du dirigeant poursuivi qui, par ses fonctions, a su ou aurait dû savoir, le caractère délictueux de l'acte accompli par autrui [1174].

613. Très souvent, la mauvaise foi est déduite des circonstances dans lesquelles l'abus a été commis et du comportement du dirigeant. Ainsi, a conscience du caractère abusif de son acte, le dirigeant qui s'octroie une rémunération exagérée au moment où la société est en difficulté. La mauvaise foi se déduit de la clandestinité des opérations menées par le dirigeant poursuivi. Toutefois, lorsque les actes incriminés relèvent de la gestion courante de la société et ne sont pas, par nature, révélateurs de l'intention frauduleuse du dirigeant, celle-ci doit être caractérisée au cas par cas. Ainsi, il a été jugé que n'était pas de mauvaise foi un dirigeant qui avait créé une société de publicité à laquelle la société anonyme versait des sommes plus de deux fois supérieures à celles normalement facturées. Le juge relevait que « *si ces avances comportaient des risques apparaissant contraires aux intérêts de la société, il n'était pas établi que le dirigeant en ait eu réellement conscience (et ait donc agi de mauvaise foi), le but poursuivi étant la mise en place d'un organisme de publicité devant assurer de substantielles économies par la pratique de prix préférentiels* » [1175].

614. Dans le même ordre d'idées, le juge camerounais considère comme n'ayant pas de mauvaise foi fait des biens de la société un usage qu'il savait contraire à celle-ci, telle que

[1171] Cass. crim. 19 décembre 1973, req. n°73-90.224 ; Cass. crim. 7 avril 2004, req. n°03-83.939.
[1172] Cass. crim. 02 avril 2014, req. n°13-80.010, AJ pénal 2014 p. 419, note J. Gallois.
[1173] TGI du Mfoundi 27 septembre 2007, *Société immobilière du Cameroun c/ B*, jugement n°680/Crim.
[1174] Cass. crim. 19 décembre 1973, req. n°73-90.224, Bull. crim. n°480, D. 1974 p. 271, note B. Bouloc.
[1175] Cass. crim. 26 mai 1986, req. n°85-95.293, Bulletin rapide du droit des affaires 1986 p. 20.

définie à l'article 188 de l'AUSC/GIÉ, le Président d'un conseil d'administration qui s'est fait octroyer des avantages mis en place par ses prédécesseurs, qui en avaient profité en leur temps [1176]. Il reste que parmi les différents éléments constitutifs de ce délit, c'est la preuve de l'intention d'atteindre un résultat prohibé par la loi pénale qui pose le plus de difficultés.

2. L'usage des biens sociaux à des fins personnelles, expression du dol spécial

615. Le dol spécial consiste en la recherche d'un intérêt personnel, d'un enrichissement matériel ou moral. Il est direct lorsque le dirigeant s'enrichit seul au détriment de ses associés, soit pour son compte personnel, soit pour celui d'un tiers. En revanche, il est indirect si le délit a pour but de favoriser une société ou une entreprise, dans laquelle le dirigeant est intéressé directement ou indirectement. En droit camerounais, l'article 891 de l'AUSC/GIÉ vise autant un usage à des fins personnelles que du favoritisme à l'endroit d'une personne physique ou morale débouchant sur la réalisation ou la perspective indue de profit pécuniaire ou d'avantages d'ordre professionnel. D'ailleurs, la doctrine explique que l'intérêt personnel est direct, lorsque le dirigeant bénéficie, au détriment de la société, d'avantages matériels particuliers à quelques titres que ce soit. En revanche, il est indirect lorsque le bénéficiaire des agissements répréhensibles a des intérêts économiques communs voire familiers avec l'auteur de l'infraction [1177]. En effet, si à l'origine, le dol spécial était destiné uniquement à limiter le champ de l'infraction afin de ne pas contrarier l'esprit d'entreprise, cet élément est, de plus en plus, compris de manière extensive par la jurisprudence. Une telle conception est, de nos jours, appréhendée à partir de deux éléments.

616. D'une part, la Chambre criminelle facilite la démonstration de l'usage contraire à l'intérêt social, en présumant l'intérêt personnel. Quelques décisions sont venues apporter quelques nuances. Dans l'une des affaires, il existait une caisse noire qui servait à rémunérer des travailleurs clandestins, le reste étant utilisé par le dirigeant à des fins personnelles. La solution de la Haute juridiction est intéressante, puisque, posant une présomption, elle ouvre une brèche dans le renversement de ladite présomption en ces termes : « *s'il n'est pas justifié qu'ils ont été utilisés dans le seul intérêt de la société, les biens sociaux, cédés de manière occulte par un dirigeant social, l'ont été nécessairement dans son intérêt personnel* » [1178].

[1176] CA Littoral, 14 mai 2007, arrêt n°99/Crim.
[1177] Kenguep (E.) et Fokou (E.), *op. cit*., p. 164.
[1178] Cass. crim. 24 septembre 2008, req. n°08-80.872, AJ pénal 2008 p. 506, obs. G. Royer, Dr. Pénal 2009, comm. 10, obs. J.-H. Robert, RTD com. 2009 p. 221, obs. B. Bouloc, D. 2009, Pan. 1724, obs. C. Mascala, Dr. sociétés 2009 p. 174, obs. H. Matsopoulou, RTD com. 2009 p. 471, obs. B. Bouloc.

Elle poursuit son raisonnement en ne condamnant le dirigeant qu'à hauteur des 75% des sommes non justifiées, considérant que, pour les 25% restant, l'utilisation, bien que constitutive d'une infraction, soit justifiée. Cette décision est, à notre avis, très intéressante, car, pour reprendre les termes du Professeur Sordino, elle contient en germes, « *des éléments qui seront par la suite utilisés en vue de revendiquer l'acquisition de la prescription, l'infraction commise par le dirigeant ainsi prouvée étant apparue* » [1179].

617. L'intérêt personnel qui anime le dirigeant social est principalement d'ordre matériel, et la jurisprudence camerounaise en donne de nombreux exemples. Il en va ainsi lorsque le dirigeant social, mis en cause, s'est octroyé des avantages sans une base légale ou statutaire [1180], ou lorsqu'il a prélevé dans les comptes de la structure pour son usage personnel, des sommes s'y trouvant [1181], ou utilisé celles qui lui ont été remises directement par des clients [1182]. Dans l'espèce *Port autonome de Douala*, le juge d'appel avait considéré comme constitutif d'un intérêt personnel le fait, pour le dirigeant d'une entreprise publique, de disposer les biens de celle-ci sans autorisation du conseil d'administration et d'emporter les matériels achetés par cette entreprise pour l'équipement de sa résidence privée [1183].

618. D'autre part, la jurisprudence considère que l'intérêt peut n'être que moral. À ce titre, elle va juger que le dirigeant d'une société, qui avait accordé un emploi fictif à un fonctionnaire de police, se rend coupable d'abus de biens sociaux [1184]. Par ailleurs, la simple recherche de notoriété ou un intérêt électoral suffît à caractériser l'élément moral, même si le dirigeant n'a pas bénéficié matériellement ou financièrement de l'abus. De même, la commission d'infractions profitables à la société, mais pas personnellement aux dirigeants - corruption d'élus pour que la société obtienne un marché ; fraude fiscale pour que la société paye moins d'impôts -, n'en constitue pas moins le délit. Cette conception extensive de l'intérêt personnel demeure contraire à la jurisprudence *Carignon* [1185]. Depuis cette

[1179] Sordino (M.-C.), Droit pénal des affaires. Cours exercices corrigés, Bréal, 2012, p. 102.
[1180] TGI du Mfoundi 19 mars 2012, *CNPS CNPS, SIX INTL c/ sieur A. B., E. D.*, jugement n°119/Crim.
[1181] TPI de Douala-Bonanjo, 26 septembre 2002, jugement n°2633/COR.
[1182] CA du Littoral 16 janvier 2007, arrêt n°404.
[1183] CA du Littoral 11 juin 2009, *Port autonome de Douala c/ S. S. A*, arrêt n°31/Crim.
[1184] Cass. crim. 14 novembre 2007, req. n°06-87.378, Bull. crim. n°282, RJDA 2008, n°290, D. 2008 p. 109, D. Caron et S. Ménotti, Rev. sociétés 2008 p. 159, B. Bouloc, RTD com. 2008 p. 639, obs. B. Bouloc.
[1185] Cet arrêt met fin à une jurisprudence contraire qui prétendait qu'un acte illicite pouvait ne pas être contraire à l'intérêt social : Cass. crim. 6 février 1997, req. n°96-80.615, RSC 1997 p. 393, obs. J.-F. Renucci, Rev. sociétés 1997 p. 146, note B. Bouloc, RTD com. 1997 p. 693, obs. B. Bouloc ; Cass. crim. 27 octobre 1997, req. n°96-83.698, JCP 1998, II, 10017, note M. Pralus, Rev. sociétés 1997 p. 869, Dr. pénal 1998, obs. J.-H. Robert.

jurisprudence, la Cour de cassation a clairement réitéré cette conception extensive de l'intérêt personnel dans diverses décisions [1186], et notamment dans la fameuse affaire « *Elf* » [1187].

619. Les termes de cet arrêt sont évocateurs, lorsque le juge relève que le dirigeant « *a décidé du versement de commissions frauduleuses qui ont été déposées sur des comptes occultes pour en dissimuler totalement la destination, caractérisant ainsi l'intérêt personnel* ». Celui-ci peut ne pas être exclusif, dans la mesure où « *aucun texte n'exige que l'usage des biens sociaux ait lieu à des fins exclusivement personnelles* » [1188]. Il a également été jugé, dans le cadre d'une augmentation de capital financée par des emprunts, que le dirigeant poursuivait des fins personnelles, dès lors qu'il existait un lien entre le concours financier apporté aux dirigeants par l'intéressé et le contrat de travail fictif octroyé à ce dernier. Dans ce cas, l'embauche avait été perçue comme la contrepartie de l'apport en capital et des emprunts contractés pour le financer. Il en résulte que le versement de salaires rémunérant un emploi fictif est constitutif du délit d'abus de biens sociaux, une infraction instantanée, consommée lors de chaque paiement indu [1189].

620. Quant au régime de la preuve, il incombe au juge de prouver que les abus aient été commis dans l'intérêt personnel du dirigeant [1190]. En revanche, dans l'hypothèse où ce dernier aurait soustrait de manière occulte des fonds sociaux, l'intérêt personnel est présumé et le dirigeant doit, pour justifier son innocence, démontrer l'utilisation des fonds dans l'intérêt exclusif de la société [1191]. En matière financière, la loi exige des justificatifs pour chaque dépense effectuée [1192]. Néanmoins, une partie de la doctrine s'interroge, au vu des précédents développements, sur la nécessité du maintien de l'intérêt personnel dans la

[1186] Cass. crim. 14 mai 2003, req. n°02-81.217, Bull. crim. n°97, D. 2003 p. 1766, obs. A. Lienhard, D. 2004 p. 319, obs. M. Segonds, RSC 2003 p. 797, note D. Rebut ; Cass. crim. 19 septembre 2007, req. n°06-86.343, Dr. Pénal 2007, comm. 156, obs. J.-H. Robert, D. 2008 p. 958, note D. Rebut

[1187] Cass. crim. 31 janvier 2007, req. n°02-85.089, JCP 2007 p. 1549, Rev. sociétés 2007 p. 379, obs. B. Bouloc.

[1188] Cass. crim. 25 octobre 2006, req. n°05-85.998, D. 2006 p. 2736, obs. A. Lienhard, Rev. sociétés 2007 p. 146, note B. Bouloc, RTD com. 2007 p. 463, obs. B. Bouloc.

[1189] Cass. crim. 28 mai 2003, req. n°02-83.544, Bull. crim n°109, D. 2003 p. 2015, Rev. sociétés 2003 p. 906, note B. Bouloc, Bull. Joly 2003 p. 1147, n°238, note J.-F. Barbièri, RSC 2004 p. 358, obs. D. Rebut, RTD com. 2003 p. 829, obs. B. Bouloc. Pour en savoir davantage, voir : Cass. crim. 10 mars 2004, req. n°02-85.285, Bull. crim. n°1445, Bull. Joly 2005 p. 45, note J.-F. Barbièri, Rev. sociétés 2005 p. 200, note B. Bouloc ; Cass. crim. 22 septembre 2004, req. n°03-82.266, Bull. crim. n°5241, Rev. sociétés 2005 p. 205, note B. Bouloc ; Cass. crim. 25 octobre 2006, req. n°05-85.998, Bull. crim. n°5538, Dr. sociétés 2007, comm. n°16, Rev. sociétés 2007 p. 146, note B. Bouloc.

[1190] Cass. crim. 1er mars 2000, *B. Bezombes et a.*, req. n°98-86.353, Bull. crim. n°101, D. 2000 p. 214, obs. A. Lienhard, RSC 2000 p. 839, obs. J.-F. Renucci, RTD com. 2000 p. 1029, obs. B. Bouloc.

[1191] Cass. crim. 11 janvier 1996, req. n°95-81776, Bull. crim. n°177, RJDA 1996, n°508 ; Cass. crim. 27 mars 2002, req. n°01-84.195, Bull. crim. n°1869, RJDA 2002, n°1037.

[1192] Articles 3 et 6 de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises d'État.

définition de ce délit [1193]. Cette interrogation doctrinale ne perturbe nullement la jurisprudence qui continue de maintenir la définition de l'intérêt personnel issue de l'arrêt *Carignon*, cette définition ressemblant dans son contenu à celle de l'arrêt *Carpaye* tant décriée [1194]. En effet, en utilisant le critère de l'illicéité et en ôtant tout caractère d'intérêt personnel, c'est un retour vers le contrôle de la gestion fautive, par le juge pénal, qui est en jeu.

Section 2. Les contours de la répression de l'infraction d'abus de biens sociaux

621. La répression du délit d'abus de biens sociaux soulève trois préoccupations majeures. La première est relative à la prescription de l'action publique ; la deuxième concerne l'action civile de la victime de cette infraction, et la dernière porte sur les sanctions applicables ainsi qu'aux modalités de sa mise en œuvre. Dès lors, il en résulte une consécration par les législateurs communautaire OHADA et français de la logique répressive du délit d'abus de biens sociaux **(§ 1)** mise en œuvre par le juge pénal **(§ 2)**.

§ 1. La logique répressive de l'infraction d'abus de biens sociaux

622. La répression de l'abus de biens sociaux doit permettre, sans restreindre les pouvoirs de gestion des dirigeants, de sanctionner leurs actes, faits juridiques ou conventions légalement formées, réelles ou simulées, portant atteinte au patrimoine social et accomplis dans leur intérêt personnel. Seulement, cette répression comporte de nombreuses particularités **(B)**, qu'il convient d'examiner après avoir exposé les peines encourues **(A)**.

A. Le foisonnement des sanctions encourues

623. Le législateur camerounais a le pouvoir, en vertu de sa compétence définie à l'article 5 du Traité OHADA [1195], de déterminer le régime général de peines susceptibles d'être prononcées contre le dirigeant fautif, en distinguant de manière abstraite entre peines principales, peines complémentaires, peines accessoires **(1)**. Il en est de même en France où le législateur a prévu dans le Code de commerce une gamme variée de peines susceptibles d'être infligées à tout dirigeant d'une société inculpé d'abus de biens sociaux **(2)**.

[1193] Brouillaud (J.-P.), *Faut-il supprimer la notion d'intérêt personnel dans la définition de l'abus de biens sociaux ?*, D. 2008, n°6, p. 375.

[1194] Cass. crim. 19 septembre 2007, req. n°07-80.533, Dr pénal 2007, comm. 156, obs. J.-H. Robert ; Cass. crim. 22 octobre 2008, req. n°07-88.111, Bull. Joly soc. 2009 p. 178, note D. Poracchia.

[1195] L'article 5 du Traité OHADA dispose que « *les Actes uniformes peuvent inclure des dispositions d'incrimination pénale. Les États Parties s'engagent à déterminer les sanctions pénales encourues* ».

1. L'imbroglio juridique autour des sanctions d'abus de biens en droit camerounais

624. Le droit pénal des affaires de l'OHADA est un droit atypique, en raison de son caractère dualiste [1196]. Rappelons tout simplement que celui-ci se manifeste, non seulement, par le recours aux dispositions de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales pour ce qui est des incriminations, mais également par le recours aux législations nationales, s'agissant de la détermination du *quantum* des peines [1197]. D'autres Actes uniformes consacrent des dispositions pénales [1198]. La méthode du renvoi législatif ainsi consacrée laisse aux États-parties la possibilité de déterminer les peines en matière pénale par l'entremise des parlements nationaux [1199]. Ceci a fait dire à certains auteurs qu'il s'agit d'*« une justice à deux vitesses »* [1200]. Dans tous les cas, le législateur national doit prendre des sanctions, lesquelles peuvent être classées en sanctions patrimoniales et extrapatrimoniales.

625. Contrairement aux sanctions patrimoniales, les sanctions extrapatrimoniales ne portent pas sur les biens du dirigeant. En réalité, il s'agit de sanctionner le dirigeant de société sur sa personne, sur les actes posés par lui ou même professionnellement. Ces sanctions ont un caractère expiatoire, c'est dire qu'elles sont destinées à réparer la faute d'un dirigeant. Initialement, le législateur camerounais, à travers l'adoption de la loi n°2003/008 du 10 juillet 2003 relative à la répression des infractions contenues dans certains Actes uniformes, a correctionnalisé les infractions relatives aux sanctions pénales des dirigeants des sociétés publiques. D'après cette loi et en application de l'article 891 de l'AUSC/GIÉ, « *sont punis d'un emprisonnement de un à cinq ans et d'une amende de 2 000 000 à 20 000 000 F CFA, les* [dirigeants] *qui, de mauvaise foi ont fait, des biens ou des crédits de la société, un usage qu'ils savaient contraire à l'intérêt de celle-ci, à des fins personnelles, matérielles ou morales, ou pour favoriser une autre personne morale dans laquelle ils étaient intéressés,*

[1196] Kitio (E.), *Le contentieux du droit pénal des affaires devant les hautes juridictions nationales et devant la CCJA*, Juridis périodique, 2013, n°94, pp. 67 et s.
[1197] Certains États ont déjà pris des textes spécifiques relatifs aux sanctions pénales. Il s'agit du Sénégal (loi n°98-22 du 26 mars 1998 portant sur les sanctions pénales applicables aux infractions contenues dans l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique), du Cameroun (loi n°2003/008 du 10 juillet 2003 portant répression des infractions contenues dans certains Actes uniformes OHADA) et de la République centrafricaine (loi n°10.001 du 6 janvier 2010 portant Code pénal centrafricain).
[1198] Il s'agit de l'Acte uniforme relatif aux procédures collectives d'apurement du passif (AUPCAP), l'Acte uniforme portant organisation des sûretés (AUS) et l'Acte uniforme portant droit commercial général (AUDCG)
[1199] Moukala-Moukoko (C.), *Les incriminations pénales définies dans les différents Actes uniformes*, Session de formation des Magistrats et auxiliaires de justice de l'ERSUMA, 2012, p. 10.
[1200] Milingo Ellong (J. J.), *Les conflits de normes en matière de droits fondamentaux : le cas de l'OHADA et de l'Union africaine*, 2014, disponible sur le site du Bulletin de Droit Économique de l'Université de Laval ; Mahouvé (M.), *Le système pénal OHADA ou l'uniformisation à mi-chemin*, Penant, 2004, n°846, p. 87.

directement ou indirectement » [1201]. Ainsi, pour les entreprises publiques constituées sous la forme de sociétés anonymes régies par l'AUSC/GIÉ, il était indiqué, jusqu'avant l'adoption de la loi du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques, de parler d'abus de biens sociaux et non de détournements de deniers publics.

626. Malheureusement, il faut observer que le législateur opère, à travers cette loi, une confusion regrettable entre les notions, pourtant bien distinctes, d'abus de biens sociaux et de détournement de derniers publics, en définissant ce dernier par référence au premier. La rédaction de l'article 114 de cette loi de juillet 2017 est la suivante : « *constitue le détournement de biens publics* […]*, le fait pour les dirigeants sociaux des entreprises publiques de mauvaise foi, de faire des biens et du crédit de l'entreprise publique, un usage qu'ils savent contraire à l'intérêt de celle-ci à des fins personnelles, matérielles ou morales ou pour favoriser une autre personne morale dans laquelle ils sont directement ou indirectement intéressés* » [1202]. Il s'agit de la reprise *in extenso* des dispositions des articles L. 241-3, 4° et L. 242-6, 3° du Code de commerce français et de l'article 891 de l'AUSC/GIÉ sur l'infraction d'abus de biens sociaux. Cette reprise peut être qualifiée de « détournements de biens sociaux », l'expression abus de biens sociaux, qui demeure une infraction pénale spéciale, étant elle-même une forme de détournement de biens.

627. Désormais en droit camerounais, l'infraction d'abus de biens sociaux par les dirigeants d'une entreprise publique, peut être qualifiée de détournement au sens de l'article 184 du CP et, par conséquent, passibles de peines prévues à cet effet. Il résulte que la peine est un emprisonnement à perpétuité, si la valeur des biens détournés est supérieure à 500 000 F CFA. La peine est d'un emprisonnement de 15 à 20 ans si la valeur de la somme détournée est supérieure à 100 000 F CFA et inférieure à 500 000 F CFA, un emprisonnement de 5 à 10 ans et une amende de 50 000 à 500 000 F CFA, si la valeur est inférieure ou égale à 100 000 F CFA. Les peines accessoires qui y sont associées sont la déchéance et la confiscation du corps du délit. La jurisprudence camerounaise regorge de nombreuses décisions où des dirigeants des sociétés d'État se sont vus appliquer cette disposition [1203].

[1201] Article 9 de la loi n°2003/008 du 10 juillet 2003 relative à la répression des infractions contenues dans certains Actes uniformes.
[1202] Article 114 de la loi n°2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques.
[1203] TGI du Mfoundi 19 mars 2012, *CNPS, PIGT, SIX International c/ A. et consorts*, jugement n°119/Crim ; TGI du Mfoundi 27 septembre 2007, *SICB c/ B*, jugement n°680/Crim ; CA Littoral 11 juin 2009, *Port autonome de Douala c/ sieur S. S. A*, arrêt n°31/Crim.

628. Cette orientation conservatrice du législateur camerounais induit comme conséquence le fait que désormais, la durée maximale de peines encourues par les dirigeants d'entreprises publiques, en cas d'abus de biens, ne sera plus de cinq ans d'emprisonnement comme le prévoyait, jusque-là, la loi n°2003/008 du 10 juillet 2003 relatives à la répression des infractions contenues dans certains Actes uniformes, mais elle pourra aller jusqu'à la prison à vie conformément aux dispositions de l'article 184 du CP. Une chose est certaine, cette préoccupation, déjà résolue en droit français avec la catégorisation des peines, n'est pas sans conséquence sur l'attitude du juge camerounais.

2. La catégorisation des peines d'abus de biens sociaux prévues en droit français

629. En droit français, l'abus de biens sociaux est un délit visé par deux textes, l'un pour les sociétés à responsabilité limitée [1204] et l'autre pour les sociétés anonymes [1205]. Ainsi, les dirigeants des sociétés, coupables d'abus des biens sociaux, peuvent se voir infliger, à titre principal, des peines d'emprisonnement **(a)**, auxquelles s'ajoutent des peines complémentaires **(b)**. Dans le souci de renforcer la poursuite et la répression des infractions en matière économique, financière et fiscale, le législateur a créé, à côté de ces peines, une circonstance aggravante propre à l'infraction d'abus de biens sociaux **(c)**.

a) La diversité des peines principales

630. Auparavant, il n'existait pas, en droit français, d'incrimination spécifique pour sanctionner l'abus de biens sociaux. Sous l'empire de l'ancien Code pénal, il fallait avoir recours à l'abus de confiance. Deux incriminations spécifiques ont étés créées en l'occurrence l'abus de biens sociaux. Ainsi, d'après l'article L. 241-3 du Code de commerce, est puni d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 375 000 €, « *le fait, pour les gérants* […] *de faire, de mauvaise foi, des biens ou du crédit de la société, un usage qu'ils savent contraire à l'intérêt de celle-ci, à des fins personnelles ou pour favoriser une autre société ou entreprise dans laquelle ils sont intéressés directement ou indirectement,* […] ». Il en est de même des dirigeants qui font « *de mauvaise foi, des pouvoirs qu'ils possèdent ou des voix dont ils disposent, en cette qualité, un usage qu'ils savent contraire aux intérêts de la société, à des fins personnelles ou pour favoriser une autre société ou une autre entreprise dans laquelle ils sont intéressés directement ou indirectement* ».

[1204] Article L. 241-3 4° et 5° du Code de commerce.
[1205] Article L. 242-6 3° et 4° du Code de commerce.

631. Pour les sociétés anonymes, l'article L. 242-6 du Code de commerce, en son 3°, prévoit qu'est puni de 375 000 € d'amende et de cinq ans d'emprisonnement le président, les administrateurs ou les directeurs généraux d'une société anonyme ayant fait, de mauvaise foi, des biens ou du crédit de la société, un usage qu'ils savaient contraire à l'intérêt de celle-ci, à des fins personnelles ou pour favoriser une autre société ou entreprise, dans laquelle ils sont intéressés directement ou indirectement. Curieusement pour le liquidateur, l'amende est de 9 000 € pour les mêmes faits [1206]. Le délit d'abus de biens sociaux se différencie du délit de banqueroute qui est légalement considéré comme étant plus grave, puisqu'il est caractérisé par la situation de cessation de paiement dans laquelle se trouve la société concernée. Quand bien même le dirigeant réussit à restituer à l'entreprise publique les biens qu'il a détournés, ou encore, à indemniser la société pour le préjudice subi, il ne pourra, en aucun cas, se disculper du délit commis, ni échapper aux sanctions complémentaires ou accessoires prévues.

b) Les peines complémentaires, redoutables mesures de prophylaxie commerciale

632. Outre les peines principales d'emprisonnement et d'amende, sont applicables à l'auteur d'un abus de biens sociaux des peines complémentaires ou mesures de sûreté [1207]. La loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a transformé les anciennes déchéances et incapacités en matière commerciales en peines complémentaires facultatives. L'article L. 249-1 du Code de commerce prévoit des interdictions professionnelles, à l'instar de l'interdiction temporaire de gérer, dont la durée a été allongée à quinze ans par la loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique. Par ailleurs, avant l'adoption de la loi n°2008-776 du 4 août 2008, il était impossible, en droit français, de prononcer à l'encontre du dirigeant social une quelconque peine complémentaire en raison d'abus de biens sociaux.

633. Même si les peines complémentaires peuvent être considérées comme étant d'application générale, aucune n'était applicable. Ainsi, l'article 6 du décret-loi du 8 août 1935 instituant l'interdiction et la déchéance du droit de gérer et d'administrer une société (abrogé), ne mentionnait plus, même après la réforme du 13 juillet 1967, dans sa liste limitative l'abus de biens sociaux [1208]. Mais, il existait des incapacités et des déchéances

[1206] Article 247-8 du Code de commerce.
[1207] La qualification de « mesures de sûreté » est propre au droit camerounais : voir l'article 36 du Code pénal.
[1208] Dans sa rédaction d'alors, l'article 6 du décret-loi du 8 août 1935 relevait que « *toute condamnation définitive pour crime de droit commun, pour vol, pour abus de confiance,* […] *pour soustraction commise par dépositaire public, pour extorsion de fonds ou valeurs, pour atteinte au crédit de l'État, pour recel des choses*

prévues dans le Code de commerce, aux articles L. 128-1 et suivants, à la suite de la réforme issue de l'ordonnance n°2005-428 du 6 mai 2005 [1209]. Celle-ci avait refondé la question des incapacités, autrefois obscure et disséminée dans plusieurs décrets. La loi n°2008-776 du 4 août 2008 a opéré une réforme en abrogeant ces dispositions du Code de commerce.

634. Dorénavant, le Code pénal, en ses articles 131-6 et 131-27, règle la question des déchéances et des incapacités en matière commerciale. Celles-ci deviennent des peines complémentaires [1210], et sont facultativement prononcées par le juge, s'il les estime opportunes. En effet, d'après le nouvel article 131-27 du Code pénal, lorsqu'elle est encourue à titre de peines complémentaires pour crime ou délit, l'interdiction d'exercer une activité commerciale, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle, peut être définitive ou temporaire. Dans ce dernier cas, elle ne peut excéder une durée de 15 ans. L'article 131-6, 15° du Code pénal ajoute que l'interdiction d'exercer le commerce ou de diriger, d'administrer et gérer une entreprise commerciale, peut également être prononcée, au titre de peines alternatives à la place de la peine principale. Dans ce cas, l'interdiction d'exercer ne pourra excéder 5 ans [1211].

635. Quel que soit le cas, pour pouvoir être prononcée, la peine complémentaire doit être prévue par la loi. C'est pourquoi, le législateur a mentionné aux articles L. 241-3 et L. 242-6 du Code de commerce, dans leur rédaction issue de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013, relative à la transparence de la vie publique, qu'outre, « *les peines complémentaires* […]*, le tribunal peut prononcer, à titre complémentaire,* […]*, l'interdiction des droits civiques, civils et de famille* […] ». Désormais, les dirigeants de SARL ou de SA sont susceptibles d'être condamnés, à titre de peine complémentaire, à une interdiction des droits civiques et civils lorsqu'ils sont reconnus coupables d'abus de biens sociaux [1212].

636. Pendant longtemps, le principe de la légalité des peines a fait obstacle, en France, au prononcé, par le juge, de la peine de faillite personnelle ou de l'interdiction de gérer, celle-ci n'ayant pas prévue par les articles L. 241-3 et L. 242-6 du Code de commerce.

---

obtenues à l'aide de ces infractions, comporte de plein droit interdiction du droit de diriger, administrer, gérer à un titre quelconque une société par actions ou à responsabilité limitée […] ».

[1209] Ordonnance n°2005-428 du 6 mai 2005 relative aux incapacités en matière commerciale.

[1210] Mascala (C.), *La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 et la réforme des incapacités commerciales*, D, 2009, n°25, p. 1726.

[1211] Sur la question en droit camerounais, voir Soweng (D.), *L'introduction des peines alternatives en droit pénal camerounais*, Juridis périodique, 2018, n°113, pp. 61-74.

[1212] Lepage (A.) et *al*., Droit pénal des affaires, LexisNexis, 5e éd., 2018, p. 338.

Mais, la loi n°2008-776 du 4 août 2008 a introduit à l'article L. 249-1 du Code de commerce, l'interdiction des personnes physiques [1213]. Le juge français a fait une juste application de ce texte dans une récente affaire, en confirmant la condamnation prononcée à l'encontre d'une prévenue l'interdiction de gérer pendant cinq ans, d'une part pour recel d'abus de biens sociaux commis par son époux au préjudice de la société X., et d'autre part, pour le même délit commis au préjudice de la société Y [1214].

637. Très souvent, le juge, pour prononcer cette peine complémentaire, se réfère au principe d'individualisation des peines, ainsi qu'aux critères permettant la prise en compte de ce principe, à savoir les circonstances de l'infraction, la personnalité de son auteur ainsi que sa situation matérielle, familiale et sociale. Par ailleurs, on sait que, depuis les arrêts du 1er février 2017, la Cour de cassation exige, en matière correctionnelle, que « *toute peine doit être motivée en tenant compte de la gravité des faits, de la personnalité de leur auteur ou de sa situation personnelle* » [1215]. Or, en l'espèce, il a été jugé que la peine d'interdiction de gérer retenue à l'encontre du dirigeant social était fondée sur la personnalité de l'auteur, ancien élève d'une école de commerce et dirigeant de société depuis 1978, et sur la gravité des faits constitutifs du délit. En particulier, le prévenu avait, de façon délibérée, sacrifié la société victime et placé celle-ci dans l'impossibilité de désintéresser ses créanciers au seul profit de la société, dans laquelle il était particulièrement intéressé.

638. En tout cas, c'est en tenant compte de l'ensemble de ces éléments que la cour d'appel de Toulouse a estimé que la gravité des faits commis en connaissance de cause, par les prévenus, justifiait le prononcé d'une peine d'emprisonnement assorties de la peine complémentaire de gérer une entreprise commerciale pendant une durée de cinq ans. Ces prévenus ont utilisé les biens de la société qu'ils dirigeaient pour financer leurs besoins personnels. Néanmoins, cette sanction ne saurait s'étendre, en vertu du principe d'interprétation stricte de la loi pénale, à toute personne morale [1216], voire en application du principe de non-rétroactivité de la loi pénale, aux faits commis avant l'entrée en vigueur de cette loi. En censurant l'arrêt de la cour d'appel de Dijon, la Chambre criminelle a relevé que les faits reprochés avaient été commis avant l'entrée en vigueur de la loi du 4 août 2008, ayant institué une peine complémentaire et ayant créé un article L. 249-1 du Code de commerce

[1213] Cette interdiction de fait suivant les modalités prévues à l'article 131-27 du Code pénal.
[1214] Cass. crim. 20 juin 2017, req. n°16-80.982, Rev. sociétés 2017 p. 651, note H. Matsopoulou.
[1215] Cass. crim. 1er février 2017, req. n°15-84.511, D. 2017 p. 961, note C. Saas, AJ pénal 2017 p. 175, note E. Dreyer, JCP 2017, n°277, note J. Leblois-Happe.
[1216] Cass. crim. 17 décembre 2014, req. n°13-87.968, Rev. sociétés 2015, comm. 59, obs. R. Salomon.

(pour les délits de société) [1217]. Or, un principe en droit voudrait qu'une loi nouvelle ne puisse concerner que les agissements postérieurs à son entrée en vigueur [1218].

639. Par ailleurs, ce principe de légalité s'oppose au prononcé par le juge pénal de toute autre sanction complémentaire, telle qu'une publication de condamnation dans des journaux. Comme en matière de fraude fiscale, le recours à des comptes bancaires à l'étranger ou à des sociétés-écrans est très fréquemment utilisé par les dirigeants pour masquer les délits d'abus de biens sociaux. En effet, reconnaissent certains spécialistes du droit pénal des affaires, « *l'utilisation des structures à l'étranger rend l'administration de la preuve plus complexe* » [1219]. C'est pourquoi, le législateur a pris en compte ces circonstances en créant un délit aggravé d'abus de biens.

c) La création législative de circonstances aggravantes du délit d'abus de biens

640. Soucieux de sanctionner les montages reposant sur des comptes ouverts à l'étranger ou sur des sociétés étrangères, le législateur français a créé un délit aggravé d'abus de biens sociaux, par la loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013. Il s'agit de sanctionner la pratique consistant à recourir à des comptes et sociétés *offshores*, dans le but de rendre plus difficile la détection de l'abus de biens sociaux ou l'établissement de sa preuve. En effet, d'après l'article 30 de cette loi, qui modifie les articles L. 241-3 et L. 242-6 du Code de commerce, lorsque l'infraction a été « *réalisée ou facilitée au moyen soit de comptes ouverts ou de contrats souscrits auprès d'organismes établis à l'étranger, soit de l'interposition de personnes physiques ou morales ou de tout organisme, fiducie ou institution comparable établie à l'étranger* », les peines encourues sont portées à 7 ans d'emprisonnement et à 500 000 € d'amende. Cette loi prévoit également l'allongement de la durée maximale de la peine complémentaire d'interdiction temporaire de gérer.

641. Ainsi, lorsque les faits ont été réalisés au moyen soit de comptes ouverts ou de contrats souscrits auprès d'organismes établis à l'étranger, soit de l'interposition de personnes physiques ou morales ou de tout organisme établi à l'étranger [1220], les peines encourues sont portées à sept années d'emprisonnement et 500 000 € d'amende. L'article 66 de la loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013, a également inséré dans le CPP un nouvel article 706-1-2

[1217] Cass. crim. 5 novembre 2014, req. n°13-85.751, Rev. sociétés 2015 p. 602, note B. Bouloc.
[1218] Bouloc (B.), Droit pénal général, Dalloz, 25e éd., 2017, n°158.
[1219] Lepage (A.), Maistre du Chambon (P.) et Salomon (R.), Droit pénal des affaires, *op. cit.*, p. 337.
[1220] Articles L. 241-3 et L. 242-6 du Code de commerce.

permettant de recourir à certaines techniques spéciales d'enquête pour le délit d'abus de biens sociaux aggravé. Au plan procédural, ce nouveau délit est susceptible de permettre le recours à la surveillance, aux interceptions téléphoniques, aux sonorisations et fixations d'images et à la captation des données informatiques. Ces précisions tenant aux peines encourues ne sauraient occulter le débat sur les modalités procédurales de ce délit, dont la singularité par rapport au droit commun mérite d'être analysée.

B. Les particularités des modalités procédurales en cas d'abus de biens sociaux

642. Il est admis que le délit d'abus des biens sociaux ne cause de préjudice direct qu'à la société elle-même et à ses actionnaires. En conséquence, les créanciers sociaux ou les tiers ne peuvent invoquer devant le juge pénal qu'un préjudice indirect, à condition qu'il soit établi. Ainsi, la prescription de l'action publique **(1)** ainsi que l'action civile, qui est devant les juridictions représsives un « droit exceptionnel » **(2)**, en matière d'abus de biens de la société, appellent des précisions en raison de leur particularité.

1. La particularité de la prescription de l'action publique

643. La prescription est le principe selon lequel l'écoulement d'un délai entraîne l'extinction de l'action publique et rend, de ce fait, toute poursuite impossible. Pour les délits financiers et économiques, la question de prescription continue de susciter des difficultés d'application dont la doctrine ne cesse d'évoquer les vicissitudes, au gré des décisions rendues par les juges[1221]. La durée de prescription de l'infraction d'abus de biens sociaux, infraction instantanée[1222], doit en principe courir à compter du jour où le délit a été commis. Ainsi, cette durée ne devrait pas s'étendre au-delà de trois ans en droit camerounais, sous réserve des dispositions spécifiques à certaines infractions, et de six ans en droit français, ceci depuis la loi n°2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière

[1221] Lienhard (A.), *Les particularités de la prescription de l'abus de biens sociaux*, AJ pénal, 2006, p. 295 ; Conte (P.), *Point de départ du délai de prescription de l'action publique en matière d'abus de biens sociaux*, JCP, 2006, II, 10110 ; Salomon (R.), *Règles de prescriptions et de fond relatives à l'abus de biens sociaux*, Dr. sociétés, 2008, n°4, p. 36.

[1222] Pradel (J.), Droit pénal général, Cujas, 21e éd, 2016, n°366 ; Desportes (F.) et Le Gunehec (F.), Droit pénal général, Economica, 2010, 16e éd, n°442. La Cour de cassation énonce que l'infraction instantanée se « *caractérise par l'instantanéité de l'action ou de l'omission qui la réalise, et par l'épuisement en un instant de la volonté délictueuse de l'auteur* [et] *que l'infraction continue se réalise par une action ou omission qui se prolonge dans le temps ; qu'elle se caractérise par la réitération constante de la volonté coupable de l'auteur* », Cass. crim. 7 novembre 2000, req. n°00-81.156, Bull. crim. n°327.

pénale. Mais, comme il s'agit des infractions occultes, la juge a longtemps reporté son point de départ **(a)**[1223], jusqu'à ce que le législateur français ne l'encadre dans des délais butoirs **(b)**.

a) La construction prétorienne du délai de prescription d'abus de biens sociaux

644. Il est fréquent, en matière d'abus de bien sociaux, que le scandale n'éclate au grand jour que des années après la commission des faits délictueux. Dans ce cas, l'action peut se trouver prescrite avant même que les personnes, à même d'introduire une demande en justice, ne soient informées de l'infraction[1224]. Ainsi, l'activité jurisprudentielle amène à constater que le point de départ de la prescription d'abus de biens sociaux dépend de l'existence ou non de la dissimulation des actes d'abus dans les comptes annuels [1225].

i) La prescription en l'absence de dissimulation des agissements répréhensibles

645. Il est un principe en droit pénal processuel que le délit est prescrit après six ans et trois ans, respectivement selon les dispositions pertinentes des articles 8 du CPP français [1226], et 65 du CPP camerounais [1227], sous réserve des dispositions spécifiques à certaines infractions. De ce fait, le point de départ du délai doit être fixé, comme pour tous les délits instantanés, non pas au jour où ont été accomplis les actes matériels délictueux [1228], mais au jour où l'infraction a été constatée. La Cour de cassation ne manque pas de le rappeler [1229]. Si ces actes se renouvellent, la prescription ne court qu'à compter du dernier d'entre eux, c'est-à-dire au jour du dernier acte délictueux ; c'est notamment le cas de paiement de salaire indu, dans ce cas, le délit est renouvelle lors de chaque versement de salaire indu, ou encore lorsque plusieurs assemblées générales approuvent les conventions de dépenses litigieuses [1230].

[1223] Pour une réflexion générale, voir Lecuyer (G.), *La clandestinité de l'infraction comme justification du retard de la prescription de l'action publique*, Dr. pénal, 2005, n°11, chron. 14.
[1224] Renucci (J.-F.), *Abus de biens sociaux : la prescription de l'action publique*, RSC, 2002, p. 339.
[1225] Sur la dissimulation d'abus de biens sociaux, voir Saenko (L.), *La notion de la dissimulation en matière d'abus de biens sociaux : évolution ou dérive ?*, RTD com., 2005, p. 671 ; Rebut (D.), *Modalités de caractérisation de la dissimulation de l'opération constitutive de l'abus de biens sociaux*, RSC, 2007, p. 313.
[1226] Ce délai a été doublé depuis la loi n°2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale. A titre de rappel, ce délai était antérieurement, à la loi du 27 février 2017, de trois ans.
[1227] L'alinéa 4 de l'article 65 de la loi n°2005/007 du 27 juillet 2005 portant Code de Procédure Pénale.
[1228] Djila (R.), Le droit pénal des affaires au Cameroun, L'Harmattan, 2015, p. 139.
[1229] Cass. crim. 6 juin 2007, req. n°06-85720, D. 2007 p. 1807, chron. D. Caron et S. Menotti, D. 2008 p. 1575.
[1230] Cass. crim. 28 mai 2003, req. n°02-83.544, Bull. crim. n°109 ; Dr. pénal 2003, comm. 100, note J.-H. Robert ; Cass. crim. 8 octobre 2003, req. n°02-81.471, Bull. crim. n°184 ; Dr. pénal 2003. comm. 147, note J.-H. Robert, Rev. sociétés 2004 p. 155, note B. Bouloc, JCP 2004. II. p. 10028, note M. Jacopin.

646. La jurisprudence admet que si l'agissement incriminé n'est pas caché, le point de départ de la prescription est fixé au jour de la présentation des comptes annuels [1231]. Comme il s'agit d'une infraction délictuelle, la prescription de trois ans, en droit camerounais et de six ans en droit français, commence à courir, sauf dissimulation, à la date de présentation des comptes annuels comportant les dépenses indûment imposées à la société. Dès lors, il s'ensuit qu'en cas de dépenses indues, nées d'une convention à exécution successive, le point de départ de la prescription est fixé à la date de présentation des comptes renfermant chacune de ces dépenses et non à la date de conclusion du contrat [1232]. Par ailleurs, lorsque les conditions d'exécution de l'accord nécessitent un rapport spécial du commissaire aux comptes rédigé en fin d'exercice, la prescription court à dater de la présentation dudit rapport [1233].

647. Cette position jurisprudentielle tire sa source des articles 53 et 247 anciens et L. 222-23 et L. 225-54 nouveaux du Code de commerce, lesquels prévoient que la prescription de l'action publique du chef d'abus de biens sociaux court, sauf dissimulation, à compter de la présentation des comptes annuels, aux associés ou actionnaires, par lesquels les dépenses litigieuses sont mises indûment à la charge de la société. Autrement dit, si les opérations correspondant aux faits poursuivis figurent bien, dans les comptes annuels des sociétés concernées, dans les rubriques où elles doivent trouver leur place, toute dissimulation des délits poursuivis doit être exclue. Dans de telles situations, le juge ne saurait faire courir le délai de prescription à une date postérieure à celle de la présentation des comptes annuels, dans lesquels figurent les dépenses reprochées aux prévenus [1234]. Les juges ont assoupli cette règle en dégageant des exceptions. La première a trait à des actes soumis à certaines exigences légales de publicité, tandis que la seconde est relative aux abus de biens sociaux prenant la forme d'actes répétitifs pris en exécution d'une décision initiale.

648. Une analyse comparative renseigne qu'au Cameroun, en l'absence d'une consécration législative expresse du délai de prescription du délit d'abus de biens sociaux, c'est le droit commun en matière de délit instantané qui est applicable, notamment l'article 65

[1231] Cass. crim. 7 décembre 1967, req. n°66-91.972, Bull. crim. n°321 ; Cass. crim. 5 mai 1997, req. n°96-81.482, Rev. sociétés 1998 p. 127, note B. Bouloc, RSC 1998 p. 336, obs. J.-F. Renucci.
[1232] Cass. crim. 28 mai 2003, req. n°02-83.544, D. 2003 p. 2015, Rev. sociétés 2003 p. 906, note B. Bouloc, RSC 2004 p. 358, obs. D. Rebut, RTD com. 2003 p. 829, obs. B. Bouloc, Dr. pénal 2003. comm. 100.
[1233] Cass. crim. 8 octobre 2003, req. n°02-81.471, Bull. crim. n°184, D. 2003 p. 2695, obs. A. Lienhard, Rev. sociétés 2004 p. 155, note B. Bouloc, RTD com. 2004 p. 171, obs. B. Bouloc, JCP 2004. II. 10028, note S. Jacopin, JCP E 2004 p. 467, note J.-H. Robert, Dr. pénal 2003 p. 147, obs. J.-H. Robert.
[1234] Cass. crim. 27 juin 2001, req. n°00-87.414, Bull. crim. n°164, Dr. pén. 2001 p. 129, obs. J.-H. Robert, Rev. sociétés 2001 p. 873, note B. Bouloc, RSC 2002 p. 339, obs. J.-F. Renucci, RTD com. 2002 p. 180, obs. B. Bouloc et 694, obs. J.-P. Chazal et Y. Reinhard, Gaz. Pal. 2002 p. 116, note Y. Monnet.

du Code de procédure pénale. D'ailleurs, une partie de la doctrine locale souligne, à juste titre, que l'action publique se prescrit par dix ou trois ans, selon le montant du préjudice subi. Ce délai commence à courir du jour où l'information incriminée a été donnée ou confirmée [1235], c'est-à-dire au jour de la découverte des faits incriminés, et non au jour de la commission du fait infractionnel. Autrement dit, le délai de prescription « *est retardé jusqu'au jour où l'emploi abusif des fonds sociaux pouvait être constaté* » [1236]. C'est ce que le juge a décidé dans l'affaire *Crédit Foncier du Cameroun contre sieur B. A. N., et consorts* précitée.

649. Dans cette affaire, les états financiers de cette structure publique, dont la sincérité était remise en cause, étaient ceux des exercices 97-98, 98-99, 99-2000, 2000-2001. Ces faits avaient été découverts et révélés par la mission conjointe MINEFI/Contrôle supérieur de l'État. L'irrecevabilité de l'action publique a été admise par le tribunal de grande instance du Mfoundi, au motif que le début des poursuites à l'encontre du mis en cause avait eu lieu en mars 2006, soit quatre années après la découverte de l'infraction. Pour le juge, la prescription avait été déjà acquise au sens du nouveau Code de procédure pénale c'est-à-dire trois années révolues à compter du lendemain de la date de cette découverte [1237]. Par cette décision, le juge reconnaît tacitement, et à bon droit, que l'article 65 du CPP s'applique aux infractions occultes ou dissimulées, dont le point de départ de la prescription, en l'espèce, a commencé à courir dès 2002, date de la découverte de l'infraction par la mission conjointe.

ii) La prescription différée en présence de dissimulation des actes délictueux

650. La jurisprudence affiche une certaine hostilité à l'égard de la prescription publique. c'est notamment le cas d'infractions clandestines par nature ou qui s'accompagnent de manœuvres de dissimulation. Pour cette catégorie d'infractions, le juge a multiplié les causes d'interruption et de suspension du délai de l'action publique, dans le but de retarder au maximum son point de départ [1238]. Le cas le plus connu demeure celui de l'abus de biens sociaux [1239] pour lequel la chambre criminelle a toujours admis que, « *le point de départ de la*

[1235] Djila (R.), *Focus sur la sanction par la jurisprudence camerounaise des fautes de gestion des commissaires aux comptes auprès des entreprises du secteur public et parapublic*, Revue de l'ERSUMA, 2016, n°6, p. 377.
[1236] Djila (R.), Le droit pénal des affaires au Cameroun, *op. cit*, p. 139.
[1237] TGI du Mfoundi 11 juillet 2008, *CFC c/ sieur B. A. N. et consorts*.
[1238] Pour une réflexion générale, voir Renucci (J.-F.), *Infractions d'affaires et prescription de l'action publique*, D. 1997, I, p. 23 ; Véron (M.), *Clandestinité et prescription*, Dr. pénal. 1998, chron. 16 ; *idem, L'abus de confiance, son extension dans l'espace et dans le temps*, in *Les droits et le droit*, Mélanges dédiés au Professeur Bernard Bouloc, Dalloz-Sirey, 2007, p. 1153 ; Lecuyer (G.)*, La clandestinité de l'infraction comme justification du retard de la prescription de l'action publique*, Dr. pénal 2005, n°14, chron. 14 ; Donnier (A.), *Prescription et clandestinité : la troublante constance de la Cour de cassation*, D., 2005, I, p. 2998.
[1239] Rebut (D.), *Abus de biens sociaux : la chambre criminelle et ses jurisprudences*, RSC, 2002, p. 827.

prescription doit être fixé au jour où le délit est apparu et a pu être constaté dans les conditions permettant l'exercice de l'action publique » [1240]. Autrement dit, le délai court à compter du jour où ont pu agir, les personnes habilitées à mettre ou à faire mettre l'action publique en mouvement [1241]. Dans tous les cas, et comme l'indique Mme Monteiro, « *seule la révélation à des personnes ayant qualité pour engager les poursuites et mettre en mouvement l'action publique, sera de nature à faire courir la prescription* » [1242]. C'est dire que la connaissance par le fisc des faits susceptibles de caractériser le délit ne saurait donner lieu au point de départ du délai de prescription [1243].

651. Plus tard, la Cour de cassation affinait sa solution en opérant une distinction entre les délits occultes et ceux qui ne le sont pas, à partir de la notion de « dissimulation » [1244]. Ainsi, à plusieurs occasions, la juridiction de cassation a eu à décider, qu'en présence d'une dissimulation, le point de départ du délai de prescription se trouve retardé au jour où cesse cette dissimulation, c'est-à-dire au jour de la révélation de l'infraction du délit. Cette situation, qui est de nature à allonger considérablement le temps écoulé depuis la commission de l'infraction [1245], peut paraître gênante, dans la mesure où la notion de dissimulation - concept pour le moins flou - est laissée à la libre appréciation des juges de fond.

652. La solution jurisprudentielle d'étendre le délai de prescription, en matière d'abus de biens sociaux, au jour où le délit est apparu et a pu être constaté dans les conditions permettant l'exercice de l'action publique avait été fortement controversée. En effet, les tribunaux faisaient de cette infraction, pour reprendre les propos de Mme Lauret, suivie en cela par Mme Monteiro, un délit « *quasiment imprescriptible* » [1246]. Cette position cadrait difficilement avec les principes de légalité des délits et des peines et d'interprétation restrictive de la loi pénale. D'ailleurs, saisie d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) sur cette difficulté juridique, l'Assemblée plénière de la Cour de cassation avait décidé, fort logiquement, d'ailleurs, au regard des critères de recevabilité d'une QPC, qu'il n'y avait pas lieu de renvoi devant le Conseil constitutionnel.

[1240] Cass. crim. 4 novembre 2008, req. n°08-81.618, Dr. pénal 2009 p. 34, obs. J.-H. Robert, RTD com. 2009 p. 473 note B. Bouloc ; Cass. crim. 28 juin 2017, req. n°16-81.848, JA 2017, n°565, p. 11, note X. Delpech.
[1241] Cass. crim. 10 août 1981, req. n°80-93.092, Gaz. Pal. 1981, p. 696, Rev. sociétés 198 p. 369, note B. Bouloc.
[1242] Lauret (B.), Droit pénal des affaires, Economica, 8e éd., 2012, p. 360 ; Monteiro (E.), L'essentiel du droit pénal des affaires, Gualino, 1re éd., 2016, p. 74.
[1243] Cass. crim. 30 avril 2014, req. n°13-82.912, RTD com. 2014 p. 707, note B. Bouloc, Rev. sociétés 2015 p. 56, note B. Bouloc.
[1244] Cass. crim. 25 février 2009, req. n°08-80.314, Dr. sociétés 2009 p. 9, obs. R. Salomon.
[1245] Cass. crim. 30 janvier 2013, req. n°12-80.107, Rev. sociétés 2013 p. 371, note H. Matsopoulou.
[1246] Monteiro (E.), L'essentiel du droit pénal des affaires, *op. cit*., p. 74.

653. En effet, le 20 mai 2011, l'Assemblée plénière de la Cour de cassation française avait été saisie de quatre renvois pour l'examen de questions prioritaires de constitutionnalité dans des affaires très médiatisées, dénommées « *emplois fictifs de la mairie de Paris* » et « *Fourniret* ». Les requérants se plaignaient ici, non de la loi, mais de l'interprétation qu'en faisait la Cour de cassation au sujet des règles relatives au point de départ de la prescription de l'action publique en matière de délit économiques et financiers, ce qui est hors champ de la QPC [1247]. La position jurisprudentielle en la matière, laquelle voudrait que le point de départ du délai de prescription soit reporté au jour où les faits ont pu être constatés dans des conditions permettant l'exercice de l'action publique, violerait, selon les requérants, certains principes fondamentaux de droit.

654. Néanmoins, l'Assemblée plénière a estimé que la règle en vigueur était conforme à la Constitution et aux dispositions du Code de procédure pénale. Par conséquent, il n'y avait pas lieu de renvoyer au Conseil la question relative à la prescription de l'abus de biens sociaux, dès lors que la prescription n'est fondée sur aucun principe fondamental, ni sur aucune règle de valeur constitutionnelle. Ainsi, elle a jugé que les règles relatives à son point de départ et à l'incidence de la connexité satisfont au principe de prévisibilité, en ce qu'elles « *sont anciennes, connues, constantes et reposent sur des critères précis et objectifs, et sont conformes au principe de légalité, dès lors qu'est assuré le droit à un recours effectif devant les juridictions* » [1248]. Par conséquent, la Haute juridiction a retenu que la position jurisprudentielle est conforme au principe de légalité, dès lors qu'est assuré le droit à un recours effectif devant une juridiction [1249].

655. Depuis lors, la règle relative à la prescription de l'action publique du chef d'abus de biens sociaux semble bien établie et court, sauf dissimulation, à compter de la présentation des comptes annuels par lesquels les dépenses litigieuses sont mises à la charge de la société. Cette solution, évidemment contraire aux exigences des articles 7 et 8 du Code de procédure pénale, n'est pas dépourvue de cohérence sur un triple point de vue. D'abord, des articles 9 et 10 du Code brumaire An IV qui fixaient le point de départ de la prescription au jour où le parquet avait connaissance de l'infraction ; ensuite de la maxime *contra non valentem agere non currit praescriptio*, et enfin de l'action en responsabilité contre les

[1247] Cass. Ass. plén, 20 mai 2011, req. n°11-90.025, n°11-90.032 et n°11-90.033, Bull. crim. n°7, JCP 2011 p. 670, obs. B. Mathieu, Dr. pénal 2011 p. 95, obs. J.-H. Robert, RSC 2011 p. 611, obs. H. Matsopoulou.
[1248] Sordino (M.-C.), Droit pénal des affaires. Cours et Exercices corrigés, Breal, 2012, p. 106.
[1249] Cons. const. 25 novembre 2011, n°2011-199, QPC *M. Michel G*, [*discipline des vétérinaires*], Rec. 555.

administrateurs ou le directeur général qui « *se prescrit par* [six] *ans à compter du fait dommageable, ou s'il a été dissimulé, de sa révélation* » [1250].

656. C'est donc à juste titre que la Cour de cassation a renforcé sa position par un arrêt de la Chambre criminelle du 30 janvier 2013, où elle a jugé que le délit d'abus de biens sociaux ne courrait pas si le dirigeant avait volontairement dissimulé ses abus. En l'espèce, elle a considéré que tel était le cas lorsque les comptes annuels de la société ne permettaient pas de révéler l'existence du délit [1251]. Quand bien même l'infraction figurerait dans les comptes, les juges rechercheraient si les associés ou actionnaires pouvaient déceler la présence abusive dans les comptes [1252]. Il n'est pas sans intérêt de constater que ce « pardon légal », consécutif au rallongement du délai de la prescription en matière d'abus de biens sociaux, repose aussi sur les difficultés entraînées par la preuve de faits trop anciens.

657. Néanmoins, et à plusieurs reprises, le législateur français a essayé de revenir sur cette solution jurisprudentielle. C'est ainsi qu'une proposition de loi, bien qu'ayant été abandonnée, présentée par le député Mazeaud prévoyait que la prescription serait acquise si la constatation des faits n'était pas intervenue dans les six années suivant la date où ils ont été commis [1253]. Quelques années plus tard, c'était au tour de la garde des Sceaux de renoncer à modifier le régime de prescription du délit de biens sociaux, pourtant lors de la présentation de l'avant-projet de réforme de la procédure pénale, cette modification prévoyait que « *la prescription de l'action publique coure à compter du jour où l'infraction a été commise, quelle que soit la date à laquelle elle a été constatée* », et non plus à compter de sa découverte. Les raisons de cet abandon tiennent certainement au fait que la modification du régime de prescription serait contraire aux impératifs de lutte contre la délinquance financière.

658. Tant il est vrai qu'en droits français et camerounais, la prescription, en matière d'abus de biens sociaux, court à compter du jour où le délit est apparu, de sa révélation s'il a été dissimulé, et a pu être constaté dans les conditions permettant l'exercice de l'action publique ou civile, il faut préciser qu'une telle démarche mériterait tout de même d'être revisitée en droit camerounais. En effet, comme dans l'exercice du pouvoir politique en

[1250] Article L. 225-254 du Code de commerce ; voir également : l'alinéa 2 de l'article L. 225-42 pour l'action en nullité des conventions de l'article L. 225-38 conclues sans autorisation préalable du conseil d'administration.
[1251] Cass. crim. 30 janvier 2013, req. n°12-80.107, Rev. sociétés 2013 p. 371, note H. Matsopoulou, AJ pénal 2013 p. 481, obs. J. Gallois. Voir aussi : Lelieur (J.), *Nouvelle avancée jurisprudentielle en matière de prescription des infractions occultes*, AJ pénal, 2008, p. 319.
[1252] Cass. crim. 28 janvier 2004, req. n°02-88.094, D. 2005 p. 1290, chron. D. Rebut, Rev. sociétés 2004 p. 722.
[1253] Mazeaud (P.), *Proposition de loi relative à la prescription du délit d'abus de biens sociaux*, AN, n°2335, 1995.

Afrique, la tendance à la perpétuation des dirigeants sociaux dans la gestion, la direction et l'administration des affaires sociales est avérée. Cela peut présenter l'inconvénient de retarder ou d'annihiler complètement l'exercice de cette action. En effet, il y a le risque que par des manœuvres plus ou moins directes, le fait dommageable ou sa révélation ne se fasse pas, sinon que longtemps après que le dirigeant social a quitté la société. Tant que l'action en responsabilité permet d'assainir le monde des affaires et que la prescription concoure à la même finalité en « lavant les souffrances endurées », il est tout à fait convenable de prévoir que cette révélation jouera même si les dirigeants sociaux, pénalement responsables, ne sont plus en fonction dans la société [1254].

b) La consécration législative du délai butoir de prescription

659. La réforme issue de la loi française n°2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale s'imposait, ceci pour plusieurs raisons. D'abord, avant cette loi, la jurisprudence était *contra legem*, ensuite les juges s'appuyaient sur des notions essentielles, mais non définies de dissimulation et d'obstacles insurmontables ; enfin, cette jurisprudence avait institué l'imprescriptibilité [1255]. Pour l'essentiel, cette loi assure désormais une stabilité aux règles relatives à la prescription en matière pénale en allongeant les délais de prescription et en légalisant les solutions et découvertes jurisprudentielles [1256]. Comme l'explique la circulaire de présentation de ces dispositions, « *en contrepartie de la généralisation de la jurisprudence sur les infractions dissimulées, le Parlement, estimant nécessaire* […] *d'éviter l'imprescriptibilité de fait de ces infractions, a encadré le report du point de départ de la prescription par des délais butoirs de prescription* » [1257].

660. Désormais, ce délai ne peut pas, dans tous les cas, « *excéder douze années révolues* » à compter du jour ou l'infraction a été commise. A titre d'illustration, un abus de biens sociaux, commis le 10 mars 2018 et découvert le 5 avril 2027, sera prescrit le 10 mars 2030 et non pas le 5 avril 2033. Ce report du point de départ du délai, comme le relevait déjà M. Lasserre-Capdeville, aura vocation à jouer avec les différents manquements au devoir de probité qui font souvent l'objet de dissimulations et pour lesquels la jurisprudence française

[1254] Ebélé (A.-M.), *La responsabilité pénale des dirigeants sociaux du fait d'infractions non intentionnelles*, Revue de l'ERSUMA, 2016, n°6, p. 502.
[1255] Daoud (E.), *La prescription des infractions occultes ou dissimulées en droit pénal des affaires : à la poursuite du temps perdu*, Dr. pénal, 2017, p. 28.
[1256] Cass. crim. 20 avril 2017, req. n°16-80.091, D. 2017 p. 1459, RTD com. 2017 p. 451, note L. Saenko.
[1257] Circulaire du 28 février 2017 présentant les dispositions de la loi n°2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale.

admettait déjà cette solution [1258]. Mais, afin d'empêcher que ces dispositions ne puissent remettre en cause la validité de procédures déjà en cours, le législateur a prévu que cette réforme, « *ne peut pas avoir pour effet de prescrire les infractions qui, au moment de son entrée en vigueur, avaient valablement donné lieu à la mise en mouvement ou à l'exercice de l'action publique à une date à laquelle* […] *la prescription n'était pas acquise* » [1259].

Dans le prolongement de cette réforme, c'est finalement au législateur français, qu'est revenue la mission de systématiser, à partir des solutions jurisprudentielles, la définition de la notion d'infractions dites « occultes ». Ainsi, « *est occulte l'infraction qui, en raison de ses éléments constitutifs, ne peut être connue ni de la victime ni de l'autorité judiciaire* [tandis que], *est dissimulée l'infraction dont l'auteur accomplit délibérément toute manœuvre caractérisée tendant à en empêcher la découverte* » [1260].

661. Dès lors, le moment n'est-il pas venu pour le législateur camerounais d'emboîter le pas à son homologue français, en précisant expressément le champ d'application, ainsi que les délais de prescription des infractions occultes ou dissimulées. En effet, le législateur camerounais s'est contenté d'indiquer, dans la loi n°2005/007 du 27 juillet 2005 portant Code de procédure pénale, qu'en « *matière de délit le délai de prescription de l'action publique est de trois années, sous réserve des dispositions spécifiques à certaines infractions* […] » [1261]. Dès lors, on est en droit de se demander de quelles infractions s'agit-il et quel est le délai de prescription auquel elles sont soumises ? Même la loi n°2003/008 du 10 juillet 2003, réprimant pourtant l'abus de biens sociaux, ne fournit pas des éléments de réponse à notre interrogation. Par ailleurs, cette loi ne règle pas totalement les questions concernant les modalités de constitution de partie civile, en cas d'abus de biens sociaux.

2. La singularité liée à la constitution de partie civile

662. L'une des questions fréquemment posées en matière d'abus de biens sociaux concerne le droit de se constituer partie civile c'est-à-dire le droit de demander au juge pénal, saisi de poursuites relatives à des faits d'abus de biens sociaux, des dommages-intérêts, en

[1258] Lasserre-Capdeville (J.), *Le droit régissant la prescription en matière pénale est réformé*, AJCT, 2017, p. 120 ; pour le cas du étournement de biens, voir Cass. crim. 2 décembre 2009, req. n°09-81.967, AJ pénal 2010 p. 78, RSC 2010 p. 863, obs. C. Mascala, RTD com. 2010 p. 441, obs. B. Bouloc.
[1259] Article 4 de la loi n°2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale.
[1260] Article 9-1 (nouveau) du Code de procédure pénale.
[1261] Alinéa 4 de l'article 65 de la loi n°2005/007 du 27 juillet 2005 portant Code de procédure pénale.

tant que victime [1262]. En effet, l'abus de biens sociaux cause un préjudice à la société, et il est logique que celle-ci soit admise à en demander réparation devant les juridictions répressives, par l'intermédiaire de son représentant [1263]. En principe, il revient aux dirigeants sociaux d'agir au nom de la société lésée, laquelle a droit à une réparation intégrale du préjudice subi du fait des actes illicites [1264]. Les conditions d'exercice de l'action civile, si elles sont clairement définies par l'article 2 du CPP français, et assez moins par l'article 60 du CPP camerounais, posent néanmoins de nombreuses difficultés, tant la Chambre criminelle cherche, bien souvent, à atténuer la rigueur de cet article [1265].

663. Aux termes de l'article 2 du CPP français, « *l'action civile en réparation du dommage causé par un crime, un délit ou une contravention appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction* ». La jurisprudence exige que la personne qui demande réparation rapporte la preuve de ce que son préjudice était personnel et direct. La décision rendue par la chambre criminelle de la Cour de cassation illustre les enjeux de l'exercice de l'action civile dans le cadre d'une poursuite pénale sur le fondement du délit d'abus de biens sociaux notamment lorsque la partie qui se prétend victime est une collectivité territoriale. Plus spécifiquement, la décision du 3 décembre 2014 souligne, une nouvelle fois, les difficultés engendrées par la nécessaire articulation entre les exigences posées par cet article 2, qui vise la victime directe d'une infraction et les conditions découlant de dispositions propres à l'infraction d'abus de biens sociaux.

664. À l'occasion d'un pourvoi en cassation, le demandeur avait soulevé une question prioritaire de constitutionnalité, par laquelle il contestait la constitutionnalité de l'interprétation jurisprudentielle des articles 2 du CPP et L. 242-6 du Code de commerce. Il affirmait que cette interprétation était contraire à l'égalité devant la justice, dès lors que pour l'infraction d'abus de biens sociaux, la constitution de partie civile des collectivités territoriales versant des subventions à une SEM serait recevable, tandis que celle des actionnaires privés d'une société commerciale ne le serait pas [1266]. La Cour de cassation avait alors déclaré irrecevable cette question de constitutionnalité en ce qu'elle ne remettait pas en cause la conformité à la Constitution de ces dispositions.

[1262] Dondero (B.), Droit des sociétés, Dalloz, 5e éd., 2017, p. 424.
[1263] Bonfils (P.), *L'action civile en droit pénal des affaires*, Dr. et patr. 2006, pp. 82 et s.
[1264] Sordino (M.-C.), Droit pénal des affaires, *op. cit*., p. 117.
[1265] Gallois (J.), *Réflexions sur la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation en matière de recevabilité de l'action civile individuelle de l'associé*, Rev. sociétés, 2019, p. 231.
[1266] Cass. crim. QPC, 25 juin 2014, req. n°13-87.224, AJDA 2014 p. 2393, D. 2014 p. 2521.

665. Mais, en statuant sur le pourvoi au fond, la Cour a clarifié la question, s'agissant des collectivités territoriales. Ainsi, dans un attendu de principe, le juge de cassation a indiqué qu' « *une collectivité territoriale, agissant pour son compte, est irrecevable à se constituer partie civile en raison du délit d'abus de biens sociaux commis au préjudice de la société d'économie mixte dont elle est l'associée ou la créancière, sauf à démontrer l'existence d'un préjudice propre, distinct du préjudice social, découlant directement de l'infraction* » [1267]. Cette position est conforme à la lettre de l'article 2 du CPP. S'il ne fait pas doute que la société victime peut se constituer partie civile par le biais de l'action sociale exercée par un actionnaire ou un associé, la constitution de partie civile de ce dernier exercée en son nom propre est désormais déclarée irrecevable, en l'absence d'un préjudice propre et distinct du préjudice social découlant de l'infraction. Cette attitude du juge n'est pas nouvelle en soi. Quelques années auparavant, le juge de cassation avait admis la constitution de partie civile des associés [1268], avant de se rétracter en l'absence d'un préjudice direct et personnel [1269]. Autrement dit, un associé pourrait être déclaré recevable, s'il se prévaut d'un préjudice personnel distinct du préjudice subi par la société [1270].

666. En l'absence d'un tel préjudice, est irrecevable l'action civile du chef d'abus de biens sociaux exercée par les créanciers [1271] ou les salariés [1272], ces personnes n'ayant pas subi directement un préjudice. Selon la formule de la Cour de cassation, le délit « *ne cause de préjudice direct qu'à la société* » [1273]. Cette même solution a été retenue pour juger irrecevable la constitution de partie civile faite, au nom de l'État, par l'agent judiciaire du Trésor pour obtenir réparation du préjudice causé par le détournement d'aides publiques accordées à la société [1274]. Par cette mesure, le législateur entend réserver l'action civile aux seules victimes directes d'une infraction. Or, si à l'égard d'un associé ou d'un créancier d'une société victime d'un abus de biens sociaux, il est possible d'identifier un préjudice personnel

[1267] Cass. crim. 3 décembre 2014, req. n°13-87.224, AJDA 2014 p. 2393, D. 2014 p. 2521, AJ pénal 2015 p. 45, RTD com. 2015 p. 168, note B. Bouloc, AJCT 2015 p. 168.
[1268] Cass. crim. 6 janvier 1970, req. n°68-92.397, Bull. crim n°11, Rev. sociétés 1971 p. 25, note B. Bouloc ; Cass. crim. 25 novembre 1975, req. n°74-93.426, Bull. crim. n°257, Rev. sociétés 1976 p. 655, note B. Bouloc.
[1269] Cass. crim. 13 décembre 2000, req. n°99-80.387, Bull. crim. n°373, Rev. sociétés 2001 p. 394, note B. Bouloc, RTD com. 2001 p. 532, obs. B. Bouloc, Dr. pénal 2001 p. 47, obs. J.-H. Robert ; Cass. crim. 13 décembre 2000, req. n°99-84.855, Bull. crim. n°378, D. 2001 p. 926, obs. M. Boizard, Rev. sociétés 2001 p. 399, note B. Bouloc, RSC 2001 p. 393, obs. J.-F. Renucci, RTD com. 2001 p. 446, obs. C. Champaud et D. Danet.
[1270] Cass. crim. 5 juin 2013, req. n°12-80.387, AJ pénal 2013 p. 674, obs. J. Gallois, RTD com. 2013 p. 819.
[1271] Cass. crim. 9 novembre 1992, req. n°92-81.432, Rev. sociétés 1993 p. 433, note B. Bouloc.
[1272] Cass. crim. 7 mars 2000, req. n°99-81.011, BJS 2000 p. 720, obs. P. Scholer ; Cass. crim. 28 janvier 2004, req. n°02-88.094, Bull. Joly 2004 p. 827, note G. Auzero.
[1273] Cass. crim. 24 novembre 2015, req. n°14-86.302, Bull. crim. n°266, D. 2016 p. 151, chron. G. Guého ; Cass. crim. 23 mars 2016, req. n°15-81.448, Bull. crim. n°101, Rev. sociétés 2016 p. 688, note B. Bouloc, RSC 2016 p. 277, obs. H. Matsopoulou, RTD com. 2016 p. 347, obs. B. Bouloc.
[1274] Cass. crim. 28 février 2006, Bull. crim. n°55, Rev. sociétés 2006 p. 389, note B. Bouloc.

distinct de celui de la société, ce préjudice n'est qu'indirect, ce délit n'occasionnant « *un dommage personnel et direct qu'à la société elle-même et non à chaque associé* » [1275]. Il n'en va pas différemment s'agissant de la constitution de partie civile de l'État, la Cour de cassation ayant affirmé que « *ne peut qu'être indirect le préjudice causé à l'État ayant versé des aides à une société dont les dirigeants sont poursuivis pour avoir abusé des biens de ladite société* » [1276]. En procédant à la construction jurisprudentielle des modalités procédurales du délit d'abus de biens sociaux, le juge affirme son autonomie et sa capacité à réprimer, avec une certaine efficacité, les agissements répréhensibles des dirigeants sociaux.

§ 2. L'application des sanctions aux comportements incriminés

667. En matière d'abus de biens sociaux, le juge français, à l'opposé de son homologue camerounais qui semble avoir abdiqué malgré les occasions qui se sont présentées, rend une abondante jurisprudence tendant à en préciser et à en élargir les contours. À cette occasion, il sanctionne sévèrement tous dirigeants sociaux, ses complices ou les receleurs, ayant participé directement ou non à la commission de cette infraction **(A)**. En dépit de l'intense activité juridictionnelle, il faut préciser que l'efficacité de la répression de cette infraction passe par l'amélioration du cadre légal d'incrimination **(B)**.

A. L'illustration jurisprudentielle du délit d'abus de biens sociaux

668. Une analyse attentive des décisions de justice dans le domaine de répression du délit d'abus de biens sociaux témoigne d'une certaine densité de l'activité juridictionnelle en France **(1)**. Il en est autrement au Cameroun, où les juges affichent une certaine résistance injustifiée quant à la répression de ce délit, pourtant les occasions, lui permettant d'affirmer son autorité sur cette question, n'ont pas manqué [1277] **(2)**.

1. L'abondante illustration jurisprudentielle du délit d'abus de biens en France

669. En règle générale, le délit d'abus de biens sociaux ne peut se réaliser que si l'auteur de l'infraction ne disposait pas d'un certain pouvoir lui permettant d'abuser, à des fins personnelles, des biens de la société. Les personnes visées par cette infraction peuvent y avoir participé, soit à titre principal **(a)**, soit à titre secondaire, en contribuant à la constitution

[1275] Cass. crim. 5 décembre 2001, req. n°01-80.065, RSC 2002 p. 830, obs. D. Rebut, RTD com. 2002 p. 694, obs. J.-P. Chazal et Y. Reinhard.
[1276] Cass. crim. 28 février 2006, req. n°05-83.461, D. 2006 p. 1456, obs. A. Lienhard, AJ pénal 2006 p. 224, Rev. sociétés 2006 p. 389, note B. Bouloc, RTD com. 2006 p. 684, obs. B. Bouloc.
[1277] TCS 03 septembre 2015, *Sodecoton c/ sieur I. M. et consorts*, arrêt n°027/Crim/TCS/15.

de l'infraction, en incitant, en aidant ou en encourageant une personne à abuser des biens d'autrui. Cette seconde catégorie de personnes concerne celles qui travaillent dans l'entreprise, et également celles qui maintiennent des relations avec des cadres et employés, sans qu'aucune présomption de culpabilité ne pèse sur eux. Cela veut dire que ces personnes, visées en qualité de complices **(b)** ou de receleurs **(c)**, ne peuvent être poursuivis que sous la réserve que le juge rapporte la preuve acquise à titre professionnel.

a) La sanction à titre principal de l'auteur du délit d'abus de biens sociaux

670. De nos jours, peuvent être recherchés en tant qu'auteurs principaux de l'infraction d'abus de biens sociaux les gérants pour les SARL, le président, les administrateurs ou les directeurs généraux de sociétés anonymes (SA) ou les membres du directoire et les membres du conseil de surveillance dans les SA à directoire, les dirigeants des sociétés par actions simplifiées, les gérants des sociétés en commandite par actions, tout comme les dirigeants de fait. L'analyse des décisions de justice atteste de ce que le juge réprime, avec la plus grande sévérité les dirigeants coupables du délit d'abus de biens sociaux.

671. L'affaire dite « *Parking Hoche* », dont le rappel des faits n'est pas inutile à sa compréhension, en est la parfaite illustration. Dans cette affaire, M. René Y... en sa qualité de Président du conseil d'administration de la SEML « Parking Hoche » avait été condamné par le tribunal correctionnel de Grenoble, le 24 octobre 2000, pour avoir fait, de mauvaise foi, des biens de cette société, un usage contraire à l'intérêt de celle-ci, à des fins personnelles [1278]. En effet, sieur René Y., avait fait recruter sieur François X., Secrétaire général de la Mairie de Grenoble, puis Directeur adjoint des services du Département de l'Isère, dans un emploi fictif de chargé de Mission. Ce dernier avait bénéficié, en connaissance de cause, du produit d'abus de biens sociaux commis par sieur René Y., en percevant des rémunérations indues d'un montant total de 589 260 francs [1279]. En répression, ledit tribunal l'a condamné à la peine de 6 mois d'emprisonnement avec sursis. En outre, il a été condamné solidairement avec sieur François X., (pour recel du produit d'abus de biens sociaux) à payer à la ville de Grenoble, la somme de 823 860 francs à titre de dommages-intérêts. Ce jugement a été confirmé par la cour d'appel de Grenoble en toutes ses dispositions [1280].

[1278] Ces faits sont prévus et réprimés par les articles 437-3° de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales et les articles 321-1 et 321-9 du Code pénal français.
[1279] Articles 437-3°, 460, 463, 437 de la loi n°66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales.
[1280] CA Grenoble 10 septembre 2003, n°RG 01/00006.

672. De même, le tribunal de Meaux avait condamné l'ancien maire de Montévrain (Seine-et-Marne), sieur Gérard G., à dix mois de prison avec sursis pour abus de biens sociaux. Il devait également verser 25 000 € de dommages et intérêts à la SEM de Montévrain pour avoir, non seulement dépensé plusieurs dizaines de milliers d'euros en frais d'hôtels et de restaurants luxueux, mais aussi pour avoir rénové sa terrasse avec la carte bancaire de la SEM. En plus, il devrait payer plus de 80 000 € de dommages et intérêts à la SEM, solidairement avec la société ITC, avec laquelle il avait signé des contrats frauduleux.

b) La sanction de la complicité du délit d'abus de biens sociaux

673. Le complice est punissable conformément aux règles du droit commun, c'est à dire qu'il doit avoir eu connaissance des éléments de l'infraction pénale reprochée à l'auteur principal et avoir commis des actes positifs. Est également complice la personne qui, par don, promesse, menace, ordre, abus d'autorité ou de pouvoir, aura provoqué une infraction ou donné des instructions pour la commettre [1281]. Peu importe, en revanche, que le complice n'ait pas la qualité de dirigeant de droit ou de fait, exigée seulement au niveau de l'auteur principal. Quelques jurisprudences permettent d'attester de l'effectivité de la répression des complices du délit d'abus de biens sociaux

674. L'affaire dite « *l'Eau de Grenoble* », dont les faits traduisent le scandale retentissant des fraudes découvertes dans le contrat attribué à Suez pour gérer le service dans la ville de Grenoble, peut être ainsi résumée. Entre 1984 et 1993, sieur Carignon, ancien maire de Grenoble a bénéficié d'avantages matériels pour satisfaire ses ambitions personnelles, totalisant 2,9 millions d'euros : voyages en avion taxi, appartement de 280 m² à Paris, croisière de luxe en méditerranée et renflouement de ses journaux électoraux. Ces cadeaux lui ont été offerts par les groupes Merlin et Lyonnaise des Eaux qui ont obtenu en échange, en 1989, la délégation du service des eaux de la ville à leur filiale commune, la société COGESE. Saisie de cette affaire, la cour d'appel de Lyon dans un arrêt du 9 juillet 1996, lequel sera confirmé le 27 octobre 1997 par la Cour de cassation, condamnera sieur Carignon à cinq ans d'emprisonnement dont un an avec sursis, 400 000 francs d'amende et cinq ans d'interdiction du droit de vote pour complicité et recel d'abus de biens sociaux [1282].

675. Dans une autre espèce, le tribunal correctionnel de Créteil avait condamné, en 2005, sieur S., ancien directeur général de l'Office public HLM du département (OPDHLM-

[1281] Articles 121-7 du Code pénal français et 97 du Code pénal camerounais.
[1282] Cass. crim. 27 octobre 1997, *Carignon et.,* req. 96-83.698.

92) entre 1986 et 1995, à cinq ans de prison, dont trois avec sursis, et une amende de 150 000 € pour complicité d'abus de biens sociaux. En appel, les condamnations prononcées par la cour d'appel de Paris ont été plus lourdes qu'en correctionnelle, parce que celle-ci a non seulement confirmé les sanctions du juge d'instance, mais elle a condamné sieur S., à cinq ans d'interdiction des droits civiques [1283]. La décision de juridiction d'appel est devenue définitive après le rejet du pourvoi formé par sieur S., devant la Cour de cassation [1284].

676. Dans les faits, cette condamnation intervient à la suite d'une dénonciation anonyme concernant la remise, par la dirigeante d'une entreprise de bâtiment et travaux publics, d'une somme d'argent en espèces entre les mains d'un intermédiaire agissant pour le compte de l'OPDHLM-92. Les enquêtes ouvertes ont permis de constater l'existence d'un vaste système de versement de commissions occultes calculées en pourcentage du montant des travaux réalisés par plusieurs sociétés de travaux publics. Certaines de ses sociétés étaient dirigées par sieur Francis P., bénéficiaires de marchés publics passés par cet office, dont sieur Didier S., était directeur général. Ces commissions étaient versées sous la forme d'encarts publicitaires achetés dans le journal « Le Clichois », organe de l'association « Clichy Unie » constitué pour promouvoir la candidature de sieur Didier S., à la mairie de cette commune.

677. Dans l'espèce « *siège de GEC-Alsthom Transport* » [1285], l'ancien Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), sieur Pierre-Henri P., avait été condamné à deux ans de prison, dont 6 mois ferme par le tribunal correctionnel de Paris. Il lui était reproché d'avoir, en mai 1994, négocié le versement d'une commission occulte par la société GEC-Alsthom, pour obtenir du ministère de l'intérieur l'agrément pour le transfert, à Saint-Ouen (Seine-Saint-Denis), du siège social de cette entreprise. En effet, la société GEC-Alsthom souhaitait installer son siège à Saint-Ouen. Pour y parvenir, elle avait besoin d'une autorisation administrative, délivrée par la DATAR. L'agrément pour le transfert fut accordé, mais en contrepartie, cette société devrait s'acquitter d'un droit de passage de 5,2 millions de francs (800 000 €) sur un compte en suisse détenu par sieur Etienne L., qui allait en reverser une partie sur le compte de sieur Pierre-Henri P. C'est ce dernier, proche de sieur Charles X., qui fut chargé de la délicate négociation. Finalement, l'ex-DATAR sera condamné par le juge correctionnel de Paris, pour complicité d'abus de biens sociaux, ceci malgré tous les démentis apportés par ce dernier au sujet de cette irrégularité.

[1283] CA Paris, 9e chambre, 25 janvier 2007.
[1284] Cass. crim. 14 novembre 2007, req. n°07-81.082.
[1285] Cass. crim. 24 septembre 2008, req. n°08-80.113, Dr. pénal 2008, n°139, obs. M. Véron.

678. Enfin, l'ancien ministre de l'Intérieur, sieur Charles X., avait été condamné, le 30 avril 2010, à un an d'emprisonnement avec sursis pour s'être rendu coupable des délits de complicité d'abus de biens sociaux commis au préjudice de la Société française d'exportation de matériels, systèmes et services relevant du ministère de l'Intérieur (SOFREMI). Celle-ci, spécialisée dans la vente du matériel de sécurité à l'étranger, était placée sous l'autorité du ministère français de l'Intérieur, alors occupé par sieur Charles X. Le pourvoi en cassation de ce dernier avait été rejeté en juillet 2010 et la condamnation devenue dès lors définitive [1286]. L'arrêt attaqué retient qu'en « *l'état de ces énonciations,* […], *il résulte que le demandeur a sciemment permis que soit commis et réitérés, d'une part, le délit d'abus de biens sociaux et, d'autre part, des recels de ces délits au préjudice de la SOFREMI* » [1287].

c) La sanction du recel du produit d'un abus de biens sociaux

679. En droit pénal, le recel est le fait de dissimuler, de détenir ou de transmettre une chose, ou de faire office d'intermédiaire afin de la transmettre, en sachant que cette chose provient d'un crime ou d'un délit. Constitue également un recel le fait de bénéficier, en connaissance de cause, par tout moyen, du produit d'un crime ou d'un délit [1288]. C'est le cas pour ceux qui profitent des largesses obtenues auprès de dirigeants de société, sous forme de cadeaux ou de voyages d'agréments. En droit français, le recel tout comme la complicité en matière d'abus de biens sociaux, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 375 000 € d'amende. En réalité, l'abus de biens n'est punissable que si les fonds sociaux versés par un dirigeant social n'ont pas été utilisés dans le seul intérêt de la société. Ainsi, ceux qui, sciemment, ont détenu, transmis l'objet du délit ou bénéficié du produit de l'infraction peuvent aussi être inquiétés. C'est ce que le juge du tribunal correctionnel de Grenoble avait décidé dans l'affaire dite « *Parking Hoche* » en déclarant sieur François Y., coupable de recel du produit d'abus de biens. Il était reproché à ce dernier d'avoir « *bénéficié en connaissance de cause du produit d'abus de biens sociaux commis par René Y., d'un emploi fictif de chargé de mission et en percevant des rémunérations indues* » [1289].

680. L'analyse de la jurisprudence française enseigne que le juge réprime sévèrement les cas de paiement de factures fictives effectué par le dirigeant, en vue d'obtenir la diminution de la dette fiscale de la société. Dans une affaire très médiatique, eu égard à la

[1286] CJR, 30 avril 2010, *Charles X*, req. n°10-001.
[1287] Cass. ass. plén., 23 juillet 2010, *Charles X*, req. n°10-855505.
[1288] Articles 321-1 du Code pénal français et 100 du Code pénal camerounais.
[1289] CA Grenoble, 10 septembre 2003, RG n°01/00006.

personnalité des prévenus, la Cour de cassation avait rendu, le 6 février 1997, une décision qui avait été très remarquée [1290]. Sans reprendre ici le commentaire complet de cette décision déjà rappelé précédemment, l'analyse se limitera à quelques indications. En janvier 1996, les sieurs Noir, ancien maire de Lyon, et Mouillot, ancien maire de Cannes, ont été condamnés par la cour d'appel de Lyon, chacun à 18 mois de prison avec sursis, d'une amende de 200 000 francs (30 500 €) et de cinq ans d'interdiction du droit de vote et d'éligibilité, pour abus et recel de biens sociaux. Par ailleurs, est constitutif du délit de recel d'abus de biens le fait de rémunérer sa femme par une société publique ou parapublique dont on assure la direction. C'est en tout cas ce que le tribunal correctionnel de Grenoble a décidé en 1999, en condamnant sieur Richard C., à vingt mois de prison avec sursis et 300 000 francs d'amende, pour recel d'abus de biens sociaux. L'élu avait fait rémunérer, de 1990 à 1994, sa femme de ménage par des sociétés parapubliques et privées qu'il dirigeait, et profité de déplacements personnels en avion, réglés par la compagnie de chauffage intercommunale de l'agglomération grenobloise, qui est une SEML.

681. Quelques années plus tard, le tribunal correctionnel de Paris avait jugé sieur Pierre B., coupable de recel d'abus de biens sociaux, faits commis alors qu'il était maire de Mantes-la-Jolie entre 1995 et 2005. Le tribunal l'avait condamné à 18 mois de prison avec sursis, 50 000 € d'amende et trois ans de privation des droits civiques. Le 16 mai 2008, la cour d'appel de Paris avait confirmé les peines d'emprisonnement et de privation des droits civiques prononcées en instance. En revanche, elle avait réduit la peine d'amende infligée à l'ancien secrétaire d'État aux programmes immobiliers de la Justice, la ramenant de 50 000 à 25 000 €. En mai 2009, la Cour de cassation avait rejeté le pourvoi formé par le président du conseil général des Yvelines, rendant définitive sa condamnation à 18 mois de prison avec sursis et six ans d'inéligibilité pour recel d'abus de biens sociaux. En substance, il était reproché à cet élu d'avoir perçu, entre 1998 et 2003, des sommes d'argent en liquide d'un entrepreneur, en échange de l'attribution de marchés de nettoyage industriel à Mantes-la-Jolie.

682. En revanche, dans d'autres affaires, le juge français avait plutôt sanctionné des dirigeants des sociétés qui avaient engagé des dépenses en vue de commettre une infraction, en ce qu'elle exposait la personne morale ou ses dirigeants à un risque de poursuites pénales et/ou fiscales. C'est le cas d'un dirigeant qui avait payé un billet d'avion et un club de

[1290] Cass. crim. 6 février 1997, req. n°96-80.615, Bull. crim. n°48, D. 1997 p. 334, note J.-F. Renucci, Dr. pénal 1997, comm. n°63, obs. J.-H. Robert, JCP. éd. G. 1997. II. p. 22823, note M. Pralus, Rev. sociétés 1997 p. 146, obs. B. Bouloc.

vacances à l'agent d'une administration, afin d'obtenir des commandes[1291]. Ce fut aussi le cas pour un dirigeant d'avoir payé les salaires des employés d'un parti politique en contrepartie de l'espérance d'obtenir des marchés publics. En outre, cette Haute juridiction sanctionne le dirigeant, qui, en vue d'obtenir un marché d'un office public d'HLM, a pris en charge les frais relatifs à l'organisation de deux safaris au bénéfice du président de l'office [1292]. Face à cette courageuse attitude du juge français à sanctionner, sans état d'âme, les infractions d'abus de biens sociaux, son homologue camerounais gagnerait à s'émanciper, parce que sa résistance actuelle à réprimer les dirigeants du chef d'abus de biens sociaux reste sans explication.

2. La résistance injustifiée du juge camerounais

683. L'exploitation des décisions de justice au Cameroun montre la rareté, sinon l'inexistence, des décisions rendues en matière d'abus de biens sociaux. Pourtant, ce ne sont pas les occasions qui ont manqué [1293]. Dans l'affaire *Port autonome de Douala* [1294] *c/ sieur S. S. A. et consorts*, le conseil de l'une des parties au procès avait invoqué l'exception de disqualification des faits de la cause tirée des articles 2 de la loi n°99/16 du 22 décembre 1999 portant statut des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic, alors applicable. Il demandait que soit appliquée, en l'espèce, la loi n°2003/008 du 10 juillet 2003 fixant répression des infractions contenues dans certains Actes uniformes OHADA en ses articles 9 et 39. Ceux-ci sont considérés moins sévères que les peines prévues à l'article 184 du CPC réprimant le détournement de biens publics.

684. Malheureusement, le juge n'a pas accédé à cette requête, préférant invoquer la loi n°99/016 du 22 décembre 1999 [abrogée par la loi n°2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques]. Au motif que cette loi fait des fonds de ces entreprises des deniers publics, le juge avait retenu la qualification de détournement de biens en lieu et place de celle d'abus de biens sociaux [1295]. Pourtant, rien ne l'empêchait de rendre sa décision conformément au texte communautaire relatif aux sociétés commerciales, ce

---

[1291] Cass. com, 10 mars 2004, req. n°02-85.285, Bull. crim. n°64, D. 2004 p. 1240, *ibid.* 2005 p. 684, obs. J. Pradel, RTD com. 2004 p. 625, obs. B. Bouloc ; Cass. crim. 27 octobre 1997, *Carignon*, req. 96-83.698, Rev. sociétés 1997 p. 869, note B. Bouloc, RSC 1998 p. 336, obs. J.-F. Renucci

[1292] Cass. crim. 19 septembre 2007, req. n°07-80.533, Dr. pén. 2007 com. 156, obs. J.-H. Robert.

[1293] Fopi (V. P.) et Djila (R.), *La répression des atteintes portées à la fortune des sociétés d'État par leurs dirigeants : le cas du Cameroun,* Juridis périodique, 2013, p. 81 ; Ndoko (N.-C.) et Yamaga (S.), *Les infractions relatives à la gestion des sociétés*, in Pougoué (P.-G.) (dir.), *Encyclopédie du Droit Ohada*, Lamy, 2011, p. 981.

[1294] Cet organisme est créé par le décret n°99/130 du 15 juin 1999 portant organisation et fonctionnement du Port Autonome de Douala (Cameroun). L'article 1er de ce décret dispose que : *« le Port Autonome de Douala est une société à capital public, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière* ».

[1295] CA Littoral 18 juin 2009, *Port autonome de Douala c/ S. S. A, et consorts*, 20e et 21e rôles, arrêt n°38/Crim.

d'autant plus que toute société commerciale, y compris celle dans laquelle l'État ou une personne morale de droit public est associé, est soumise aux dispositions de ce texte [1296].

685. Il faut regretter que cette singulière démarche soit loin d'être un cas isolé, le juge ayant adopté une démarche similaire, dans l'affaire *État du Cameroun et SODECOTON c/ I. M. et consorts*. Dans cette espèce, le conseil de sieur I. M., ex-DG de la SODECOTON, avait requis que soit retenue à l'encontre de ce dernier, la qualification d'abus de biens sociaux, eu égard à la nature juridique de cette société (une SEM), mais aussi la nature de ses ressources, qui ne sont pas des deniers publics. En conséquence, il a plaidé que soient applicables dans cette affaire, les dispositions précitées du droit OHADA, dont le régime de sanction lui serait plus favorable, contrairement aux dispositions du Code pénal sur le détournement de biens publics, lesquelles sont caractérisées par l'extrême sévérité de la sanction [1297]. Il faut relever, pour le regretter, que, dans ces deux espèces, le juge camerounais a privilégié la prise en compte de l'origine des fonds alimentant le capital social, et non la qualification sur la base des incriminations du droit uniforme OHADA, pour qualifier l'infraction servant de base à l'application de la sanction par le juge national. Ce constat est conforté par la décision du juge dans l'affaire *Crédit foncier du Cameroun c/ B. A. N.*

686. Dans cette affaire, le juge soutenait que « *les fonds du Crédit foncier du Cameroun sont des deniers publics au sens de l'article 184 du Code pénal, en ce que ses ressources sont essentiellement constituées de recettes parafiscales affectées au titre de la contribution,* [et] *que, dans sa lettre et son esprit, l'Acte uniforme OHADA en son article 916 n'a pas abrogé l'article 184 du Code pénal camerounais et les autres législations internes, lesquelles restent en vigueur* » [1298]. Ces affaires illustrent, et certainement encore pour longtemps, une pratique selon laquelle les juridictions nationales, en présence d'une personne morale à participation publique, écartent les incriminations prévues par le texte communautaire pour appliquer plutôt celles tirées des textes nationaux [1299]. Face à cette résistance du juge à se conformer aux normes communautaires, la doctrine locale invoque trois arguments pour justifier cette attitude [1300]. Le premier est qu'il serait difficilement

[1296] Alinéa 1 de l'article 1er de l'AUSC/GIÉ.
[1297] TCS 3 septembre 2015, *Sodecoton c/ sieur I. M. et consorts*, arrêt n°027/Crim/TCS/15.
[1298] TGI du Mfoundi 11 juillet 2008, *Crédit Foncier du Cameroun c/ sieur B. A. N.*
[1299] Ndiaw (D.), *Actes uniformes et droit pénal des États signataires du Traité de l'OHADA : la difficile émergence d'un droit pénal communautaire des affaires dans l'espace OHADA*, Revue Burkinabé de droit, 2001 ; Ndiaye (J. A), *L'OHADA et la problématique du droit pénal des affaires : bilan et perspectives d'un modèle de politique criminelle communautaire*, Bulletin d'Information, Cour suprême du Sénégal, 2011, p. 79.
[1300] Kenguep (E.) et Fokou (E.), *L'infraction d'atteinte au patrimoine des entreprises publiques et parapubliques dans l'espace OHADA*, Revue de l'ERSUMA, 2016, n°6, p. 163.

acceptable, à l'aune des pouvoirs exorbitants de droit commun reconnus à l'État, de soumettre celui-ci au même régime de protection que celui des entreprises privées, en raison du fait qu'il soit « jaloux » de sa souveraineté. Ceci justifierait, en partie, le fait que le droit pénal national demeure le seul applicable en cas d'atteinte aux biens sociaux.

687. La deuxième est relative à la nature même des biens des entreprises publiques et parapubliques, laquelle constitue, à suffisance, un justificatif pour que soit appliquée au dirigeant social, coupable d'une telle infraction, la qualification de détournement de biens publics. Généralement dans ces entreprises, l'État est l'actionnaire unique, et donc le propriétaire des biens en cause. À la limite, il est actionnaire majoritaire, comme dans les SEM, et apparaît comme le copropriétaire des biens ayant fait l'objet d'un abus. Dans ces structures, le critère de la minorité ou de la majorité au capital social reste subsidiaire, et l'impératif catégorique étant avant tout une protection effective et entière du patrimoine de l'État dans toutes ses composantes, indépendamment de la proportion et où qu'il se trouve.

688. La troisième, à notre avis peu pertinente pour des raisons évoquées précédemment, tient aux dispositions de l'article 916 de l'AUSC/GIÉ. Pour les partisans de la thèse nationaliste, cet article, qui prévoit que « *le présent Acte uniforme s'applique aux sociétés soumises à un régime particulier, sous réserve des dispositions législatives ou réglementaires, auxquelles elles sont assujetties* », constitue, non seulement une dérogation à l'article 1er du même acte, mais aussi matérialise une démarcation avec l'article 10 du Traité OHADA qui prévoit l'application directe des Actes uniformes dans les États parties.

689. Ces arguments ne sauraient être retenus, à notre avis, ceci pour plusieurs raisons. La première découle de ce que l'article 45 de la Constitution camerounaise, en vigueur, tout comme le Code pénal du 12 juillet 2016 [1301], reconnaissent la primauté des traités dûment promulgués et publiés, sur les lois internes. La rédaction de cet article 45 est la suivante, *« les traités ou accords internationaux régulièrement approuvés ou ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois* […] ». Cela signifie que lorsque le Cameroun ratifie une convention internationale, celle-ci a autorité sur les lois nationales dont le Code pénal et la loi n°2017/011 du 12 juillet 2017.

[1301] L'article 2 de la loi du 12 juillet 2016 portant Code pénal prévoit que « *les règles de droit international, ainsi que les traités dûment promulgués et publiés, s'imposent au* [Code pénal], *ainsi qu'à toute disposition pénale* ».

690. La deuxième raison réside dans le caractère supranational du droit OHADA [1302]. L'AUSC/GIÉ prévaut sur les lois nationales puisque, comme les autres Actes uniformes, il s'applique conformément au Traité OHADA et revêt la même force que celui-ci. D'après l'article 1er de ce texte, « *toute société commerciale, y compris celle dans laquelle un État ou une personne morale de droit public est associé,* […] *est soumise aux dispositions* [de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales] ». C'est à bon droit que le législateur camerounais s'est conformé aux exigences du Traité OHADA en son article 5, lequel n'a fait que transférer la qualification communautaire dans le droit positif national, notamment dans la loi n°2003/008 du 10 juillet 2003 fixant répression des infractions contenues dans certains Actes uniformes OHADA, et la loi n°2017/011 du 12 juillet 2017.

691. C'est en conformité avec le Traité OHADA que la loi n°2003/008 du 10 juillet 2003 a été promulguée. D'ailleurs, son article 9 punit *« d'un emprisonnement de un à cinq ans et d'une amende de 2 000 000 à 20 000 000 F CFA* [de 3 053 à 30 534 €]*, le gérant de la société à responsabilité limitée, les administrateurs, le président directeur général, l'administrateur général ou l'administrateur général adjoint qui, de mauvaise foi, ont fait, des biens ou des crédits de la société, un usage qu'ils savaient contraire à l'intérêt de celle-ci, à des fins personnelles, matérielles ou morales* ». Cela revient à dire que l'Acte uniforme fait des fonds des sociétés visées par le législateur des fonds privés ou des biens sociaux.

692. La dernière raison tient à l'application de l'adage latin *specialia generalibus derogant*. Cet adage signifie que les règles spéciales dérogent aux règles principales, et en conséquence font primer la loi n°2003/008 du 10 juillet 2003 sur les dispositions du Code pénal. Le législateur OHADA, a lui-même reconnu que le fait qu'un dirigeant fasse « *de ses pouvoirs, des biens de l'entreprise, un usage contraire à l'intérêt de celle-ci dans un but personnel ou pour favoriser une autre société dans laquelle il détient directement ou indirectement des intérêts* » constitue un abus des biens sociaux, et non un détournement comme l'a indiqué le législateur dans la loi n°2017/011 du 12 juillet 2017. En l'état actuel du droit positif, n'est-il pas honnête, en invoquant un argument de texte, de constater que le temps aurait fini par donner raison aux partisans de la thèse nationaliste ? En effet, depuis la loi n°2017/011 du 12 juillet 2017, les dirigeants de ces sociétés, coupables du délit d'abus de biens sociaux peuvent se voir infliger les peines prévues en matière de détournement, celui-ci

[1302] Djeya Kamdom (Y.-G.), *L'influence du droit communautaire sur le système de contrôle des finances publiques au Cameroun : à propos des directives CÉMAC du 19 décembre 2011*, GFP, 2017, n°1, pp. 117-118.

étant désormais défini par référence à l'infraction d'abus de biens sociaux [1303]. Quelle que soit l'hypothèse retenue, des mesures visant à garantir l'efficacité de la répression méritent d'être adoptées.

B. Les garanties de l'efficacité de la répression

693. L'évolution du régime de répression du délit d'abus de biens sociaux vise, avant tout, à apporter une plus grande précision aux comportements susceptibles d'être sanctionnés. L'efficacité de ces mesures passe aussi bien par une précision du domaine de répression **(1)** que par l'adaptation des peines principales **(2)**.

1. La précision accrue du domaine de la répression

694. Deux éléments essentiels méritent d'être précisés à savoir les actes de commission et les actes malhonnêtes du dirigeant social. S'agissant du premier aspect, il faut relever, à la suite de Mme Haschke-Dournaux, que, dans l'hypothèse d'une déspécialisation du délit d'abus de biens sociaux, « *l'élément matériel du délit ne pourrait plus être constitué par des comportements d'abstention* » [1304]. En effet, la Cour de cassation a souvent admis que l'usage pouvait résulter d'une omission ou d'une négligence du dirigeant mis en cause [1305]. À ce sujet, Mme Haschke-Dournaux pense, à juste titre, que cette position est critiquable, dans la mesure où « *un comportement purement passif ne peut s'analyser en un usage* » [1306]. Étudiant une notion proche de l'abus de biens sociaux, l'abus de confiance, ce dernier n'a jamais été admis à travers une omission ou une simple négligence. Ainsi, le retard à restituer, dès lors qu'il n'est pas manifestement frauduleux, ne saurait constituer un détournement, au sens de l'article 314-1 du Code pénal.

695. Concernant le second élément relatif aux actes malhonnêtes du dirigeant social, l'emploi de la qualification d'abus de confiance pour des faits encourant celle d'abus de biens sociaux présenterait l'avantage de recentrer la répression sur le caractère malhonnête de l'infraction. Ainsi, une dérive souvent dénoncée de la répression d'abus de biens est de considérer cette infraction comme « *le censeur des actes d'une gestion aventurée* » [1307]. De ce point de vue, le Professeur Bouloc considère que « *l'abus de biens qui était un délit*

[1303] Article 114 de la loi n°2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques.
[1304] Haschke-Dournaux (M.), *Réflexion critique sur la répression pénale en droit des sociétés*, LGDJ, 2005, p. 358.
[1305] Cass. crim. 15 mars 1972, req. n°71-91.378, Bull. crim. n°107, Rev. sociétés 1973 p. 1973, note B. Bouloc.
[1306] Haschke-Dournaux (M.), *op. cit.*, p. 358.
[1307] *Ibid.*, p. 359.

d'appropriation illégitime tend à devenir un délit où l'on apprécie la gestion de la société » [1308]. Le juge de cassation français estime que l'abus de biens sociaux peut être retenu, lorsque l'acte a exposé « *l'actif social à un risque auquel il ne devait pas être exposé* » [1309], ou même, lorsqu'il apparaît « *économiquement inutile* ». Dès lors, il y a un risque évident d'immixtion du juge dans la gestion. À ce sujet, la doctrine, dans des termes très évocateurs, relève que « *le juge pénal peut se faire juge de la gestion, ce qui ne va pas sans critique* […]*, l'activité économique comportant presque toujours un certain aléa* » [1310].

696. D'ailleurs, certains commentateurs avaient auparavant eu le grand mérite de faire part de leur inquiétude au sujet de l'immixtion du juge pénal dans la gestion des sociétés. En effet, ils faisaient le constat selon lequel, « […] *l'infraction destinée à réprimer l'appropriation ou le détournement frauduleux, s'est transformée en contrôle, par le juge pénal, de la qualité de la gestion* » [1311]. Dans cet état esprit, ces auteurs ont estimé que le paroxysme du « dirigisme judiciaire » a été atteint lorsque les juges se sont substitués aux organes de l'entreprise pour définir l'intérêt social, l'appréciation de la conduite de l'affaire devenant le critère de la qualification. Le juge de cassation admettait, pour sa part, que le prélèvement réalisé par un dirigeant pour commettre une infraction - en l'occurrence le délit de corruption caractérisé par la remise de fonds à un maire, en vue de l'obtention d'un marché - était constitutif du délit d'abus de biens sociaux au motif que l'usage des biens d'une société est nécessairement abusif, lorsqu'il est fait dans un but illicite [1312].

697. Cette dernière solution a été fortement critiquée par une partie de la doctrine en ce sens qu'elle ne repose sur aucune logique économique. Ainsi, certains auteurs voyaient mal en quoi le dirigeant social, qui corrompt un élu pour obtenir un marché, agirait contrairement à l'intérêt social. Pour ces auteurs, les préoccupations des dirigeants sont, au contraire, exclusivement « *liées au maintien de l'activité, chacun des actionnaires, des fournisseurs et des créanciers tirant même avantage de l'opération considérée* » [1313]. Sans doute, l'utilisation des fonds sociaux, à des fins d'achat des faveurs d'un élu, n'est pas une opération licite. Dans tous les cas, elle ne suffit pas à établir le délit d'abus de biens sociaux qui nécessite encore

[1308] Bouloc (B.), *Le dévoiement de l'abus de biens sociaux*, RJ Com, 1996, p. 303.
[1309] Cass. crim. 4 septembre 1996, req. n°95-83718, Rev. sociétés 1997 p. 365, note B. Bouloc.
[1310] Delmas-Marty (M.) et Giudicelli-Delage (G.) (dir.), Droit pénal des affaires, PUF, 4e éd., 2000, p. 8.
[1311] Roux (de) (X.) et Bourgartchek (K.), *op. cit.*, p. 1025.
[1312] Cass. crim. 20 mai 2009, req. n°08-87.354, Dr. pénal 2009, comm. 138, obs. M. Véron ; Cass. crim. 19 décembre 2012, req. n°11-88.190, Bull. crim. n°283, AJCT 2013 p. 207, obs. J. Lasserre-Capdeville, RTD com. 2013 p. 158, obs. B. Bouloc, Dr. pénal 2013, comm. 36, obs. M. Véron.
[1313] Roux (de) (X.) et Bourgartchek (K.)*, op. cit*., p. 1025.

que soit relevé le but personnel, propre au dirigeant. Enfin, le 28 novembre 1994, la Cour de cassation apportait la dernière pierre à l'édifice en retenant la culpabilité de celui-ci qui n'avait pas justifié du caractère social de la dépense, renversant la charge de la preuve [1314].

2. L'adaptation souhaitée des peines

698. La meilleure compréhension de l'adaptation des peines mérite que certains éléments soient précisés. D'une part, il s'agira d'adapter les peines d'emprisonnement à la surface financière de la société **(a)**, et d'autre part, de redéfinir les modalités d'amende infligée aux dirigeants coupables d'abus de biens sociaux **(b)**.

a) L'adaptation accrue des peines privatives de liberté

699. À la différence de la France où l'abus de biens sociaux est puni d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 375 000 €, au Cameroun, cette infraction est punie d'un emprisonnement de un à cinq ans et d'une amende de 2 000 000 à 20 000 000 F CFA (3 053,4 à 30 534,3 €). Concernant la sévérité des peines, l'incrimination d'abus de biens sociaux ne fait pas de distinction entre la modeste SARL et la mastodonte société anonyme, lesquelles sociétés se distinguent par leur capital et leur chiffre d'affaires.

700. Dans ce contexte, et comme le constate fort opportunément Mme Haschke-Dournaux, la sévérité des peines réside assurément dans l'injustice de cette situation qui ignore les circonstances aggravantes [1315]. Pour cet auteur, il s'agit d'une carence, dans la mesure où l'infraction spécifique aux sociétés commerciales se doit d'être plus affinée que l'infraction du droit pénal commun, notamment en cas d'abus de confiance.

b) La redéfinition des modalités de l'amende

701. En matière d'abus de biens sociaux, l'amende, qui est une peine principale, ne prend pas en compte les profits réalisés ou éventuellement à réaliser, ce qui est pourtant fréquent en droit des affaires. Les agents économiques informés peuvent anticiper les règles juridiques, mais pas nécessairement en modifiant leur comportement. Ces agents peuvent aussi provisionner le montant de l'amende encourue pour abus de biens sociaux. La qualité de dirigeant social ou de liquidateur, exigée par les textes d'incrimination, pose problème pour la

[1314] Cass. crim. 28 novembre 1994, req n°94-80.524, Dr. pénal 1995, n°70, obs. J.-H. Robert.
[1315] Haschke-Dournaux, *Réflexion critique sur la répression pénale en droit des sociétés*, *op. cit.,* p. 361.

répression du complice dépourvu d'une telle qualité. Ce dernier ne semble pas pouvoir être puni comme auteur de l'infraction sur le fondement de l'article 121-6 du Code pénal.

702. Cette solution devrait d'autant plus s'imposer qu'en matière de banqueroute, par exemple, l'article L. 626-3 (alinéa 2) du Code de commerce prévoit que les complices encourent les mêmes peines que l'auteur principal, « *même s'ils* […] *ne dirigent pas directement ou indirectement, en droit ou en fait, une personne morale* […] *ayant une activité économique* ». Il en résulte, *a contrario*, qu'à défaut d'une telle précision dans les textes réprimant l'abus de biens sociaux, le complice dépourvu de la qualité requise devrait échapper à la répression. Aussi regrettable soit-elle, cette solution s'inscrit dans la logique du principe de légalité criminelle.

Conclusion du chapitre 2

703. Le régime de la responsabilité des dirigeants de sociétés publiques ou parapubliques du fait du délit d'abus de biens sociaux n'est pas achevé avec la réglementation sur les conditions de sa mise en œuvre, ses causes exonératoires, ses modalités procédurales et les sanctions applicables. En l'état actuel de la législation, camerounaise ou française, relative à la sanction de cette infraction, les règles de la responsabilité des dirigeants, quelles qu'elles soient, sont encore de formulation générale, en tout cas insusceptibles de s'appliquer à ces dirigeants sans une interprétation jurisprudentielle. Plus simplement, l'abus de biens sociaux est une infraction, dont la solution dépend des juges ou des circonstances de fait propres à chaque affaire au mépris du principe sacro-saint de l'interprétation stricte de la loi.

704. Il semble bien, à cet égard, qu'il faille à la fois du temps et de la persévérance pour que les juges camerounais et français puissent contribuer par leur jurisprudence à fixer clairement ces règles, compléter celles qui sont vagues et innover sur les points d'ombre du régime de responsabilité pénale des ordonnateurs du fait d'abus de biens sociaux. S'agissant particulièrement du juge camerounais, il devra exploiter la jurisprudence déjà formée par le juge français, mais non exhaustive sur la responsabilité des dirigeants en cas d'abus de biens sociaux. Cependant, il lui reviendra de promouvoir l'essentiel des règles de la responsabilité pénale des dirigeants sociaux admises, mais non définies, par le législateur OHADA.

Conclusion du titre 2

705. La responsabilité pénale des ordonnateurs a pris une importance considérable au cours des deux dernières décennies. En dépit de critiques de certains commentateurs inquiets de la « pénalisation » de la vie publique, elle constitue un mode de régulation essentiel des finances publiques. C'est à ce titre que la législation pénale au Cameroun, comme d'ailleurs en France, sanctionne sévèrement les manquements de ces ordonnateurs au regard du devoir de probité. Ces manquements, qui vont du détournement de biens publics à l'abus de biens sociaux, appellent deux observations.

706. D'une part, contrairement au Cameroun où les ordonnateurs principaux, en l'occurrence les ministres, ne bénéficient d'aucun privilège de juridiction pour les faits de détournements commis dans l'exercice de leurs fonctions [1316], en France, la responsabilité pénale de tous les ordonnateurs n'est pas identique. En effet, les ordonnateurs locaux encourent le risque de voir leur responsabilité pénale engagée. Par ailleurs, les ordonnateurs locaux dépendent des juridictions répressives de droit commun, alors que les ministres ne peuvent être poursuivis pour des délits commis dans l'exercice de leurs fonctions que devant la CJR, et ce, selon une procédure spécifique [1317]. D'autre part, la responsabilité pénale est, au moins pour les ordonnateurs locaux et les dirigeants des sociétés publiques, une responsabilité réelle.

707. L'analyse des dispositions légales et des décisions juridictionnelles démontre que le droit pénal semble s'imposer comme un véritable instrument de contrainte en cas de malversations financières. Seulement, l'affirmation de la sanction pénale est de plus en plus considérée, par une partie de la doctrine, comme mettant en lumière le défaut de contrôle et surtout d'effectivité des sanctions par le juge financier [1318]. Sur ce point, il est légitime de se demander « *si sa fonction n'est pas plus d'intimider que de réprimer* » [1319]. Elle pourra aussi être vue comme la prise en compte d'une « *demande sociale nouvelle* […] *qui se traduit par une forte demande d'évaluation de l'efficacité de la dépense* » [1320].

[1316] Il s'agit des TGI et du Tribunal criminel spécial dont les compétences sont fixées par des textes distincts.
[1317] Lefranc (M.), *La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 et la question de la responsabilité des acteurs*, Mémoire de Master, droit public, Université de Lille 2, 2005, p. 13.
[1318] Thébault (S.), *L'ordonnateur en droit public financier*, LGDJ, 2007, p. 247.
[1319] Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), Les finances publiques, Dalloz, 9e éd, 2017, p. 169.
[1320] Barilari (A.), *Les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques*, LGDJ, 2003, p. 136.

Conclusion de la première partie

708. En définitive, il apparaît, que dans le cadre de leurs fonctions, les ordonnateurs sont confrontés à la mise en œuvre de leurs responsabilités de droit commun sur le plan pécuniaire, disciplinaire et pénal. Malgré leur consécration dans divers textes législatifs et règlementaires, ces responsabilités s'avèrent davantage non adaptées à la sanction ou à la réparation des infractions en matière financière. La responsabilité des ordonnateurs se pose véritablement quant à l'exercice de leur gestion. Mais, cette question ne peut trouver de réponse que devant un juge répressif ou non, garant du respect des normes définies et imposées par le législateur.

709. En effet, il découle de notre analyse qu'il n'existe pas un régime de responsabilité de droit commun identique pour les ordonnateurs, du moins en droit français, l'assimilation des élus locaux aux ministres n'étant pas parfaite. De plus, tandis que les ministres bénéficient d'un statut d'immunité totale et injustifiable devant la CDBF en France [1321] ou le CDBF au Cameroun [1322], du moins durant l'exercice de leurs fonctions, les élus locaux en France ne bénéficient pas d'une totale protection devant cette instance. Dans la mesure où le (la) CDBF connaît un certain nombre de limites ci-dessus exposées, la gestion de fait constitue finalement l'instrument d'une sanction effective, même si elle a pu connaître en droit français un recul certain, tant du fait de l'influence de la Convention européenne des droits de l'homme que de la complexité de sa procédure [1323].

710. De même, à la différence des ministres, les élus locaux ne jouissent pas d'une protection particulière face au juge pénal [1324]. La sanction pénale, qui ne vise pas uniquement la réparation, mais davantage la répression des infractions, et à travers elle, leur prévention, représente une menace constante pour les ordonnateurs. D'ailleurs, cette responsabilité pénale qui peut être mise en jeu, tant à l'égard des ministres, que des agents publics, a notablement élargi les infractions susceptibles d'être reprochés aux dépositaires de l'autorité publique, en mettant en place un véritable arsenal répressif dans le domaine financier. Toutefois, en ce qui concerne les ministres, la sanction pénale apparaît plus théorique que réelle, rares sont les

[1321] Article L. 312-1 du CJF.
[1322] Article 15 de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises d'État.
[1323] Pierucci (C.), *Responsabilité des administrateurs et ordonnateurs,* in Orsoni (G.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de Finances publiques*, Economica, 2e éd., 2017, p. 763.
[1324] Thébault (S.), *op. cit.*, p. 242.

procédures ayant abouti dans ce cadre [1325]. A l'instar des autres décideurs publics, les ordonnateurs sont touchés par le phénomène de la pénalisation de l'action administrative, souvent jugé excessif ou inadéquat, et auquel pourrait remédier la promotion d'autres formes de responsabilité. De nos jours, une telle évolution est fort improbable, dans la mesure où la mise en cause de la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs se voit opposer de longue date des considérations pratiques, telle une éventuelle paralysie du fonctionnement des services publics induite par la menace d'une trop lourde sanction.

711. Dans un contexte où la gestion publique est de plus en plus orientée vers les résultats, une responsabilité centrée uniquement sur la règle de droit semble être dépassée, le respect de cette règle étant considéré de moins en moins comme essentiel [1326]. Dans le but de moderniser les sanctions des irrégularités financières et de les rendre plus efficaces sans nécessairement s'en remettre à la seule pénalisation, il est de plus en plus question d'engager la responsabilité managériale ; laquelle pourrait s'appliquer en cas de mauvais résultats ou mieux lorsque les objectifs sur lesquels les ordonnateurs s'étaient engagés n'ont pas été atteints [1327]. De ce point de vue, les lois organiques relatives aux lois de finances, adoptées respectivement en France en 2001 et au Cameroun en 2007, reposent sur l'équation accordant plus de liberté de décision aux ordonnateurs, en échange d'une responsabilité accrue par rapport aux objectifs qui leur sont assignés.

[1325] Il s'agit du cas de l'ancien Secrétaire d'État chargé des handicapés, M. G, qui a été condamné à une peine de 3 ans de prison avec sursis et de 20 000 € d'amende pour abus de confiance et falsification de chèque. Quant à Mme L, elle a été reconnue coupable de négligence en décembre 2016, mais dispensée de peine.
[1326] Gisserot (H.) et Logerot (F.), *La Cour des comptes, d'hier à demain*, AJDA, 2003, p. 1185.
[1327] Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), Les finances publiques, *op. cit.*, p. 224.

Seconde partie

La logique de résultats à l'origine de la rénovation de la responsabilité des ordonnateurs

712. La réforme de la gestion publique, engagée en France dès 2001 et au Cameroun six années plus tard, appelait un nouvel équilibre entre les responsabilités traditionnelles et la responsabilité managériale. La première catégorie de responsabilité, qui reste limitée par sa portée juridictionnelle et son caractère répressif, génère des contrôles axés sur la régularité des opérations. Or, comme le soulignait M. Mordacq, « *les contrôles de régularité ne pouvaient être développés sans conséquence sur l'espace de gestion restant disponible pour orienter l'attention et l'effort des agents vers l'obtention des résultats* » [1328]. C'est pourquoi la loi organique française n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et la loi camerounaise n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant RFÉ [1329], (modifiée par la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant RFÉ et des autres entités publiques), ont fait émerger une nouvelle responsabilité des acteurs de la gestion publique, à même de favoriser une gestion orientée vers les résultats.

713. Cette responsabilité, qualifiée de managériale, repose sur trois principes à savoir, la responsabilisation par rapport aux résultats, la responsabilisation dans la qualité des comptes rendus et, enfin, la responsabilisation quant à la bonne gestion financière des budgets [1330]. Plus concrètement, parce que les gestionnaires ont désormais, tout à la fois, des objectifs à réaliser, des moyens à utiliser, des cibles de résultats à atteindre et des enveloppes globales de crédits à répartir, les législateurs camerounais et français leur accordent une plus grande liberté pour employer ces moyens, en leur permettant de disposer de réelles possibilités d'arbitrage dans un souci d'optimisation de la gestion [1331]. Cette responsabilisation accrue, souligne M. Jossé, « *va de pair avec la définition d'objectifs et d'indicateurs de résultats qui permettent de mesurer de façon objective la performance de l'action publique* » [1332].

[1328] Mordacq (F.), *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, LGDJ, 2006, p. 227 ; Damarey (S.), *La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, Éllipses, 2e éd., 2016, p. 45.

[1329] Cette loi est entrée en vigueur conformément à son article 79 qui précise que « *la présente loi entre en vigueur dans son intégralité le 1er janvier 2013, date à laquelle est abrogée l'ordonnance du 7 février 1962* ».

[1330] Mordacq (F.), *op. cit.*, p. 228.

[1331] Paul (M.), *L'essentiel de la LOLF. La nouvelle Constitution financière de la France*, Gualino, 2e éd., 2007, pp. 133 et s.

[1332] Jossé (P.), *Une nouvelle architecture budgétaire au service d'une démarche de performance*, Rev. Trésor, 2006, n°7, p. 431.

714. La volonté d'atteindre les cibles de résultats et de promouvoir la transparence dans les comptes rendus a un sens au regard de la nouvelle logique de gestion. Précisément, la modernisation des modalités de la gestion publique, par l'introduction de la déclinaison opérationnelle des programmes, a pour conséquences l'évolution du rôle des acteurs de la nouvelle gestion budgétaire et l'apparition de nouveaux responsables. Dans tous les cas, la responsabilité managériale ne saurait se confondre avec l'obligation de respecter les règles, en ce sens qu'un mauvais exercice de cette responsabilité n'aboutit pas toujours à une dépense irrégulière, mais davantage à l'absence des résultats.

715. Par ailleurs, cette responsabilité managériale ne sera effective que si elle peut entraîner des conséquences sous la forme d'avantages financiers ou en termes de perspectives de carrière. Très logiquement, la modernisation actuelle de la responsabilité des nouveaux acteurs de l'exécution du budget vise à valoriser la bonne gestion, au sens de l'efficacité, l'économie et l'efficience, en prévoyant notamment des mécanismes de primes modulables en fonction des résultats obtenus [1333]. Dès lors, leurs actions s'inscrivent dans le cadre d'une logique de la performance, inspirée elle-même des techniques du secteur privé. Totalement nouvelle dans l'administration, cette logique suppose la mise en place d'un système d'évaluation, de notation et d'avancement des agents publics [1334]. Il s'agit d'évaluer l'activité de ces derniers au moyen d'objectifs et d'indicateurs dont les résultats doivent être adressés aux parlementaires au travers de RAP.

716. Distincte des responsabilités pécuniaire, disciplinaire et pénale, la responsabilité managériale s'impose comme la responsabilité naturelle des ordonnateurs publics, en ce sens qu'elle s'inscrit dans le nouveau cadre budgétaire introduit par les lois organiques relatives aux lois de finances **(titre 1)**. En dehors même des limites que peut présenter la responsabilité managériale, il faut, à la suite de M. Catteau, s'inquiéter de « *la volonté des acteurs de la réforme de faire de cette responsabilité, l'unique système de responsabilité de nouveaux gestionnaires publics* » [1335]. C'est pourquoi, il paraît nécessaire de relayer cette responsabilité managériale par d'autres formes de responsabilité, en l'occurrence, celle politique. Celle-ci est censée prolonger la responsabilité des ordonnateurs publics, notamment lorsque ces derniers seront amenés « *à défendre les résultats obtenus*

[1333] Groper (N.), *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, Dalloz, 2009, p. 14 ; Jean (J-P.), *Primes modulables, qualité et indépendance de la justice judiciaire*, Dalloz, 2005, p. 2717.
[1334] Pour le cas de la France, voir le décret n°2012-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État.
[1335] Catteau (D.), *La LOLF et la modernisation de la gestion publique. La performance, fondement d'un droit public financier rénové*, Dalloz, 2007, p. 243.

devant le Parlement, à l'occasion du projet de loi de règlement correspondant »[1336]. En tout état de cause, l'engagement public des ministres et des élus locaux, respectivement devant les assemblées parlementaires et délibérantes, ou mieux, devant les citoyens, est devenu un principe de base du nouveau mode de gestion publique. Toutefois, il s'avère difficile, dans la pratique, que la responsabilité de ces ordonnateurs à statut politique, et plus précisément des ministres, puissent être engagés alors même les objectifs sur lesquels ils se sont engagés n'ont pas été atteints **(titre 2)**.

[1336] Damarey (S.), Finances publiques, Gualino, 2010, p. 299.

Titre 1

Le nouveau cadre de la responsabilité managériale des ordonnateurs

717. Partout dans le Monde, les États s'efforcent de moderniser le cadre de gestion des finances publiques. L'un des objectifs poursuivis vise la maîtrise des dépenses publiques, à travers le renforcement de la transparence financière [1337], la recherche de l'efficacité et la meilleure programmation des dépenses. En effet, l'orientation du processus budgétaire vers les résultats attendus est le levier d'une modernisation de la gestion publique, qui s'articule autour de la notion de programme fondée sur un engagement de résultats et sur un compte rendu démocratique [1338]. Au cours des deux dernières décennies, en France comme au Cameroun, de nouveaux modes de gestion ont modifié le fonctionnement du secteur public, tout en créant la nécessité de nouvelles méthodes de gestion [1339]. Désormais, au niveau national comme au niveau local, les nouveaux managers publics sont tenus de rendre compte aux assemblées parlementaires et délibérantes de leurs choix de gestion, de leurs dépenses effectives, de la gestion des ressources humaines, en somme des résultats obtenus en fonction des moyens qui leur sont alloués [1340]. Il s'agit d'une nouvelle dimension de gestion résultant, en grande partie, de l'adoption de nouvelles lois des finances dans les systèmes étudiés.

718. Cette nouvelle forme de gestion modifie la conception de la dépense publique, qui n'est plus fondée uniquement sur une décision juridique [1341], mais davantage sur une décision économique [1342]. De même, le nouveau cadre budgétaire place les principes de liberté et de responsabilité au cœur du fonctionnement de l'État [1343]. Plus simplement, le gestionnaire doit atteindre ses objectifs dans le cadre de l'enveloppe budgétaire qui lui a été allouée. Pour cela, trois critères seront utilisés pour apprécier la performance de sa gestion. Il s'agit de l'efficacité socio-économique, la qualité du service rendu et l'efficience de la gestion.

[1337] Bouvier (M.), *La transparence des finances publiques: une exigence éthique, politique et scientifique*, in *La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle*, Acte du 6e colloque de finances publiques, organisé par le MINEFI du Maroc en collaboration avec le FONDAFIP, Rabat, 7 et 8 novembre 2012, LGDJ, 2013, p. 9.

[1338] Chevallier (J.), *Performance et gestion publique*, in *Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration*, Mélanges en l'honneur du Professeur Robert Hertzog, Economica, 2010, pp. 83-93.

[1339] Esclassan (M.-C.), *Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers à la nouvelle gestion publique*, RFFP, 2008, n°101, p. 31.

[1340] OCDE, *La modernisation du secteur public : moderniser la responsabilité et le contrôle*, Synthèses, 2005, p. 1.

[1341] Dans le cadre d'une décision purement juridique, la dépense se fait selon une procédure bien encadrée.

[1342] Dans ce cas d'une décision économique, la dépense contribue à une politique publique et est efficace.

[1343] Mordacq (F.) (dir.), *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, LGDJ, 2006, p. VI.

Seulement, la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, en s'orientant de plus en plus vers les résultats, vise avant tout à éclairer les choix budgétaires par les résultats obtenus, et à responsabiliser chaque acteur de la dépense publique, en l'occurrence les responsables des programmes ; ces derniers étant, pour la plupart, de hauts fonctionnaires.

719. Pourtant à l'origine, aucun texte ne définissait de façon précise, ni leur statut, ni les conditions de leur nomination, ni leur capacité à signer des actes juridiques, encore moins le régime de responsabilité managériale auquel ils pouvaient être assujettis. Sur ce dernier point, la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant RFÉ du Cameroun se contentait de mentionner les responsabilités civile et pénale, que peut encourir tout ordonnateur (gestionnaire). Reste que, dans les deux systèmes étudiés, la réponse a été davantage donnée sous l'angle opérationnel. À ce titre, la place et le rôle des responsables de programmes, susceptibles de varier selon les missions ou les activités, ont été précisés sous la forme d'instructions ministérielles [1344]. Finalement, c'est le décret français n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique qui officialise ces gestionnaires, en l'occurrence les responsables de programmes.

720. Dans cet élan de réformes, le décret camerounais fixant le régime particulier du contrôle administratif des finances publiques sera adopté ; ce texte mentionne pour la première fois, les responsables de programme [1345]. Ceux-ci étaient absents non seulement de la loi française n°2001-692 du 1er août 2001 et de la loi camerounaise n°2007/006 du 27 décembre 2007, mais aussi du décret n°2013/160 du 15 mai 2013 portant RGCP [1346]. Pourtant, dès décembre 2011, le législateur CÉMAC avait pris la précaution de préciser les conditions de nomination, les attributions, le régime de responsabilité de ces gestionnaires [1347]. Il aura fallu attendre six années pour que le législateur camerounais introduise, pour la première fois dans un texte organique, les modalités de désignation des responsables de programme et les conditions d'exercice de leurs missions [1348]. En réalité, la performance, relève d'une analyse à la fois objective et subjective ; c'est pourquoi, aujourd'hui, elle constitue le fondement de la responsabilité managériale **(chapitre 1)**, celle-ci étant, elle-même, le corollaire de la nouvelle gestion publique **(chapitre 2)**.

[1344] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), Finances publiques, LGDJ, 17e éd., 2018, p. 486. S'agissant du Cameroun, voir la Circulaire n°0000909/C/MINFI du 31 décembre 2015 portant Instructions relatives à l'exécution des lois de finances, au suivi et au contrôle de l'exécution du budget de l'État, des ÉPA.
[1345] Articles 18 et 23 du décret n°2013/159 du 15 mai 2013.
[1346] Décret n°2013/160 du 15 mai 2013 portant règlement général de la comptabilité publique.
[1347] Article 60 de la Directive n°01/11-UÉAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances.
[1348] Article 69 de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant RFÉ et des autres entités publiques.

Chapitre 1

La performance, fondement de la responsabilité managériale

721. Depuis près d'une décennie déjà, il se manifeste un phénomène, en France comme au Cameroun, qui n'avait pas été observé jusqu'alors, à savoir l'introduction dans les documents budgétaires des objectifs et indicateurs de résultats cherchant à évaluer la performance des actions financées par l'État et de leurs services publics [1349]. Ce faisant, les préoccupations liées à la recherche de la performance et à la responsabilisation de nouveaux managers se retrouvent au premier plan des réformes du secteur public. Il faut préciser que l'attrait pour une approche budgétaire centrée sur la performance publique demeure une conséquence logique de la mise en œuvre d'une politique économique fortement influencée par le souci d'assainissement des finances publiques. Mieux encore, les démarches fondées sur la gestion par la performance ne visent pas seulement la réalisation d'économies, elles consistent aussi à rechercher une meilleure information de toutes les parties prenantes afin d'accroître la lisibilité et la maîtrise des actions publiques.

722. La performance est même devenue le principe censé guider la gestion publique et conditionner sa légitimité. La LOLF française ou la loi camerounaise portant RFÉ constitue, sur ce plan, un tournant essentiel. Celle-ci érige la performance en clé d'allocation et de répartition des moyens financiers de l'État [1350]. Dès lors, c'est toute l'action publique qui se trouve recentrée autour de cette exigence. Mouvement général en France depuis 2001, le développement de performance vise à évaluer l'efficacité, l'efficience et la qualité des services publics [1351]. Au Cameroun, l'exigence de la performance est devenue, depuis la loi du 26 décembre 2007 portant RFÉ [1352], une réalité qui prend progressivement corps dans l'univers managérial [1353]. Actuellement, cette entreprise semble s'imposer dans l'ensemble des cadres d'expression de la gestion publique de sorte que l'impulsion est donnée par les autorités en charge de la définition, à l'échelon stratégique, des politiques publiques.

[1349] Hürstel (X.), *La performance dans le cadre de la LOLF*, Rev. Trésor, 2006, n°7, p. 446 ; Siétchoua (C.), *Le nouveau régime financier de l'État du Cameroun*, Juridis périodique, 2007, n°72, p. 46.
[1350] Chevallier (J.), *op. cit.*, p. 83.
[1351] Simmony (M.), *La démarche de la performance dans le cadre des finances publiques*, RFFP, 2007, p. 25.
[1352] La présente loi, conformément à son article 79, est entrée en vigueur dans son intégralité le 1er janvier 2013, date à laquelle, l'ordonnance n°62/0F/4 du 7 février 1962 a été abrogée.
[1353] Brabant (R.), *Réforme en vue d'introduire une plus grande exigence de performance dans la gestion des finances publiques au Cameroun*, in *La réforme du cadre juridique pour une meilleure gestion des finances publiques au Cameroun*, Actes du colloque, Cameroun – Union européenne, Yaoundé, 2003, pp. 93-102.

723. Plus concrètement, la nouvelle constitution budgétaire, dans les systèmes étudiés, substitue à une culture de moyens [un bon budget est un budget qui augmente], une véritable culture de résultats [un bon budget est celui qui permet, au moindre coût, d'atteindre les objectifs préalablement définis] à tous les niveaux de la gestion publique [1354]. Bien sûr, parler de culture du résultat, révèle une doctrine avisée, c'est surtout rappeler que « *les organisations publiques produisent des biens et des services pour la collectivité et qu'elles doivent le faire de manière efficace et efficiente,* [c'est-à-dire en atteignant] *les objectifs fixés tout en minimisant le montant des ressources investies* » [1355]. La performance devient, selon certains auteurs incontestés de la LOLF, le principe directeur de la nouvelle gestion publique, en ce sens qu'elle découlerait « *de la logique de résultats et de la volonté de rapporter les coûts à l'efficacité des politiques publiques* » [1356].

724. Dans le champ de l'administration publique, la notion de performance, doit être comprise comme la faculté des organisations publiques à mettre en œuvre les politiques publiques et à rendre compte de leurs résultats. Mieux, c'est la capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d'efficacité socio-économique, de qualité de service ou d'efficience de la gestion [1357]. Toutefois, cette recherche de la performance dans l'action administrative se heurte à des limites juridiques et pratiques, surtout dans les secteurs non économiques de l'administration où la notion de la performance n'est pas toujours aisée à définir. Dès lors, la performance publique consiste à atteindre une double réconciliation.

725. Il s'agit, en premier lieu, de concilier les gestionnaires avec leur métier et les citoyens avec leur administration ; en second lieu, il est question de trouver des voies nouvelles permettant d'impliquer dans cette logique les différents niveaux d'interventions publiques [1358]. C'est pourquoi, poser le problème de la performance revient à s'interroger sur les nouveaux modes de management de services publics, les voies traditionnelles répondant au souci de respecter les règles budgétaires et financières, et non aux exigences d'une réelle

---

[1354] Lambert (A.) et Migaud (D.), *La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l'État*, RFAP, 2006, n°117, p. 12.
[1355] Chatelain-Ponroy (S.) et Sponem (S.), *Comme l'entreprise, l'État doit adopter une culture du résultat. Petit bréviaire des idées reçues en management*, La Découverte, 2008, pp. 257-267.
[1356] Arkwright (E.), Boissieu (de) (C.), Lorenzi (J.-H.) et Samson (J.), *Économie politique de la LOLF*, La Documentation française, 2007, p. 109 ; Guillaume (H.), Dureau (G.) et Silvent (F.), *Gestion publique : l'État et la performance*, Dalloz, 2002, p. 56.
[1357] Mazouz (B.) et Leclerc (J.), *La gestion intégrée par résultats : concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique*, PUQuébec, 2008, pp. 75 et s.
[1358] Fouchet (R.), *Performance, service public et nouvelles approches managériales*, Politiques et management public, vol. 17, 1999, n°2, pp. 35-49 ; Steckel (M.-C.), *La performance publique en France : Un jeu d'influences croisées entre le national et le local*, GFP, 2010, n°6, pp. 420-423.

performance inscrite dans la durée. Sans prétendre aucunement à l'exhaustivité, les démarches camerounaise et française de la gestion publique impliquent d'aborder successivement l'apport des lois de finances dans la diffusion de la culture et des pratiques de performance dans la gestion budgétaire au sein des administrations publiques **(section 1)** et l'articulation des outils de mesure de cette performance dans le nouveau système budgétaire **(section 2)**.

Section 1. La diffusion des pratiques de la performance en droit public financier

726. La loi organique française n°2001-692 du 1er août 2001 et la loi camerounaise n°2007/006 du 26 décembre 2006 sont la manifestation de l'incorporation du pilotage de la performance dans l'action publique [1359]. Ainsi, pour chaque politique publique, sont définis des objectifs dont l'atteinte est mesurée par des indicateurs. Ce volet performance constitue, probablement, non seulement la disposition la plus innovante de ces textes, mais aussi il réconcilie au mieux les deux dimensions du texte organique, à savoir la transparence et le pilotage. Il s'agit d'un outil de transparence, dans la mesure où la performance explique de façon concrète les finalités et le contenu de l'action publique conduite et financée par l'État. Pour sa part, l'outil de pilotage suppose que ces objectifs et indicateurs permettent aux nouveaux managers de piloter l'action de leurs services. Si la performance publique fait l'objet d'un vaste débat au sein de la doctrine **(§ 1)**, elle connaît, en revanche, une reconnaissance formelle dans les textes législatifs et réglementaires **(§ 2)**.

§ 1. La performance, une notion doctrinale controversée

727. L'incertitude doctrinale, qui règne autour de la notion de la performance publique, invite à s'arrêter un instant sur son contenu. Ceci est d'autant plus vrai que la notion de performance revêt un caractère complexe avec des aspects multiples, qui méritent d'être abordés dans une logique plus globale que la seule appréciation donnée par les écoles managériales traditionnelles. Parfois, l'expression « performance » est très négativement connotée puisqu'elle peut être assimilée à celle de la productivité maximale. Comme le remarquait M. Bourguignon [1360], le terme de performance est utilisé sans que sa définition fasse l'unanimité. Aujourd'hui plus qu'hier, énormément de choses disparates sont rangées derrière ce concept de performance, en raison de la diversité d'approches qu'adoptent les politistes **(A)** et les économistes et/ou gestionnaires **(B)**.

[1359] Berland (N.), *Piloter la performance publique avec des indicateurs. Conditions et modalités d'usage*, RFFP, 2017, n°137, p. 53.
[1360] Bourguignon (A.), *Peut-on définir la performance ?,* Revue Française de comptabilité, 1995, p. 61.

A. La conception politiste de la performance publique

728. Toute organisation puise sa légitimité dans un principe, celui de produire des résultats et de réaliser des actions rationnelles [1361]. La notion de rationalité, qui vise à établir les frontières dans lesquelles l'action organisationnelle doit se dérouler, conduit à considérer l'organisation comme un système de production qui doit transformer des *inputs* en *outputs* (nombre de policiers formés ou de kilomètres de routes construits). Finalement, une opposition entre la conception d'une gestion rationnelle des organisations et une conception fondée sur la légitimité est apparue. La notion de légitimité s'est imposée dans l'analyse des organisations à partir des années 1970. Une organisation est considérée comme légitime lorsqu'il y a une perception partagée que ses actions sont souhaitables et appropriées au sein d'un système socialement construit de normes et de croyances [1362]. Ainsi, la performance, recherchée, devient « un processus éminemment politique » **(1)**, d'autant plus que la prise de décision par ces autorités n'est plus, nécessairement, suivie par sa mise en œuvre **(2)**.

1. La performance comme mode de légitimation du rôle de l'État

729. Souvenons-nous de MM. Laufer et Burlaud [1363] qui, très tôt, sont partis de la crise du critère de délimitation des compétences entre les juridictions de l'ordre judiciaire et celles de l'ordre administratif pour introduire le management public [1364]. À l'origine, les critères de définition du droit administratif sur la base des théories de la puissance publique et du service public connurent une crise de légitimité. La théorie de la performance, quant à elle, apparaît depuis quelques années comme une source de légitimité nouvelle [1365]. Concrètement, la légitimité démocratique a triomphé comme mode de dévolution du pouvoir mais pas comme mode de justification *ex post* de l'exercice de celui-ci et de l'activité des

---

[1361] Laufer (R.) et Burlaud (A.), *Management public : gestion et légitimité*, Dalloz, 1980, p. 97 ; Demaret (J.), *Le processus de construction de légitimité des contrôleurs de gestion*, Thèse de doctorat, Sciences de gestion, Université François Rabelais - Tours, 2014, pp. 49 et s.

[1362] Petit (V.) et Boulocher (V.), *Equipes dirigeantes : comment développer la légitimité managériale ?* [En ligne], consulté le 20 mai 2019, sur le lien internet, [http://www.groupe-edhec.fr/servlet/com.univ.collaboratif.utils.LectureFichiergw?ID_FICHIER=1328885973270].

[1363] Burlaud (A.) et Laufer (R.), *Légitimité*, in Simon (Y.) et Joffre (P.), *Encyclopédie des sciences de gestion*, Economica, tome 2, 1997, pp. 1754 -1772.

[1364] Ainsi, déjà en 1641, l'édit de Saint-Germain interdisait aux juges de se mêler des affaires de l'État, de l'administration ou du gouvernement. L'édit n'ayant eu que peu d'effet, la nécessité de soustraire le contentieux administratif aux tribunaux judiciaires a été réaffirmée dans la fameuse loi des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire. Mais encore une fois, le respect très relatif du texte oblige les pouvoirs publics à rappeler la règle dans le décret-loi du 16 Fructidor An III du 2 septembre 1795.

[1365] Bezes (P.), *L'État et les savoirs managériaux : essor et développement de la gestion publique en France*, in Lacasse (F.) et Verrier (P. E.), *30 ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, Dunod, 2005, pp. 18 et s.

administrations qui lui sont soumises [1366]. La notion de performance s'est diffusée dans les administrations publiques à un moment où le droit n'était plus suffisant pour assurer la légitimité à l'État [1367]. Dès lors, de l'avis de certains fonctionnaires français, la seule présence de l'administration ne suffit plus pour assurer le service public, encore faut-il qu'elle soit performante [1368]. De ce point de vue, la performance devient, inévitablement, une réponse au soupçon d'inefficacité de l'administration. Dans ce contexte, M. Poli relève que « *la mise en place* [d'un système de] *performance répond davantage à un souci de transparence de l'action administrative s'exprimant tant d'un point de vue politique que financier* » [1369].

730. Dorénavant, le mode dominant de légitimation pour les organisations est la performance. C'est pourquoi, il appartient aux dirigeants d'adopter un mode de gouvernance capable de concilier les intérêts souvent contradictoires de ses parties prenantes pour proposer une vision stratégique partagée et instaurer une relation de confiance durable entre les gouvernants et les gouvernés. Il faut se faire à l'idée qu'une organisation est légitime parce qu'elle est performante, c'est-à-dire atteint ses objectifs avec une consommation de moyens relativement restreinte. Comme le souligne admirablement M. Gibert, la nouvelle gestion publique est alors orientée vers la recherche, ou mieux l'affirmation, de la performance de l'ensemble du système public. D'ailleurs, poursuit-il, l'*accountability*, c'est-à-dire « *l'obligation de rendre des comptes, lorsqu'elle dépasse le simple compte rendu de la régularité financière des dépenses, n'est rien d'autre que le rappel des contraintes de la revendication à être légitime* » [1370].

731. La mise sur pied, tous azimuts, d'indicateurs de performance est l'instrument concret de cet *accountability*. Le rapprochement entre public et privé existe en la matière, mais ne saurait s'analyser en une simple convergence. Le public, dont la finalité externe sociétale n'est guère contestée, doit affirmer qu'il est performant dans la mise en œuvre de cette finalité. Dès lors, le privé, réputé globalement [en dehors de périodes de crise] performant, doit affirmer la congruence de ses actions avec le bien commun, d'où l'évocation, dans la littérature contemporaine, des concepts d'entreprise citoyenne, ou encore, de la responsabilité sociale de l'entreprise. La légitimation du management public nécessite un

[1366] Gibert (P.), *Un ou quatre managements publics ?*, Politiques et management public, 2008, n°3, p. 17.
[1367] Laufer (R.) et Burlaud (A.), *op. cit*., p. 247 ; Gibert (P.), *op. cit.*, p. 12.
[1368] Guillaume (H.), Dureau (G.) et Silvent (F.), *Gestion publique. L'État et la Performance*, Presses de sciences Pô et Dalloz, 2002, pp. 108-111.
[1369] Poli (R.), *Les indicateurs de performance de la dépense publique*, RFFP, 2003, n°82, p. 109.
[1370] Gibert (P.)*, op. cit.,* p. 17.

principe fondateur que les auteurs qualifient de *publicness* [1371] et que M. Gibert a traduit en français par « publicitude » [1372]. Ce concept caractérise les organisations qui sont soumises à l'autorité politique plutôt qu'à l'autorité du marché.

732. La notion de « publicitude » a été utilisée pour tirer certaines conséquences en termes de management. En effet, l'action publique et ses différentes manifestations (politiques, programmes, projets…) ne visent pas uniquement l'obtention de résultats, ou mieux ne sauraient être ramenées à un simple instrument de l'atteinte de ces résultats. Il est d'ailleurs utile de considérer, à la suite de M. Gibert, que l'action publique remplit plusieurs fonctions. La première fonction est celle de réducteur d'attentes. À cet égard, de nombreuses demandes de la population ne pouvant être satisfaites à court ou moyen terme, les gouvernants doivent décider de celles qui feront prioritairement l'objet d'une réponse. Ce problème, traditionnellement connu comme celui de la mise à l'agenda dans l'analyse des politiques publiques, est celui qui « *s'accommode le mieux,* [en principe], *d'une recherche de la précision dans l'atteinte des objectifs que les gouvernants se sont fixés* » [1373].

733. La seconde consiste à ne pas désespérer des demandes qui ne font pas l'objet des priorités des gouvernants, ou qui risquent d'être négativement atteintes par leur politique. Cette dernière fonction implique que « *des choix stratégiques trop précis soient évités, ou que les renoncements qu'ils impliquent soient tus et que des politiques allant à l'encontre des référentiels dominants soient menées* » [1374]. L'équilibre à réaliser entre ces deux rôles paraît être un facteur déterminant de la « publicitude » des organisations publiques. Souvenons-nous, encore, avec M. Gibert, que le problème naît du fait qu'autant la première fonction se prête bien à l'énoncé et à la formalisation d'une stratégie et au chiffrage qui en est le corollaire, autant la seconde est la cause première du flou que l'auteur indique comme étant « *une caractéristique mondialisée et pérenne de la gestion publique* » [1375]. Seulement, cette recherche de la légitimation du rôle de l'État peut être rendue difficile en raison des limites intrinsèques du processus de prise de décisions publiques.

[1371] Bozeman (B.), *La publicitude normative : comment concilier valeurs publiques et valeurs du marché,* Politiques et management public*,* vol. 25, 2007, n°4.
[1372] Gibert (P.), *Un ou quatre managements publics ?, op. cit.,* p. 6.
[1373] Gibert (P.), *Le tableau de bord pour les organisations publiques*, Dunod, 2009, p. 45.
[1374] Jobert (B.) et Muller (P.), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, PUF, 1987, p. 101.
[1375] Gibert (P.), *Un ou quatre managements publics ?, op. cit.,* p. 7.

2. Les limites liées au processus de prise de décisions des autorités publiques

734. En science politique, le processus de prise de décisions est vu comme un signal et un symbole de la légitimité. Ainsi, il a une valeur en lui-même, indépendamment de tout effet des décisions. La communauté du discours est conçue comme indépendante de la communauté d'action avec des règles différentes et des publics différents. Comme le relevait, fort pertinemment, M. March, il en résulte que les dirigeants publics « *peuvent parler de certaines choses sur lesquelles* [ils] *ne peuvent agir, et peuvent agir sur des choses dont* [ils] *ne peuvent pas parler. On en est venu à reconnaître l'aspect symbolique des décisions comme un aspect essentiel de la prise de décision qui n'est pas lié nécessairement à la mise en œuvre de la décision* […] » [1376]. Plus simplement, des discours à la réalisation, des mesures envisagées aux actions effectivement réalisées, il y a bien souvent un grand fossé. Dès lors, il faut relever, à la suite de MM. Visscher et Varone, que « *le décalage entre les promesses et les résultats est une constante dans l'histoire des réformes administratives* » [1377].

735. En réponse aux différentes questions soulevées au sujet de la relation qui existe entre la légitimité du gouvernant et la performance de l'action publique, il est indiqué d'affirmer que la légitimité du dirigeant impacte la performance de l'action publique et que, inversement, la performance de l'action publique contribue à légitimer le gouvernant dans l'exercice de ses fonctions. C'est pourquoi, il apparaît essentiel, à notre avis, que le gouvernant évite de commettre certaines erreurs, dans le choix de sa gestion, qui, parce qu'elles nuiraient à la performance de son programme politique, porteraient inévitablement atteinte à sa légitimité. Ce faisant, l'atteinte des objectifs fixés au moindre coût, c'est-à-dire sans gaspillage de ressources, telle que préconisée par les économistes sera compromise.

B. L'approche économique et/ou gestionnaire de la performance publique

736. Le mot performance, du point de vue économique, est parfois très négativement connoté, puisqu'il peut être assimilé à celui de la productivité maximale. La notion de performance correspond à l'atteinte d'objectifs, et plus largement à la création de valeurs. Si très souvent dans les entreprises du secteur privé, la création de valeurs est associée à l'accroissement du profit, elle doit être entendue dans le secteur public comme une optimisation des services rendus aux citoyens. Néanmoins, la meilleure compréhension de la

[1376] March (J.-G.), *Continuity and change in theory of Organizational Action*, Administrative Science Quaterly, 41, 1996, pp. 278-287.
[1377] Visscher (de) (C.) et Varone (F.), *La nouvelle gestion publique « en action »*, RIPC, 2004, n°2, pp. 177-185.

conception économique de la performance **(2)** commande que soit établie la similitude et la différence entre la performance publique et celle recherchée dans le secteur privé **(1)**.

1. La distinction entre la performance publique et la performance privée

737. Sur bien d'aspects, des auteurs s'accordent pour reconnaître que les secteurs privé et public présentent tantôt de nombreuses similitudes, tantôt des divergences [1378] ; les deux secteurs ayant vocation à produire des biens et des services, en étant soumis à des contraintes de gestion. Aujourd'hui, la distance entre les deux secteurs n'est plus aussi marquée que par le passé. D'une part, l'État met davantage en avant l'objectif de la réduction des déficits publics, qui peut être assimilé à une recherche de rentabilité dans l'entreprise privée. D'autre part, la montée du concept de responsabilité sociale dans le secteur privé correspond à une prise en compte de l'intérêt général dans la stratégie de développement des entreprises. Ce rapprochement entre les deux secteurs est accentué par le fait que les services publics sont de plus en plus en concurrence entre eux ou avec le secteur privé.

738. Néanmoins, fait remarquer la doctrine, la nature des objectifs poursuivis dans les deux secteurs est différente. Dans le secteur privé, par exemple, l'objectif de rentabilité économique est inhérent à un projet d'entreprise qui doit s'autofinancer pour s'inscrire dans la durée. Il est au cœur des attentes des actionnaires, lorsque le capital des entreprises est ouvert. En revanche, dans le secteur public, le soutien financier de l'État et des collectivités fait passer au second plan l'objectif de rentabilité économique. Or, la finalité principale recherchée dans la gestion publique est la satisfaction de l'intérêt général, laquelle correspond à la responsabilité d'un service public face aux citoyens. De même, une différence essentielle subsiste entre les deux secteurs. Les services publics ne choisissent pas leur clientèle, tous les usagers devant être satisfaits selon le principe de l'équité et de l'égalité, alors que les entreprises privées peuvent sélectionner certains « segments » de clientèle. Toutefois, il arrive que certains organismes visent des publics dits prioritaires en fonction de leurs attributions, de leurs champs d'intervention spécifiques ou de leurs stratégies d'action [1379].

739. La notion de performance est multidimensionnelle. La référence essentielle de la performance est celle de la valeur. Ainsi, en économie de marché, c'est le client qui, par l'acte d'achat, définit la valeur de ce que fait une entreprise. De ce point de vue, la

[1378] Galdemar (V.), Gilles (L.) et Simon (M.-O.), *Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ?*, Cahier de recherche, 2012, n°299, p. 9.
[1379] *Ibid*.

performance se définit par rapport au client. Dans le secteur public, en revanche, c'est l'intérêt général qui définit la valeur de ce que fait l'administration ; alors la performance s'analyse par rapport à cet intérêt [1380]. L'attitude de la doctrine à l'égard de cette exigence est en partie fort réservée, car comme l'écrivait M. Paul, « *le passage d'une logique de moyens à une logique de résultat était susceptible de présenter un risque potentiel de dégradation des services rendus, mettant fin à la spécificité des services publics* » [1381]. Finalement, l'intérêt de la distinction est à rechercher dans la pluralité des approches économiques de la performance.

2. La diversité des approches économiques et/ou gestionnaires de la performance

740. Traditionnellement, l'approche économique et/ou gestionnaire de la performance se situe au croisement de trois notions à savoir l'efficience, l'efficacité et l'économie [1382]. La performance peut être mesurée par rapport aux ressources mises en œuvre par l'organisation et les résultats obtenus, il s'agit de l'efficience. Ce mot qui, à vrai dire, est nouveau dans la terminologie administrative française et camerounaise, consiste à obtenir un résultat en minimisant le coût des ressources et des processus. Plus simplement, et comme l'ont envisagé les parlementaires Méhaignerie et Carrez, l'efficience vise, *a posteriori*, « *à apprécier les effets propres des résultats d'une politique publique, comparée aux moyens qu'elle met en œuvre, en termes de coûts et de moyens matériels mobilisés à cette fin* » [1383].

741. Quelques mois plus tard, le magistrat Cieutat faisait sienne cette définition. En effet, il indiquait que l'efficience « *met en rapport les résultats de la gestion avec les moyens employés ou consommés pour les obtenir* » [1384]. Cette approche correspond à l'idée que se faisaient MM. Knoepfel et Varone, lorsqu'ils attiraient l'attention sur le fait que les politiques publiques ne sont efficientes que si, premièrement, elles sont efficaces, et si, secondement, les ressources nécessaires à leur mise en œuvre sont investies de manière optimale [1385].

742. Ces indications qui ne donnent qu'une image partielle de la performance permettent d'invoquer une autre définition de ce concept, c'est-à-dire celle qui vise à obtenir

---

[1380] Inglebert (X.), *Manager avec la LOLF. LOLF et développement du contrôle de gestion dans l'administration de l'État*, Revue Fiduciaire, 1re éd., 2005, p. 138.
[1381] Paul (M.), *L'essentiel de la LOLF. La nouvelle constitution financière de la France*, Gualino, 2007, p. 17.
[1382] Bouquin (H.), *Contrôle*, in Joffre (P.) et Simon (Y.), *Encyclopédie de gestion*, Economica, 1989, p. 551.
[1383] Méhaignerie (P.) et Carrez (G.), *Le contrôle des dépenses publiques et l'amélioration des performances de l'État*, AN, Rapport d'information, n°765, 2003, p. 16.
[1384] Cieutat (B.), *Le contrôle des finances publiques : quel équilibre entre régularité et performance, entre responsabilité et liberté,* in Bouvier (M.) (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Actes de la 1re Université de printemps de finances publiques du GERFIP, LGDJ, 2004, p. 98.
[1385] Knoepfel (P.) et Varone (F.), *Mesurer la performance publique. Méfions-nous des terribles simplificateurs*, Politiques et management public, 1999, n°17, p. 131.

un résultat conformément à un objectif donné. Pour reprendre la problématique centrale de M. Bouquin, cette deuxième catégorie traduit « *la qualité des anticipations réalisées par les gestionnaires et est mesurée par l'écart entre les objectifs visés et les résultats obtenus* » [1386]. Il s'agit de l'efficacité qui, selon M. Cieutat, se fonde sur un rapprochement des résultats obtenus et des objectifs fixés. S'inscrivant dans cette logique, les députés Méhaignerie et Carrez, définissent l'efficacité comme, « *une norme plus globale, qui consiste à se demander si l'ensemble des effets d'une politique donnée atteint les objectifs poursuivis* » [1387]. Ce concept d'efficacité permet de prendre en considération des éléments comme la qualité, que l'efficience ne prend pas en compte.

743. S'inscrivant dans la dynamique de la nouvelle gestion publique, certains auteurs camerounais définissent la performance en terme d'économie (le fait pour l'ordonnateur de s'assurer qu'il n'y a pas plus d'argent dépensé que prévu), d'efficacité (elle permet de s'assurer que les buts visés ou les effets recherchés ont été atteints) et d'efficience (c'est le rapport entre les services produits et les ressources utilisées pour les produire) [1388]. Plus précisément, M. Weulassagou affirme que la performance vise à apprécier « *l'efficacité, l'efficience et même l'économie de la dépense gérée par l'administration* » [1389].

744. Auparavant, M. Bouquin relevait déjà que la performance vise à traduire le niveau d'adéquation entre les objectifs affichés et le contexte dans lequel l'organisation se trouve [1390]. Il s'agit de la pertinence que M. Gibert définissait, quelques années plus tôt, comme le rapport entre les moyens mis en œuvre et les objectifs définis [1391]. Dans le prolongement de cette idée, les parlementaires Méhaignerie et Carrez soulignent que la pertinence cherche à apprécier les résultats d'ensemble, c'est-à-dire à savoir si « *les objectifs poursuivis sont bien adaptés aux problèmes auxquels ils s'appliquent* » [1392].

745. Sans être exhaustif, certains auteurs définissent aussi la performance à partir de des indicateurs constituant l'outil principal de gestion du nouveau système de management

---

[1386] Bouquin (H.), *op. cit*., p. 560.
[1387] *Ibid*., p. 16.
[1388] Tabi (F.) et *al.*, *Guide de vérification des Services du Contrôle Supérieur de l'État*, Les Grandes Editions, 2008, p. 7.
[1389] Weulassagou (C.), *L'information sur la performance : économie – efficience – efficacité*, in *La réforme du cadre juridique pour une meilleure gestion des finances publiques au Cameroun*, Actes du colloque, Cameroun – Union européenne, 2003, pp. 93 et s.
[1390] Bouquin (H.), *op. cit.*, p. 566.
[1391] Gibert (P.), *Management public, management de la puissance publique*, Politiques et management public, 1986, n°2, pp. 89-123.
[1392] Méhaignerie (P.) et Carrez (G.), *op. cit*., p. 16.

public. En vérité, il s'agit d'une série d'instruments nécessaires au pilotage et au contrôle du nouveau système de gestion des affaires publiques, en particulier un système d'indicateurs servant à mesurer l'impact, l'effectivité, l'efficacité, l'efficience des programmes publics [1393].

746. A raison de cette précision doctrinale, il faut ajouter à la suite de MM. Knoepfel et Varone que si l'impact vise à rechercher, sur du long terme, les effets de l'action publique, ceux-ci englobent les réalisations de l'administration publique (effets immédiats ou *output*), les résultats (effets à moyen terme ou *outcome* – baisse de la délinquance, diminution des accidents de route, etc…) et les impacts sur les comportements des groupes cibles [1394]. Ces impacts sont attendus ou inattendus, et peuvent être positifs ou négatifs. Pour mesurer l'impact, il faut être capable d'observer les changements par rapport à la situation de départ et de déterminer s'ils sont au moins en partie imputables à l'action publique. Néanmoins, cette étape de mesure de la performance s'avère décisive, parce que l'effectivité d'une action étatique constitue une condition nécessaire à son efficacité.

747. Souvent, les effets déficitaires d'une intervention publique peuvent être imputés à des *outputs* ou à des impacts manquants. En raison de procédures de mise en œuvre inadéquates, certaines politiques ne produisent aucun *output* administratif (l'inapplication de l'interdiction de fumer dans certains locaux publics) ou alors des *outputs* insuffisants (l'application partielle de l'égalité salariale entre hommes et femmes). Comme l'écrivent les Professeurs Knoepfel et Varone, ces politiques ineffectives n'ont par la suite qu' « *une chance infime d'atteindre leurs groupes-cibles et d'induire les changements de comportement voulus* » [1395]. De plus, comme il a été déjà dit, la performance se définit par rapport à l'effectivité. Celle-ci répond à la question de savoir dans quelle mesure les réalisations prévues seront-elles réellement mises en œuvre ?

748. Il est intéressant de constater, dans la littérature française, que ces trois concepts d'effectivité, d'efficacité et de pertinence ne se recoupent que partiellement, parce qu'ils font appel à des indicateurs de performance distincts les uns des autres [1396]. Or, l'article 7 de la LOLF fait état, sans autre précision, d'objectifs assignés aux dépenses publiques, et son article 54 vise les indicateurs corrélés à ces objectifs. Dans ce cadre, il existe un autre élément développé par M. Hürstel qu'il convient de ne pas perdre de vue. Il s'agit de la

[1393] Galdemar (V.), Gilles (L.) et Simon (M.-O.), *op. cit.*, p. 10.
[1394] Knoepfel (P.) et Varone (F.), *op. cit.*, p. 130.
[1395] *Ibid.*, p. 131.
[1396] Méhaignerie (P.) et Carrez (G.), *op. cit.*, p. 16.

performance qui doit permettre, sous contrainte budgétaire, d'apprécier et d'améliorer l'efficacité de la dépense publique et celle d'évaluer la pertinence des actions financées. Selon les cas, il sera possible d'en tirer « *les conséquences en termes de mise en œuvre de réformes structurelles sans qu'il y ait d'automatisme en la matière* » [1397]. Au contraire des définitions précédentes, la performance, d'après M. Paul, n'a pas seulement pour but de définir le niveau des moyens en fonction des objectifs et des résultats attendus mais, « *pour un niveau de moyens donnés, d'optimiser les résultats* » [1398].

749. En clair, il se dégage une certaine divergence dans la définition de la performance publique. Au fond, cette « âpre discussion » révèle, par-dessus tout, une convergence des vues sur deux approches de définition dudit concept : la conception politiste et la conception économique. Il faut avouer que cette divergence n'est pas en soi une mauvaise chose, parce qu'elle permet de mieux opérer le discernement entre les différents critères, objectifs et indicateurs de la performance publique. Si ces indicateurs ne sont pas suffisamment objectifs, c'est-à-dire pertinents pour pouvoir analyser l'ensemble d'un programme et précis pour pouvoir mesurer l'économie, l'efficience, l'efficacité et la pertinence des politiques publiques, les objectifs consacrés dans les textes, en l'occurrence par la LOLF et la loi portant régime financier de l'État, ne pourront pas être atteints.

§ 2. La performance publique, une notion consacrée

750. Avec la réforme budgétaire intervenue dans les systèmes étudiés, l'administration est passée d'une logique de moyens à une logique de résultats, étape essentielle de l'amélioration de la performance selon la théorie du Nouveau Management Public (NMP). Cette précision faite, il convient de restituer les grandes étapes du développement de la notion de performance dans les secteurs publics français et camerounais. La dernière en date reste la mise en place en France de la LOLF **(A)**, et au Cameroun de la loi portant régime financier de l'État **(B)**, lesquels s'appuient sur un recours systématique aux indicateurs de performance pour orienter les arbitrages budgétaires du Parlement.

A. Les tentatives françaises d'application de la performance publique

751. Dès le début de la deuxième moitié du 20^{e} siècle en France, la situation des finances publiques était régie par l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique

[1397] Hürstel (X.), *La performance dans le cadre de la LOLF*, Rev. Trésor, 2006, n°7, p. 446.
[1398] Paul (M.), *op. cit.*, p. 17.

relative aux lois de finances. La plupart des initiatives découlant de ce texte s'étaient heurtées à des résistances, dont les pesanteurs administratives, et plus largement, l'absence de culture de l'évaluation dans la sphère publique [1399]. Ainsi, parce que ce texte de 1959 n'avait pas toujours permis de maîtriser l'accroissement de la dette publique, s'était progressivement fait jour le besoin de disposer de nouveaux outils de gestion de sorte, à mieux contrôler la dépense publique, et à assurer une meilleure performance budgétaire. Néanmoins, la réussite de cette réforme supposait l'existence de conditions politiques favorables, lesquelles furent réunies ; elle permit ainsi, l'adoption d'une nouvelle « constitution financière ».

752. Celle-ci visait à satisfaire deux objectifs principaux, à savoir la réformation du cadre de la gestion publique pour l'orienter vers la recherche de l'efficacité et le renforcement de la transparence des informations budgétaires. Ainsi, la recherche de la performance dans le secteur public a connu différentes étapes depuis l'après-guerre **(1)**, la plus récente étant la LOLF promulguée le 1er août 2001, entrée en vigueur le 1er janvier 2005 et appliquée à toute l'administration depuis le 1er janvier 2006 **(2)**.

1. La genèse de la performance en droit budgétaire français

753. En France, la recherche de la performance dans la gestion publique remonte à l'après-guerre. Deux étapes de l'émergence de la performance méritent d'être relevées, depuis la création d'un Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services, aujourd'hui supprimé **(a)**, jusqu'à l'expérimentation de la rationalisation des choix budgétaires **(b)**.

a) La création du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics

754. Institué au lendemain de la seconde guerre mondiale par le décret du 9 août 1946 sur rapport du ministre des Finances, ledit Comité, jadis régi par le titre II du livre III du CJF (abrogé le 28 avril 2017), avait été placé auprès du Premier ministre [1400]. Sa mission consistait à rechercher et à proposer les mesures de nature à réduire les coûts et à améliorer la qualité et le rendement des services des ministères, des établissements publics, des collectivités locales, des organisations dans lesquels l'État possédait une participation financière supérieure à 20% du capital social ainsi que des organismes ayant bénéficié de garanties du Trésor. Les enquêtes de ce Comité étaient exécutées par des fonctionnaires du

[1399] Waline (C.), Desrousseaux (P.) et Pellé (B.), *Contrôle et évaluation des finances publiques*, La Documentation française, 2009, p. 87.
[1400] Article 2 du décret n°46-1786 du 9 août 1946 portant création d'un Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics.

Conseil d'État, de la Cour des comptes, des Corps de contrôle et des administrations centrales des différents ministères. D'ailleurs, ces fonctionnaires possédaient des droits d'investigation les plus larges, tant sur pièces que sur place [1401]. Il reste que les enjeux et la nécessité de la création d'un tel organe méritent d'être explorés. À l'observation, la nécessité d'une enquête générale sur le coût et le rendement des services publics résultait d'une série de considérations, dont deux principales seront identifiées dans le cadre de ce travail.

755. D'une part, et de façon générale, la suspension du contrôle pendant plusieurs années, que ce soit le contrôle administratif ou le contrôle parlementaire, ne pouvait pas entraîner une moindre attention au rendement. D'autre part, le décalage entre les dépenses et les recettes de l'État constituait une raison pour revoir de près les économies réalisables [1402]. Cependant, il ne s'agissait pas seulement de rechercher des économies, mais aussi d'améliorer le fonctionnement des services, ce d'autant plus que le public était intéressé à ce qu'il n'y ait pas de désaccord entre les services rendus et le coût desdits services. Il était question de s'assurer, que l'administration fonctionne le mieux possible et aux moindres frais, et surtout de déterminer aussi méthodiquement que possible le prix de revient et le rendement de chaque service. Cette recherche devait permettre d'identifier chaque division, voire le service qui obtenait les meilleurs résultats aux moindres coûts.

756. Ce dernier développement soulève l'épineuse question du rendement et de l'utilité de la dépense publique, concepts chers aux théoriciens des finances publiques. D'ailleurs, dans le cadre d'une réflexion plus large sur l'utilité de la dépense publique, Gaston Jèze soulignait avec force, entre 1928-1930, l'intérêt qu'aurait l'État à classer ses dépenses « *selon leur objet* », à connaître « *le montant total des dépenses de chaque service* » et à le comparer d'une année sur l'autre, afin de « *savoir l'orientation générale donnée par le gouvernement et les bureaux à la politique et à l'administration nationale* ». Depuis lors, et de façon remarquable, il indiquait, mais sans développer d'aucune manière, combien « *le rapprochement du coût des services et de leur rendement, la détermination de l'importance relative de chaque service par rapport aux autres services et par rapport aux recettes publiques et au revenu national* » seraient intéressants pour l'État [1403].

[1401] *Ibid.*, art. 3.

[1402] Présidence du Conseil (France), *État actuel des travaux du Comité Central d'enquêtes sur le coût et le rendement des services publics*, 1er rapport, 1947, p. 7.

[1403] Jèze (G.), *Cours de Finances publiques 1930-1931 - Théories générales sur les phénomènes financiers, les dépenses publiques, le crédit public, les taxes, l'impôt*, éd. Giard, 1931, p. 118 ; Conan (M.), *Gaston Jèze et*

757. Cette préoccupation liée au coût des services rencontre un écho chez les praticiens [1404]. De ce fait, l'utilisation du terme « rendement » n'est pas rare chez les hauts fonctionnaires, de même qu'elle est étonnamment courante sous la plume des membres de la Cour des comptes dans l'entre-deux-guerres, y compris à leur propre endroit lorsqu'ils s'interrogent sur les moyens d'accroître le nombre de leurs travaux de vérification [1405]. Ce concept, également présent dans les rapports de comptabilité administrative établis par la Cour sous l'Occupation, ainsi que l'expression « prix de revient », a pu être relevé une fois dans un rapport de comptabilité administrative du ministère de l'Intérieur consacré à la gestion des camps d'internement sous Vichy. Quant au comité budgétaire, organe de délibération et de contrôle budgétaire de l'État français, il se soucie, lui aussi, de rendements administratifs et demande qu'ils soient désormais mesurés, comparés et contrôlés dans les différents services de l'État [1406]. Il apparaît ainsi que le Comité central d'enquêtes a contribué, indiscutablement, à la sédimentation d'une culture gestionnaire, les méthodes des coûts et rendements des services publics ayant abouti à sa diffusion dans les administrations publiques et leurs démembrements. D'ailleurs, c'est dans ce prolongement que la technique de rationalisation des choix budgétaires a été élaborée.

b) L'expérimentation de la rationalisation des choix budgétaires (RCB)

758. Il s'est développé en France, depuis l'arrêté ministériel du 13 mai 1968, un mouvement connu sous le nom de rationalisation des choix budgétaires, dont l'ambition était d'offrir une aide à la décision publique et une efficacité dans la gestion des services publics, afin de répondre à la croissance des besoins collectifs des citoyens [1407]. En réalité, la RCB, directement inspirée de l'expérience américaine du *planning, programming, budgeting system*, est née d'une double nécessité : choisir entre les objectifs de l'action publique, faute de moyens de tout faire, et remettre en cause les méthodes de l'administration déphasées par l'évolution accélérée de l'économie. À cette époque, souligne M. Paul, où les économies de nombreux pays s'ouvraient à la compétitivité internationale, la France ne pouvait plus

---

l'utilité de la dépense publique. L'élaboration d'une théorie générale des dépenses publiques, Rev. Trésor, 2008, n°2, pp. 159-165.

[1404] Descamps (F.), *La création du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics : 1946-1950*, RFAP (Hors-série), 2007, n°5, p. 30.

[1405] Conférences des Présidents de Chambre, 1926-1945, archives de la Cour des comptes, 20004001/2.

[1406] Descamps (F.), *op. cit*., p. 30 ; Séguin (P.), Descamps (F.) et *al*., *Le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics : soixante ans de dialogue au service de la réforme de l'État*, ÉNA, 2007, p. 2.

[1407] Arnaudon (M.), *Rationalisation des choix budgétaires et développement économique des pays du Tiers Monde*, Revue Tiers- Monde, tome 12, 1971, n°47, pp. 653-656.

« *satisfaire les besoins collectifs, dont la prise en charge sur la dépense nationale augmentait avec l'élévation du niveau de vie et l'industrialisation* » [1408].

759. Les services étatiques devaient être dotés de moyens aptes à satisfaire les citoyens, non pas parce qu'ils en avaient auparavant, mais par rapport à des objectifs que le gouvernement entendait leur assigner sur une période pluriannuelle et par rapport à des résultats escomptés à l'issue de la période envisagée. La conclusion en est que les ressources, devenues rares, devaient être de mieux en mieux utilisées, c'est-à-dire plus efficacement et pour des fins jugées prioritaires. C'est aussi pour cette raison que la rationalisation des choix est devenue budgétaire, toute allocation de ressources à des fins publiques passant par le budget [1409]. Dans ce contexte, l'expérience de la rationalisation, arrivait à point nommé en ce sens qu'elle visait à développer la planification budgétaire (les budgets de programme) et l'évaluation (*ex ante*) dans le cadre d'une politique de modernisation de l'État. Il s'agissait avant tout, indique M. Perret, de restructurer le budget sous forme d'un ensemble de programmes d'action (en complément de l'approche traditionnelle par nature de dépense) et de fonder les décisions de dépense sur une prévision de leurs impacts socio-économiques [1410].

760. D'ailleurs, la mission RCB devait expérimenter une méthode d'évaluation, fondée sur le contrôle des résultats de l'action administrative au regard d'une analyse coût-efficacité. À cet égard, M. Huet, parlant de la mission RCB dont il était le responsable, expliquait que « *l'essence de la méthode consiste à définir des objectifs, aussi complètement et précisément que possible* […], *et à comparer systématiquement tous les moyens utilisables pour les atteindre, afin de déterminer s'ils constituent une charge ou un gain indirect pour la collectivité* » [1411]. Dès lors, poursuivait-il, rapporter l'action administrative à ses fins, rechercher l'efficacité des moyens, mobiliser les agents par la déconcentration des responsabilités et contrôler les résultats furent les principes fondateurs de la RCB.

761. Au demeurant, si le souhait du gouvernement français était d'exprimer des objectifs à atteindre en termes quantifiés, et de comparer les résultats aux objectifs [1412], une contrainte apparaissait : le financement de tous ces objectifs allait nécessiter des dépenses et

[1408] Paul (M.), *La RCB, une approche budgétaire, nouvelle et expérimentale, qui n'a pas répondu aux espérances mises en elle*, GFP, 2010, n°1, p. 70.
[1409] Huet (P.), *Introduction à la journée d'information sur la rationnalisation du choix budgétaire*, Revue française d'automatique, d'informatique et de recherche opérationnelle, tome 4, 1970, n°4, p. 4.
[1410] Perret (B.), *De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)*, RFAP, 2006, n°117, p. 32.
[1411] Huet (P.)*, op. cit.,* p. 5.
[1412] Inglebert (X.), *op. cit.* p. 4.

tout le problème serait de trouver les ressources suffisantes pour les financer. La RCB fournissait la solution, en ce sens que, par une analyse systématique, il était possible d'optimiser une combinaison de moyens à mettre en œuvre au sein de programmes, en opérant le choix entre plusieurs voies possibles. Pour y parvenir, deux techniques étaient envisageables. Il fallait procéder à l'analyse des coûts par rapport aux avantages, à l'efficacité ou à l'efficience et, mesurer la qualité des résultats obtenus par une évaluation réalisée au moyen d'indicateurs [1413]. Ainsi, si on était éloigné des concepts traditionnels de régularité ou de légalité découlant de l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959, en revanche, on était proche des concepts de rentabilité et de l'efficacité utilisés dans les entreprises privées.

762. Très ambitieuse dans ses objectifs, la RCB n'a cependant pas permis de parvenir aux résultats escomptés. Pour autant, si elle a été interrompue en 1984, l'expérience de la RCB a durablement influencé la « pensée administrative » française, son échec final ayant su montrer les chemins à suivre afin d'imposer les idées de réforme de l'administration et de meilleure attention portée au coût des actions [1414]. La LOLF, qui en est la « lointaine héritière » a profité de cette tentative, notamment en faisant le choix d'une responsabilisation des gestionnaires au niveau de chaque ministère, et ce, à la lumière des résultats obtenus.

2. L'ancrage de la performance de l'action publique dans la LOLF

763. Aujourd'hui, la LOLF constitue un levier puissant de la modernisation de l'État. Elle s'est traduite, pour l'ensemble des services de l'État, par une réflexion sur la pertinence des actions [1415]. Selon la doctrine dominante, cette loi vise, non seulement à mesurer l'efficacité de l'action publique, en affichant une plus grande transparence sur ses objectifs et ses résultats vis-à-vis du Parlement, des acteurs sociaux, des contribuables et des citoyens, mais aussi elle permet de mesurer et améliorer son efficience, en rapportant la qualité du service rendu aux bénéficiaires ou aux usagers aux moyens mobilisés [1416]. L'exigence de la performance introduite dans la LOLF **(a)** s'analyse sur un double plan de la transparence et de l'efficacité **(b)**.

[1413] Paul (M.), *La RCB, une approche budgétaire, nouvelle et expérimentale, qui n'a pas répondu aux espérances mises en elle, op. cit.* p. 70.
[1414] Waline (C.), Desrousseaux (P.) et Pellé (B.), *op. cit.,* p. 88.
[1415] Jossé (P.), *Une nouvelle architecture budgétaire au service d'une démarche de performance*, Rev. Trésor, 2006, n°7, p. 431.
[1416] Galdemar (V.), Gilles (L.) et Simon (M.-O.), *Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ?*, Cahier de recherche, 2012, n°299, p. 21.

a) La performance dans la loi organique du 1er août 2001

764. Plusieurs dispositions dans la LOLF consacrent la notion de performance. Au fond, cette affirmation prend appui sur une terminologie variée qu'il n'est pas sans intérêt de mentionner ici. Les lois de finances « *tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent* » [1417]. Par ailleurs, un « […] *programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* [1418] […]. *Le Gouvernement présente* [...] *un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant* [...] *la liste des missions, des programmes et des indicateurs de performances associés à chacun de ces programmes, envisagés pour le projet de loi de finances de l'année suivante* […] [1419]. *Sont joints au projet de loi de finances de l'année,* [...] *la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* […] [1420]. *Sont joints au projet de loi de règlement,* [...] *les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement* [...] *les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés* » [1421].

765. La démarche de la performance prévue par la LOLF est « *un dispositif de pilotage ayant pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique, en orientant la gestion des administrations vers des résultats prédéfinis* » [1422]. La LOLF comprend des obligations d'information sur les objectifs, cibles de résultats et les résultats obtenus des différentes politiques publiques financées par le budget de l'État. Celui-ci doit désormais être présenté en associant à chaque programme deux éléments. D'une part, il s'agira du projet annuel de performance, déposé au moins N-1 qui mentionne les objectifs à atteindre et les indicateurs de performance d'efficacité socio-économique, de qualité du service public et d'efficience de la gestion. D'autre part, sera associé au projet de loi de règlement de l'année

[1417] Article 1er de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001relative aux lois de finances (LOLF).
[1418] *Ibid*., article 7.
[1419] *Ibid*., article 48.
[1420] *Ibid*., article 51.
[1421] *Ibid*., article 54.
[1422] Fouqué (V.) et Renault (T.), *La démarche de performance au sein de l'État : comment mieux utiliser les résultats pour éclairer la décision stratégique et guider l'action publique,* GFP, 2016, n°6, p. 111.

N, un rapport annuel de performance qui précisera les résultats obtenus. Ainsi, le Parlement pourra, lors du dépôt dudit rapport au mois N+1, évaluer les impacts des politiques publiques et adopter en connaissance de cause le projet de loi de finances de l'année N+2. Au-delà de cet objectif de reddition, il s'agit de « *garantir une gestion budgétaire plus efficace en fixant des objectifs explicites assortis d'une délégation de moyens et d'une obligation de rendre des comptes à chaque niveau des administrations* » [1423].

766. Concrètement, le nouveau cadre budgétaire, mis en place par la LOLF, est fondé sur le principe d'une budgétisation non seulement par nature de dépenses (personnel, fonctionnement etc.), mais aussi par destination de la dépense (programme, action). Ce cadre s'organise en trois niveaux : missions, programmes et actions [1424]. De fait, pour qui veut s'engager dans une démarche de management par la performance, la différenciation entre mission et objectif est indispensable. Contribuant utilement à une telle distinction, M. Huet indique que la mission peut se définir comme « *la finalité qu'on veut atteindre et l'objectif comme le but qu'il faut réaliser pour accomplir cette mission* » [1425]. Aussi, faut-il relever que chaque programme de la nouvelle architecture budgétaire se caractérise par une stratégie, des objectifs, des indicateurs et des cibles de résultat, définis à l'instigation du ministre compétent avec le concours de chaque responsable de programme. Plus simplement, la stratégie de chaque programme et les objectifs qui en découlent sont définis par le responsable de programme. Ils sont validés au cours de la procédure de préparation du budget. Celle-ci est coordonnée dans chaque ministère par le responsable de la fonction financière ministérielle, et au plan interministériel par la direction du budget.

767. Ces éléments doivent permettre au Parlement d'apprécier la cohérence entre les choix budgétaires et les objectifs prioritaires, d'évaluer la qualité de la gestion des programmes, de juger de la pertinence des objectifs [1426]. Mais, ces objectifs de performance nationaux, souligne une doctrine contemporaine, doivent aussi, pour pouvoir être atteints, orienter le pilotage de l'action des services disposant des moyens inscrits au programme. Ils doivent donc être traduits en objectifs opérationnels, intermédiaires, accessibles aux services auxquels ils s'adressent et permettre à ces derniers d'apporter des réponses à la mission générale qui leur est confiée sous forme de plans d'action. La doctrine, souhaitant tirer les

[1423] Chatelain-Ponroy (S.) et Sponem (S.), *Comme l'entreprise l'État doit adopter une culture du résultat. Petit bréviaire des idées reçues en management*, *op. cit.*, pp. 258-259
[1424] A titre d'illustration, 34 missions et 133 programmes ont été inscrits dans le budget général en 2006, contre 33 missions et 130 programmes en 2010 et 32 missions et 125 programmes en 2012.
[1425] Huet (P.)*, op. cit*., p. 137.
[1426] Direction du budget (France), *Guide de la performance*, 2015, p. 6.

conséquences de cette introduction de la performance dans la LOLF, s'inspire des critères dégagés par le législateur, et devant permettre d'apprécier les résultats obtenus.

b) L'analyse des critères d'appréciation de la performance dans la LOLF

768. Les critères d'appréciation de la performance dans la LOLF sont de deux ordres : il s'agit de la transparence et de l'efficacité. Le critère de transparence a, pour corollaire, la déconcentration du processus budgétaire, la facilitation de l'accès du public à l'information, l'affirmation du rôle du Parlement dans le nouveau processus budgétaire et une comptabilité publique modernisée. La transparence permet aux assemblées parlementaires d'avoir une connaissance plus précise et organisée des objectifs stratégiques et des résultats des politiques de l'État, présentés dans les projets annuels de performances annexés aux projets de lois de finances. Pour cela, le choix des objectifs et des cibles de résultat doivent tenir compte des résultats précédemment obtenus. Ceux-ci doivent être analysés sur la base des RAP, documents présentés en annexe des projets de lois de règlement.

769. S'agissant de l'efficacité, l'administration présente, chaque année, dans les PAP, ses objectifs, sa stratégie et l'utilisation prévisionnelle des crédits et des personnels mis à sa disposition. Dans tous les cas, et comme l'expliquent MM. Siné et Lannaud, la LOLF doit conduire, « *à mieux définir les objectifs et les priorités des politiques publiques, à s'interroger sur les leviers d'actions et les outils utilisés pour définir une stratégie d'action, à mieux allouer les moyens ou, enfin, à prendre les mesures correctrices et engager les réformes nécessaires à l'amélioration du service public rendu au citoyen, à l'usager et au contribuable* » [1427]. Prenant acte de cette précision doctrinale, M. Bied-Charreton relève que la performance, telle que définie par la LOLF, « *n'a pas pour but de définir le niveau des moyens en fonction des objectifs et des résultats attendus ou réalisés, mais pour un niveau de moyens donnés, d'optimiser les résultats* ». Il poursuit que dans un contexte de contrainte budgétaire, la performance doit permettre « *d'apprécier et d'améliorer l'efficacité de la dépense publique et de la gestion des responsables de programme, et d'évaluer la pertinence des actions financées* » [1428]. Elle n'apparaît qu'après l'amorce d'un nouveau cap dans le processus de modernisation de la gestion publique en France à travers la LOLF. Le législateur

[1427] Sine (A.) et Lannaud (B.), *La mesure de la performance de l'action publique*, complément C du rapport, économie politique de la LOLF, Conseil d'Analyse Économique, 2007, p. 1.
[1428] Bied-Charreton (H.), *La démarche de performance dans le cadre des lois de finances*, Les Notes Bleues de Bercy, 2006, n°305, pp. 15-22 ; Desmoulin (G.), *La recherche de la performance des politiques publiques. De l'illusion à la raison ?*, AJDA, 2013, p. 895.

camerounais, n'ayant pas fait œuvre originale dans sa démarche, a inscrit la performance au cœur du droit public financier, depuis la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007.

B. La logique de la performance au cœur du droit financier camerounais

770. L'éclosion d'une gestion des finances publiques orientée vers les résultats a connu de nombreuses entraves dès l'ordonnance de 1962 **(1)**. Seulement, depuis la loi portant régime financier de l'État, la volonté de transformation de la gestion publique connaît des avancées à travers le renforcement des capacités des administrations, l'affinement des indicateurs de performance, l'évaluation périodique des activités entraînant des résultats satisfaisants sur le plan des recettes fiscales et la diffusion d'une culture managériale **(2)**.

1. La quasi-absence d'un cadre juridique avant la réforme de 2007

771. Malgré l'absence d'un cadre normatif consacrant la démarche de la performance de l'action administrative au Cameroun avant l'adoption de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 **(a)**, certaines structures publiques avaient déjà expérimenté, bien que de façon timide, la gestion par objectifs fondée sur la recherche de la performance **(b)**.

a) L'inexistence initiale de la démarche de performance

772. Avant l'adoption de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007, le droit public financier était fondé sur une ordonnance datant de 1962. Les lois de finances annuelles, par lesquelles ce droit était régulièrement mis à jour, n'intégraient pas les exigences de performance [1429]. En effet, l'ordonnance n°62/OF/4 du 7 février 1962, telle que modifiée par la loi n°2002/001 du 19 avril 2002, était le document cadre régissant les finances publiques camerounaises [1430]. Ce texte avait été élaboré dans un contexte historique particulier [1431]. Ainsi, dès 1960, le Cameroun accédait à l'indépendance au moment où ses finances n'étaient pas encore confrontées aux contraintes budgétaires dues en grande partie de la conjoncture internationale [1432]. Les enjeux de cette époque ne fournissaient pas les conditions de

[1429] Biakan (J.), *La réforme du cadre juridique des finances publiques au Cameroun : la loi portant régime financier de l'État*, in Ondoa (M.) (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, L'Harmattan, 2010, p. 11.
[1430] Bilounga (S. T.), *La réforme du contrôle de la dépense publique au Cameroun*, Thèse de doctorat, droit public, Université de Yaoundé II, 2009, pp. 105-106.
[1431] Evina (R.), *L'intégration du pilotage des performances en finances publiques camerounaises*, Mémoire de Master en Administration publique, ENA, 2005, p. 5.
[1432] Loi n°2002/001 du 19 avril 2002 portant modification de certaines dispositions de l'Ordonnance n°62/OF/04 du 7 février 1962 ; Bilounga (S. T.)*, op. cit.,* p. 3 ; Esclassan (M.-C.), *Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique*, RFFP, 2008, n°101, p. 3.

l'émergence d'une gestion publique orientée vers la performance, l'action publique camerounaise, comme celle de la plupart des pays en développement, étant tournée, notamment vers l'amorce du développement économique [1433]. Les années post-indépendance coïncidant avec l'environnement global des trente glorieuses, les finances publiques étaient davantage orientées vers des dépenses d'investissement et de fonctionnement. L'ordonnance n°62/OF/4 du 7 février 1962 consacrait l'évaluation de l'exécution des politiques publiques non sur la base des résultats obtenus, mais plutôt à partir des moyens mobilisés.

773. Parallèlement à cette ordonnance, la loi de finances annuelle apparaissait comme une source permanente d'encadrement de l'activité financière de la puissance publique. Préparée dans leurs volets recettes et dépenses par les administrations compétentes, cette loi s'était toujours appuyée sur la philosophie d'un budget de moyens [1434] plutôt que d'un budget de résultats, gage de la mobilisation d'une approche managériale propre à la gestion des entreprises privées [1435]. Cette solution se justifiait parfaitement. En effet, le régime financier de l'État avait hérité, de son ancienne puissance coloniale, de la pratique budgétaire axée sur les services votés [1436] et les mesures nouvelles [1437].

774. Une telle démarche n'était pas sans inconvénients. C'est ainsi que les projets désuets étaient reconduits au détriment de nouveaux, puisque les crédits votés d'une année sur l'autre étaient reconduits, en raison du manque de contrôle et d'objectifs. Les autres reproches tenaient au manque de visibilité à moyen terme, ou encore, à l'inadéquation entre les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement. En outre, cette ordonnance du 7 février 1962 ne proposait pas un budget découpé en politiques publiques, mais en nature des dépenses.

775. Dans cet esprit, les ordonnateurs n'avaient pas d'objectifs prévus en termes de mise en exécution de politiques publiques bien définies à l'échelle stratégique. Dès lors, de la préparation à l'exécution du budget, les ministères ne se sentaient soumis à aucune obligation de résultats lorsqu'ils font valoir leur exigence de moyens. Cette absence d'obligation de performance était aussi perceptible en ce qui concerne la mobilisation des recettes autorisées

---

[1433] Bouvier (M.), *Nouvelle gouvernance financière publique durable et conduite de la réforme budgétaire dans les pays en développement*, RFFP, 2007, n°98, p. 159.
[1434] Cieutat (B.), *Le contrôle des finances publiques : quel équilibre entre la régularité et la performance, entre responsabilité et liberté*, in Bouvier (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Actes de la première Université de printemps de finances publiques du Groupement européen de recherche en finances publiques (GERFIP), LGDJ, 2004, p. 9.
[1435] Evina (R.)*, op. cit.*, p. 4.
[1436] Les services votés consistent en la reconduction automatique des dépenses d'une année sur l'autre.
[1437] Les mesures nouvelles traduisent les choix politiques du gouvernement, autrement dit, la discussion porte essentiellement sur de nouveaux crédits.

par la loi de finances. Ce faisant, le législateur camerounais ne fixait pas d'objectifs précis aux services d'assiette et de recouvrement. Le budget voté dans le cadre de la loi des finances était chiffré, mais les parlementaires s'abstenaient à prescrire des obligations de résultats aux ordonnateurs, en l'absence d'un cadre normatif.

776. A côté de ce cadre normatif, n'intégrant pas les exigences de performance, le mode de fonctionnement des institutions de mise en œuvre et de contrôle des finances publiques ne cadrait pas avec les exigences de la nouvelle gestion publique [1438]. Par ailleurs, les administrations à compétence financière connaissaient une instabilité dans leur organisation, tandis que la juridiction financière restait inopérante en raison de l'absence d'un juge des comptes. Heureusement, un espoir est né avec la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 qui a créé une juridiction des comptes [1439]. Dans ce contexte, l'Assemblée nationale demeurait en panne d'initiative, dans la mesure où la Constitution du 18 janvier 1996 opérait une restriction de l'action parlementaire. Cette restriction, qui posait un encadrement rigoureux du droit d'amendement, permettait à l'exécutif de légiférer de temps en temps par voie d'ordonnance. C'est dans ce contexte que le législateur a changé de cap en posant, lentement mais sûrement, les bases d'une gestion publique rationnelle.

b) Les prémisses d'une gestion publique rationnelle

777. Avant l'adoption de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007, certaines administrations publiques camerounaises, à l'instar de la Direction Générale des Impôts, s'étaient engagées dans la voie de la recherche de la performance. Le dispositif mis en place, la gestion par objectifs (GPO), permettait à l'autorité centrale d'assigner des objectifs aux structures déconcentrées en soumettant ces dernières à une évaluation périodique [1440]. De nos jours, la pratique de la GPO semble constituer la trame sans laquelle les performances attendues par le gouvernement seraient irréalisables.

778. Chaque responsable de structure opérationnelle reçoit les objectifs quantitatifs qui lui incombent et se fait le devoir de procéder à la répartition desdits objectifs aux autres

[1438] Merrien (F.X.), *La nouvelle gestion publique : un concept mythique. Lien social et Politiques*, RIAC, 1999, n°41, pp. 102 et s ; Abaté (B.), *La nouvelle gestion publique. Ce que nous avons appris*, LGDJ, 2e éd., 2014, p. 2 ; Visscher (de) (C.) et Varone (F.), *La nouvelle gestion publique « en action »*, RIPC, 2004, n°2, pp. 177-185.

[1439] Aujourd'hui au Cameroun, c'est la loi n°2003/005 du 21 avril 2003 qui fixe les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des comptes, complétée par la loi n°2006/017 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux régionaux des comptes.

[1440] Pour en savoir davantage sur le concept de management par objectifs, voir Kafai-Afif (A.), *La gestion par objectifs : le développement de la qualité scolaire au Luxembourg, Démarche, accompagnement et outils*, ADSQ, séance d'information, 2015, p. 3.

structures qui lui sont rattachées en les soumettant aussi périodiquement à évaluation. Dans l'administration des impôts, cadre d'expérimentation de la pratique de la GPO, cette dernière a connu un essor important à travers la fixation des objectifs à la fois quantitatifs et qualitatifs assortis d'indicateurs de performance, dont l'évaluation est effectuée régulièrement. Si les objectifs quantitatifs portaient surtout sur la réalisation des recettes budgétaires, ceux qualitatifs s'appliquaient à la bonne exécution du service en vertu des exigences de pertinence et d'efficience. A titre d'exemple, en matière de contrôle fiscal, l'un des indicateurs d'activités était le nombre de contrôles effectués par brigade tandis que sur le plan quantitatif, les inspecteurs-vérificateurs étaient évalués sur la base de la statistique produite en termes de redressements chiffrés. À l'opposé, en matière d'élargissement de l'assiette fiscale, les services opérationnels de base étaient évalués sur la base du nombre de nouveaux contribuables immatriculés et confirmés tous les mois [1441].

779. Depuis lors, la démarche de la performance est devenue une réalité qui prend corps dans l'univers managérial camerounais. Avant l'adoption de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007, cette entreprise s'imposait dans l'ensemble des cadres d'expression de la gestion publique. Ainsi, et sans conteste, l'impulsion a été donnée par les autorités en charge de la définition, à l'échelon stratégique, des politiques publiques. Par exemple, après la formation du gouvernement, le 8 décembre 2004, tous les départements ministériels ont été invités à élaborer « une feuille de route » soumise à évaluation périodique [1442].

780. Six mois plus tard, le Ministre de l'Économie et des Finances, d'alors, faisait sienne cette orientation. Au cours d'une rencontre avec les Présidents des Conseils d'administration et les Directeurs généraux des entreprises publiques et parapubliques, il indiquait que « […] *l'entreprise publique doit désormais s'approprier la culture du résultat longtemps réservée aux seules entreprises du secteur privé. Elle doit pouvoir l'intégrer et en faire l'aiguillon de ses programmes d'action.* […] *Je vous exhorte à vous adapter en rompant définitivement avec les habitudes du passé. Chacun d'entre vous répondra désormais des résultats de sa gestion sur la base de critères de performance prédéfinis. Dans cette optique, une évaluation systématique et plus régulière de l'entreprise publique sera prescrite et observée* » [1443]. Cette notion de « feuille de route » préfigurait déjà une volonté d'appliquer la performance en tant qu'elle envisageait les objectifs, les moyens, les actions à mener,

[1441] Evina (R.)*, op. cit*., p. 25.
[1442] Cameroun (MINFOPRA), *La feuille de route : outil de pilotage de l'action publique ministérielle*, 2010, p. 6.
[1443] Extrait de l'allocution de M. Abah Abah, ex-MINEFI à l'occasion de la rencontre avec les présidents des Conseils d'administration et les Directeurs Généraux des entreprises des secteurs public et parapublic.

l'évaluation afin d'aboutir à une boucle de rétroaction. Dans cette hypothèse, la logique de la performance s'est progressivement introduite dans le paysage administratif camerounais à travers le concept de « feuille de route » et de management par objectif. Ce dernier a été diffusé par les autorités sous le label de gestion par objectifs avant d'être définitivement codifié dans divers textes normatifs, dont la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007, intégralement mise en application dès le 1er janvier 2013 [1444].

2. L'éclosion normative de la performance en droit budgétaire camerounais

781. La rénovation projetée avec l'adoption de la loi portant régime financier de l'État répond à deux exigences essentielles. Il s'agit, d'une part, de poursuivre la réforme administrative, financière et institutionnelle du Cameroun. Celle-ci devrait franchir une étape supplémentaire, en permettant d'avoir une meilleure appréciation de l'action publique à travers l'introduction de la notion de performance. D'autre part, il s'agit, pour le gouvernement, d'adapter la législation financière afin de tenir compte des exigences d'une bonne gouvernance des finances publiques modernes [1445].

782. S'agissant de l'objectif fondé sur la recherche de la performance, laquelle s'entend comme « *la capacité de mener une action pour obtenir des résultats conformément à des objectifs fixés préalablement, en minimisant le coût des ressources et des processus mis en œuvre* » [1446], la prise en compte de la performance constitue l'un des axes majeurs des politiques menées par le gouvernement camerounais en vue d'allouer plus rationnellement les ressources publiques [1447]. Dès lors, elle s'insère dans un mouvement général de réforme de l'État avec en toile de fond, le passage d'une approche juridique et technique sur le fonctionnement des administrations vers un regard sur la pérennité des institutions publiques.

783. Ainsi, comme l'ont précisé en 2012 les responsables de la Direction générale du budget au cours du séminaire organisé en faveur des responsables du ministère camerounais de l'Emploi, le budget de moyens, jusqu'ici pratiqué, présentait quelques insuffisances. Dans ce sens, son mode d'élaboration, de présentation et d'exécution était fondé sur une logique de dotation des moyens par structure, ce qui reflète difficilement les

---

[1444] L'article 79 de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 précise que « *la présente loi entre en vigueur dans son intégralité le 1er janvier 2013, date à laquelle est abrogée l'ordonnance n°62/0F/4 du 7 février 1962* ».
[1445] Siétchoua (C.), *Le nouveau régime financier de l'État du Cameroun,* Juridis périodique, 2007, n°72, p. 66.
[1446] Voir le point 17 du chapitre 1 du titre 1 de la Circulaire n°0000909/C/MINFI du 31 décembre 2015 portant Instructions relatives à l'exécution des lois de finances, au suivi et au contrôle de l'exécution du budget de l'État, des ÉPA, des CTD et des autres organismes subventionnés, pour l'exercice 2016.
[1447] Evina, (R.) *op. cit.,* p. 5.

priorités nationales. Dans le même esprit, le morcellement du cadre institutionnel de préparation du budget et le caractère annuel de la loi des finances ne permettait pas d'avoir une visibilité suffisante dans la mise en œuvre des politiques publiques [1448]. L'ambition de cette nouvelle constitution financière sera le changement radical dans la gestion des finances publiques. Ce changement passe par l'inscription, dans la loi des finances, de l'ensemble des programmes concourant à la réalisation des objectifs de développement économique et social.

784. Ainsi, depuis la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007, il est fait obligation aux autorités publiques de présenter le projet de loi de finances sous forme de programme. Cette volonté a été manifestée le 16 janvier 2013, par le ministre camerounais des Finances. En effet, il rappelait fort justement, que les dispositions de la loi de finances pour l'exercice 2007 « *justifient amplement l'obligation légale du budget programme* ». Cette position est confortée par les dispositions de l'article 2 de cette loi qui énoncent que « *la loi de finances présente l'ensemble des programmes concourant à la réalisation des objectifs de développement économique, social et culturel du pays* ». Une exigence similaire est posée à l'article 10 de la même loi qui précise que « *la loi de finances fixe, pour le budget général, les programmes concourant à la réalisation des objectifs assortis d'indicateurs, les montants des autorisations d'engagement et de crédits de paiement* ».

785. Promulguée le 21 décembre 2012, la loi de finances n°2012/014 pour l'exercice 2013 marque l'avènement concret de la budgétisation par programme au Cameroun. En effet, l'article 25 de la deuxième partie de cette loi indique que « *les montants des autorisations d'engagements et de crédits de paiements ouverts sur les programmes concourent à la réalisation des objectifs assortis d'indicateurs sont fixés comme suit* […], *chaque chapitre poursuit des programmes qui se déclinent en objectifs. Ces derniers se déclinent eux-mêmes en indicateurs* ». Cette exigence s'adosse sur l'article 8 de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007. D'après ce texte, un programme est un « *ensemble d'actions à mettre en œuvre au sein d'une administration pour la réalisation d'un objectif déterminé dans le cadre d'une fonction* ». Cette définition est complétée par la Circulaire n°0000909/C/MINFI du 31 décembre 2015 portant Instructions relatives à l'exécution des lois de finances qui prévoit que le programme « […] *regroupe les crédits destinés à la mise en œuvre d'un ensemble cohérent d'actions relevant d'une même administration et auquel sont*

[1448] Cameroun (MINFI-DGB), *Séminaire sur l'élaboration, la présentation et l'exécution du budget-programme en faveur des responsables du MINEFOP*, Yaoundé, 10-11 mai 2012.

associés des objectifs précis, définis en fonction des finalités d'intérêt général, de même que des résultats attendus, et faisant l'objet d'une évaluation » [1449].

786. A titre illustratif, au chapitre du ministère camerounais des Relations extérieures, l'un des programmes assignés à cette institution, dans la loi de finances pour l'exercice 2017, consiste en la « *valorisation du potentiel de la coopération bilatérale* ». Dans ce cadre, l'objectif visé consiste à capitaliser au bénéfice du Cameroun le potentiel qu'offre la coopération bilatérale. En tant qu'indicateur, le contrôle se fera sur la base du nombre annuel d'instruments juridiques de coopération bilatérale négociés, mis en forme ou signés [1450]. Le même schéma peut utilement être repris dans le cas de la Cour suprême du Cameroun, où l'un des programmes, qu'elle doit réaliser, consiste au « *contrôle de la transparence financière, de la gestion budgétaire et de la qualité des comptes publics* ». L'objectif visé par ce programme est de « *contribuer à l'amélioration de la gestion des finances publiques et de la protection de la fortune publique* », et l'indicateur pour mesurer cette amélioration est « *le taux de réalisation des contrôles programmés par la Cour suprême* » [1451].

787. Au chapitre du ministère des finances, deux programmes fondamentaux méritent une attention. Il s'agit, d'une part, du programme relatif à la « *gestion de la trésorerie de l'État et de la dette, comptabilité publique et financement de l'économie* ». L'objectif de ce programme est d' « *améliorer l'efficacité du trésor public et d'optimiser l'utilisation des ressources mobilisées pour le financement de l'économie* ». La mesure de sa performance se fait au travers du « délai de paiement » qui en est l'indicateur. A titre d'illustration, au 30 septembre 2015, les dépenses de l'État engagées en procédure normale étaient payées dans un délai moyen de 60 jours, à compter de leur date de liquidation. Cette performance est consécutive à un suivi rigoureux des dépenses, à travers le respect de l'ordre chronologique des paiements, une meilleure collaboration entre les acteurs et une gestion active de la trésorerie de l'État.

788. D'autre part, au titre du programme relatif à la « *modernisation de la gestion budgétaire de l'État* », l'objectif du programme est de favoriser une mise en œuvre adéquate de la réforme budgétaire de l'État. L'indicateur de mesure de sa performance est le niveau de mise en œuvre de la réforme budgétaire ou du respect du calendrier budgétaire [1452]. Sur cet

[1449] Voir le point 10 du chapitre 1 du titre 1 de la Circulaire n°0000909/C/MINFI.
[1450] Code 076 de la loi n°2016/018 du 14 décembre 2016 portant loi de finances de la République du Cameroun.
[1451] *Ibid.*, p. 66.
[1452] *Ibid.*, p. 68.

aspect, le ministre camerounais des finances indiquait devant la Chambre basse du Parlement en 2015, que ce niveau se situait à 55% en rapport avec le calendrier de mise en œuvre de la réforme. Il rappelait utilement qu'en 2014, ce taux était de 40%, avant de justifier cette performance par le déploiement du contrôle de gestion au sein du MINFI et du MINEPAT. La seconde justification évoquée était relative aux travaux menés en vue de la transposition des Directives de la CÉMAC du 19 décembre 2011 sur les finances publiques [1453].

789. Il s'agit, incontestablement, d'un choix fondamental dans la mesure où la logique des programmes est fondée sur des objectifs, assortis des indications de performance. Dans cette perspective, résumant un point de vue largement partagé, le Professeur Siétchoua faisait valoir que ces programmes, que le législateur voudrait performant, « *constituent la réponse des pouvoirs publics à ceux qui dans le pays ou parmi les partenaires au développement, s'inquiètent du manque de visibilité et de direction dans l'exécution des projets de développement* » [1454]. Tels que conçus, les programmes permettent de mesurer l'efficacité et surtout les finalités des dépenses publiques. L'enjeu, qui est essentiel ici, se décline en termes de dynamique, de responsabilité des services publics et de démocratie, dans la mesure où les programmes permettront, par-dessus tout, de mieux assurer la cohérence de l'action publique par la mise en place du contrôle de gestion à tous les niveaux.

790. Dans les deux cas étudiés, il n'était pas question d'une revue d'ensemble de ces formules, mais simplement de montrer qu'elles traduisent l'introduction de l'exigence de la performance dans le droit public financier. En clair, la nouvelle réforme budgétaire, incarnée en France par la LOLF et au Cameroun par la loi portant régime financier de l'État, implique de se préoccuper désormais de la performance de la dépense publique. Dès lors, il convient de se donner les moyens de mesurer cette performance à travers des outils clairement identifiés.

Section 2. L'extensibilité des outils de mesure de la performance publique

791. Habitués au respect de la régularité dans le cadre d'une autorisation budgétaire rigide, les gestionnaires publics doivent désormais utiliser, au mieux, la liberté de gestion, qui leur est désormais reconnue, pour atteindre des résultats dans la conduite des politiques publiques [1455]. D'un point de vue théorique, mesurer la performance publique vise, selon

[1453] Cameroun (MINFI), Présentation devant la Commission des finances et du budget de l'Assemblée nationale du chapitre 20 de la loi des finances pour le compte de l'exercice 2015, Yaoundé, 2015, pp. 2-3.
[1454] Siétchoua (C.), *op. cit*., pp. 46 et s.
[1455] Mordacq (F.), Les finances publiques, PUF, 4e éd, 2016, pp. 93-94.

l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « *à obtenir des informations fiables et régulières sur la contribution des politiques publiques à résoudre des problèmes collectifs et sur les aptitudes des institutions administratives à allouer de manière efficiente les ressources de l'État* » [1456]. Dès lors, il est attendu que les objectifs et les indicateurs contribuent à mesurer les résultats de ces politiques pour nourrir le débat démocratique et en tirer des enseignements pour les orientations des politiques futures [1457]. Dans ces conditions, et à l'instar du Cameroun, ces points ont été largement affirmés en France dans la LOLF [1458], dans les débats qui l'ont accompagnée, dès l'exposé des motifs de la proposition de loi [1459] et dans ses textes d'application [1460]. Pour orienter les politiques, des objectifs et des indicateurs bien choisis ont été définis et utilisés pour donner l'alerte sur des dérives par rapport aux trajectoires prévues **(§ 1)**. C'est cet objet qui imprime une certaine singularité dans l'analyse des repères sur la systémique de la mesure de la performance **(§ 2)**.

§ 1. L'articulation des outils de mesure de la performance

792. La mesure de la performance est un outil qui s'inscrit dans une démarche globale de définition d'une stratégie, d'objectifs et d'indicateurs quantifiés. Cet exercice est essentiel, parce qu'il permet à l'État de rendre compte de l'efficacité et de l'efficience de son action dans l'emploi des ressources [1461]. Dès lors, si la maîtrise des coûts publics ne peut être menée indépendamment d'une démarche portant sur la performance publique, il est indispensable que cette démarche se fonde sur des objectifs clairs et pertinents **(A)**. Or, par comparaison avec le secteur privé, l'évaluation des dépenses publiques est beaucoup plus complexe [1462]. En effet, elle doit prendre en compte l'ensemble des résultats d'une politique, en particulier son impact social ou la manière dont elle répond à des besoins et des attentes des concitoyens. Dans cet esprit, il faudra disposer d'indicateurs suffisamment pertinents pour apprécier l'ensemble des résultats d'une politique. Par ailleurs, ces indicateurs doivent être suffisamment précis pour pouvoir s'appliquer aux différents enchaînements du processus **(B)**.

[1456] OCDE, *La gestion des performances dans l'administration. Mesures des performances et gestion axée sur les résultats*, Étude PUMA Nr 3, 1994, pp. 10 et s. ; OCDE, *La mesure des performances dans l'administration. Questions et illustrations*, Étude PUMA Nr. 5, OCDE, 1994, p. 12.

[1457] Brunetière (J.-R.), *Les objectifs et les indicateurs de la LOLF, quatre ans après*, RFAP, 2010, p. 482.

[1458] Articles 7, 48 et 41 de la LOLF.

[1459] Voir le lien, [http://www.assemblee-nationale.fr/11/propositions/pion2540.asp], consulté le 15 janvier 2019.

[1460] Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (France), *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la LOLF du 1er août 2001*, La Documentation française, 2004, p. 10.

[1461] Fouqué (V.) et Renault (T.), *La démarche de performance au sein de l'État : comment mieux utiliser les résultats pour éclairer la décision stratégique et guider l'action publique,* GFP, 2016, n°6, p. 112.

[1462] Méhaignerie (P.) et Carrez (G.), *Le contrôle des dépenses publiques et l'amélioration des performances de l'État*, AN., Rapport d'information, n°765, 2003, p. 16.

A. La disparité des objectifs de performance de l'action publique

793. De façon générale, une administration publique performante est, non seulement celle qui recherche et concourt à l'intérêt général, mais également celle qui recherche, en permanence, l'efficacité dans la gestion des dépenses publiques. Pour apprécier la performance des programmes, trois axes de performance, correspondant à trois points de vue sur l'action publique, ont été définis par le législateur et repris par la doctrine **(1)** [1463]. En pratique, certains de ces objectifs, notamment ceux liés à l'efficience de gestion et à la qualité de service, sont difficiles à mesurer, même en présence d'indicateurs fiables **(2)**.

1. La définition des objectifs de performance de l'action publique

794. Le pilotage de la performance, nouvelle philosophie de gestion par les résultats, repose sur la sélection d'objectifs de performance, théoriquement censés servir de support aux décisions d'allocation de ressources. S'engager, *a priori*, sur des objectifs est la contrepartie de la plus grande autonomie accordée aux gestionnaires. La loi organique française n°2001-692 du 1er août 2001 et la loi camerounaise n°2007/006 du 26 décembre 2007 reposent sur un équilibre entre liberté et responsabilité du gestionnaire. Celui-ci doit atteindre ses objectifs dans le cadre de l'enveloppe budgétaire qui lui a été alloué. Une fois les objectifs fixés, le gestionnaire va évaluer les résultats, et par comparaison, apprécier dans quelle mesure ces résultats coïncident avec les premiers. Cette évaluation est pratiquée au moyen d'indicateurs de résultats, lesquels permettent d'analyser la performance sous trois angles [1464]. Il s'agit de l'efficacité socio-économique qui, du point de vue du citoyen, doit permettre d'apprécier le résultat obtenu à raison de son impact sur l'environnement économique, social, écologique ou encore culturel **(a)**. Ensuite, il s'agit de la qualité du service rendu à l'usager, ce qui induit la recherche d'un équilibre entre coûts et qualité **(b)**. Enfin, du point de vue du contribuable, ces objectifs, qui visent l'efficacité et l'efficience de la gestion, conduisent à une appréciation de l'optimisation des moyens employés **(c)**.

a) Les objectifs d'efficacité socio-économique

795. Ces objectifs énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen et la collectivité en termes de modification de la réalité économique, sociale,

[1463] Sine (A.) et Lannaud (B.), *La mesure de la performance de l'action publique*, complément C du rapport, économie politique de la LOLF, Conseil d'Analyse Économique, 2007, p. 271 ; Hürstel (X.), *La performance dans le cadre de la LOLF*, Rev. Trésor, 2006, n°7, p. 447.
[1464] Lapin (J.), *Performance et fonction publique de l'État : les récentes réformes*, RFAP, 2009, n°131, p. 601.

environnementale et sanitaire, dans laquelle il vit, et résultant principalement de cette action. Ces objectifs, comme le souligne la doctrine française, consistent à mesurer « *les résultats* [ou la pertinence] *d'une politique publique donnée* » [1465]. En réalité, ils indiquent, non pas ce que fait l'Administration, mais l'impact de ce qu'elle fait, c'est-à-dire ses résultats socio-économiques [1466]. A titre d'exemple, dans la loi camerounaise n°2014/026 du 23 décembre 2014 portant loi de finances pour l'exercice 2015, et dans le programme « Consolidation de la sécurité publique » de la Police nationale, l'objectif d'efficacité socio-économique lié à ce programme consisterait à améliorer le taux d'élucidation des crimes et délits dans l'objectif de réduire la délinquance. De même, le nombre d'apprenants encadrés dans le cadre d'une formation professionnelle permettrait d'évaluer l'objectif « *accroître l'employabilité de la population active en adéquation avec les besoins du système productif* » [1467]. En France, dans une perspective similaire, le taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture permet d'évaluer l'objectif de modernisation et de rationalisation du contrôle de la légalité.

796. Parce qu'ils concernent le changement socio-économique, les objectifs d'efficacité sont ceux qui se rapprochent le plus des finalités des politiques publiques. Seulement, et comme le souligne M. Calmette, la difficulté est que de tels objectifs ne correspondent pas toujours à l'évaluation de la performance au sens comptable du terme [1468]. Dès lors, il ne serait pas souhaitable, d'adopter des objectifs lointains ou trop dépendants d'autres acteurs ou facteurs qui, s'ils sont parfaitement légitimes pour le débat politique et démocratique, ne sont pas adaptés à la mesure de la performance des programmes [1469]. Ce constat paraît fermement établi en droit français. M. Siné et Mme Veillet expliquent que si la réduction du taux de chômage constitue un objectif politique, elle ne saurait constituer un objectif de performance du programme « Accès et retour à l'emploi » [1470]. Même si ce programme concourt à cette fin, la réduction du taux de chômage est la résultante d'un grand nombre de facteurs qui ne dépendent pas uniquement de ce programme.

[1465] Galdemar (V.), Gilles (L.) et Simon (M.-O.), *op. cit.*, p. 22 ; Damarey (S.), *La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, Éllipses, 2e éd., 2016, p. 56.
[1466] Calmette (J.-F.), *La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique*, RFAP, 2006, n°117, p. 52.
[1467] Codes 151 et 453 de la loi du 23 décembre 2014 portant loi de finances du Cameroun, exercice 2015.
[1468] Calmette (J.-F.), *La LOLF comme nouvelle approche des politiques publiques*, Informations sociales, 2008, n°150, p. 27.
[1469] Hughes (M.), *Mesurer la performance des services publics : l'expérience des administrations municipales en Angleterre*, Télescope, 2005, p. 55 ; Bouckaert (G.), *Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public*, Télescope, vol. 12, 2005, n°3, p 12.
[1470] Siné (A.) et Veillet (I.), *La performance, un outil et une démarche indispensables au pilotage des politiques publiques*, in *Lolf, le bilan,* Regards sur l'actualité, 2007, n°335, p. 25.

797. De ces considérations, il faut comprendre, à la suite de Mme Sablayrolles, que « *la réduction du chômage dépend non seulement de l'efficacité de la politique de l'emploi, mais davantage de la croissance, au plan national et international, des comportements des entreprises et de la bourse, des taux d'intérêt, de la dynamique démographique, du comportement des ménages en matière d'épargne ou de consommation, de la politique fiscale et des règles du marché du travail* » [1471]. A l'inverse, il n'est pas dénué d'intérêt de penser que l'amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi dans l'intermédiation entre l'offre et la demande, ainsi que l'amélioration de l'accès et du retour à l'emploi des personnes bénéficiant de contrats aidés, peuvent être considérés comme des objectifs de performance de ce programme. Ainsi, il y a une migration des objectifs socio-économiques aux objectifs visant l'amélioration de la qualité de service.

b) Les objectifs de qualité de service

798. Précisant utilement les objectifs de qualité de service, Mme Guéret-Talon souligne que de tels objectifs ne dépendent plus seulement des normes théoriques suivies, mais bien de la perception des usagers qui souhaitent être considérés comme des clients-citoyens à satisfaire [1472]. Ces objectifs ont pour but d'améliorer la qualité du service rendu à l'usager, c'est-à-dire l'aptitude du service public à prendre en compte les attentes et les contraintes de son bénéficiaire, qu'il soit usager au sens strict ou assujetti, pour un montant donné de moyens. La multiplication de nouveaux droits fait émerger un principe de qualité du service public. Celle-ci comporte deux exigences spécifiques à savoir l'accessibilité du service et l'amélioration de la prestation [1473].

799. La gestion de l'accessibilité dans les services publics ne se résume pas à l'aménagement des locaux et des horaires d'ouverture. En vérité, il s'agit, non seulement, d'adapter l'offre de service aux différentes situations sociales et géographiques des usagers pour rétablir l'égalité d'accès au service, mais aussi de renforcer la lisibilité de l'action en rendant les informations plus disponibles et en simplifiant les démarches administratives. Par ailleurs, l'amélioration de la prestation administrative passe par une plus grande réceptivité aux usagers et une plus grande rapidité d'action. Il s'agit d'améliorer les dispositifs d'écoute,

[1471] Sablayrolles (B.), *La budgétisation par la performance en France : bilan et perspectives*, *Intituto de estudios* fiscales, 2008, p. 277.
[1472] Gueret-Talon (L.), *Management par la Qualité : et si le service public devenait une référence sur le marché ?* Politiques et management public, vol. 22, 2004, n°2, pp. 39-54.
[1473] Cluzel-Métayer (L.), *Le service public et l'exigence de qualité,* Dalloz, 2006, p. 10.

de renforcer la proximité, de prévenir le contentieux et aussi d'accélérer l'action administrative et de sanctionner son retard.

800. M. Sabadié synthétise cette évolution des principes de service public et identifie quatre dimensions spécifiques à la qualité de service public [1474]. Il s'agit de l'égalité des traitements où les usagers, placés dans une situation similaire, doivent être traités de la même manière. Il s'agit, ensuite, de la participation qui consiste à prendre en considération l'opinion des usagers, ou de leurs représentants, pour la définition de l'offre de service. Il en est de même de la gestion des réclamations, dont le but est de mettre à disposition d'un processus de réclamation et la prise en considération de celle-ci. La dernière dimension a trait à la transparence ou aux informations fournies aux usagers sur les actions du service public en général et sur le traitement de leur demande en particulier. L'exemple qui illustre le mieux la situation, en droit financier français, est, s'agissant du cas du programme « Justice judiciaire », l'objectif qui vise à « *rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile* ». Par ailleurs, le taux d'annulation des décisions juridictionnelles permet d'évaluer la qualité des décisions rendues. De plus, la qualité des prévisions météorologiques de Météo France permet d'apprécier la performance d'un système de prévision météorologique et de prévention des risques météorologiques.

801. *In fine*, les indicateurs de délais, qui étaient, initialement, de simples outils d'amélioration des procédures administratives, sont devenus des enjeux politiques lorsqu'ils révèlent des ruptures de droit jugées inacceptables. C'est toute la différence entre réduire le délai d'obtention d'un passeport de quelques jours et faire en sorte qu'un allocataire n'ait pas de rupture dans le versement de ses droits en raison de retard administratif. À ce titre, en droit européen désormais, certains délais excessifs de procédures juridictionnelles peuvent être sanctionnés par la Cour européenne des droits de l'Homme. Ce fut, par exemple le cas dans l'espèce *Sartory*, où la France a été condamnée [1475] conformément aux dispositions de l'article 6 § 1er de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH). D'après ce texte, « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable* […] ».

[1474] Sabadie (W.), *Conceptualisation et mesure de la qualité perçue d'un service public*, Recherche et Applications en Marketing, vol. 18, 2003, n°1, p. 1 ; pour en savoir davantage sur la question, voir Goudarzi (K.) et Guenon (M.), *Conceptualisation et mesure de la qualité des services publics dans une collectivité territoriale*, Politiques et management public, vol. 27, 2010, n°3, p. 31.

[1475] CEDH 24 septembre 2009, *Sartory c/ France*, aff. n°40589/07. Antérieurement, la CEDH s'était prononcée dans des cas similaires. Pour en savoir davantage, voir les espèces : CEDH 22 mai 2003, *Gouveia da Siva c/ Portugal*, aff. n°65305/01 ; CEDH 29 mars 2006, *Cocchiarella c/ Italie*, aff. n°64886/01.

802. La question qu'on est en droit de se poser est celle de savoir si la complexité d'une affaire peut justifier la durée de la procédure ? À ce sujet, la jurisprudence et la doctrine semblent ne pas s'accorder. La CEDH a eu l'occasion de se prononcer sur une question similaire à l'occasion des affaires *Panju* [1476] et *Palmero* [1477]. Dans ces affaires, elle indiquait, en substance, que la complexité d'une affaire ne suffit pas à expliquer la longueur de la durée de la procédure juridictionnelle, reconnaissant ainsi au requérant, et ce conformément à sa jurisprudence passée, le droit à un recours effectif concernant le grief relatif à la durée de l'instruction [1478]. En revanche, il ne serait pas indiqué de comparer le délai de traitement d'une affaire à un autre, dans la mesure où l'importance du délai dépend de plusieurs facteurs que tout retard engendre. Par ailleurs, il est étonnant, souligne M. Cornut-Gentille, que certaines administrations échappent toujours à des indicateurs de temps alors que la qualité de leurs activités en dépend fortement. C'est notamment le cas de la police ou de la gendarmerie, où aucun indicateur n'avait été développé pour mesurer leurs délais d'intervention, ceci contrairement aux services d'incendie et de secours [1479].

803. Seulement, il est heureux de constater, l'existence en droits camerounais et français, des dispositions qui consacrent les objectifs liés à la qualité de service. A titre d'illustration, il ressort de la loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2017, qu'un objectif de qualité de service associé au programme « Amélioration de l'activité juridictionnelle » est d' « améliorer l'accès et la qualité du service public de la justice » ; la mesure de cet objectif devant se faire sur la base des délais moyens de traitement des affaires. De même, un objectif de qualité de service associé au programme 332 « Amélioration de la qualité de l'éducation et de la vie en milieu scolaire dans le sous-secteur des enseignements secondaires » est d' « *améliorer la qualité des apprentissages et des enseignements* » [1480]. Par ailleurs, dans la LOLF, il est indiqué qu'un objectif associé au programme « *Accès et retour à l'emploi* » est d' « *améliorer l'efficacité du service rendu à l'usager par Pôle emploi, en tenant compte du taux de satisfaction des demandeurs d'emploi* ».

804. Les objectifs de qualité de service, même s'ils peuvent se trouver en dehors du service public, ont une importance particulière dans la mesure où les services concernés sont

[1476] CEDH 28 octobre 2014, *Panju c/ Belgique*, aff. n°18393/09.
[1477] CEDH 30 octobre 2014, *Palmero c/ France*, aff. n°77362/11.
[1478] CEDH, gde ch. 10 septembre 2010, *McFarlane c/ Irlande*, aff. n°31333/06.
[1479] Cornut-Gentille (F.) *Rapport sur la modernisation de l'État, qualité des services publics et indicateurs*, mission effectuée auprès du Ministre du budget et des comptes publics, 2010, p. 19.
[1480] Voir les Codes 108 et 332 de la loi n°2016/018 du 14 décembre 2016 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2017, Juridis périodique, 2017, n°109, pp. 65-70.

souvent en situation de monopole. Par exemple, l'indicateur du taux de remplacement des personnels en situation de congé maladie ou de congé maternité est un élément essentiel du service rendu à l'élève et à sa famille. En matière de qualité de service, la mesure est souvent plus difficile, d'où le recours à des taux de satisfaction, par exemple la proportion des entreprises satisfaites des candidats qui leur ont été adressés par les agences spécialisées en matière d'emploi. Il en va différemment des objectifs d'efficience de la gestion sur lesquels la doctrine s'est prononcée très explicitement.

c) Les objectifs d'efficience de la gestion

805. Ces objectifs posent la question de la meilleure utilisation possible des moyens engagés (en matériel, en crédits et surtout en personnel) au regard des réalisations souhaitées et obtenues [1481]. En effet, il convient de garantir au contribuable, et à ses représentants élus, qui votent les budgets, que l'emploi des fonds publics a été assuré de manière optimale [1482]. Ces objectifs de gestion permettent de montrer que, pour un niveau donné de ressources, la production de l'administration peut être améliorée ou que, pour un niveau donné de production, les moyens employés peuvent être réduits. Autrement dit, ces objectifs tendent, pour un même niveau de ressources, à accroître les produits des activités publiques ou, pour un même niveau d'activité, à nécessiter moins de moyens [1483]. Plus simplement, ces objectifs énoncent l'optimisation des moyens employés en rapportant l'activité ou les produits obtenus aux ressources mobilisées. En nous basant sur les développements précédents, un objectif d'efficience de la gestion associé au programme « *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* » est de maîtriser les coûts de gestion des administrations financières, c'est-à-dire de réduire le coût de gestion de l'impôt. Par ailleurs, dans le programme « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* », un objectif d'efficience est « *d'optimiser la gestion des projets immobiliers en évaluant le pourcentage de projets en retard ou encore le pourcentage de dépassement de coût* ».

806. Ces différents points de vue peuvent se retrouver dans un même objectif, traduits au travers de plusieurs indicateurs [1484]. Ceci revient à dire que pour atteindre une amélioration équilibrée de la performance, il importe que chaque axe de la performance soit

[1481] France (Ministère des Finances et des Comptes de l'État), *Les données de la performance 2015 - Missions du budget général de l'État*, 2015, p. 10.
[1482] Huet (P.), *Introduction à la journée d'information sur la RCB,* Revue française d'automatique, d'informatique et de recherche opérationnelle, tome 4, 1970, n°4, p. 2.
[1483] Calmette (J.-F.), *La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit*, *op. cit*., p. 52.
[1484] Galdemar (V.), Gilles (L.) et Simon (M.-O.), *op. cit*., p. 23.

représenté dans les objectifs retenus. C'est le cas de l'objectif « *améliorer l'efficacité du service rendu à l'usager par pôle emploi* », pour lesquels certains indicateurs renvoient à la qualité pour l'usager (taux de satisfaction des demandeurs d'emploi ou des employeurs), d'autres à l'efficience pour le contribuable. Un tel constat ne peut que permettre d'améliorer la performance, parce qu'il ne servirait à rien d'avoir des politiques bien gérées, mais sans impact réel, ou d'avoir des politiques qui ont des effets positifs, mais à des coûts démesurés.

807. Même s'ils correspondent à des objectifs dits stratégiques, qui sont détaillés dans les lois de finances annuelles [1485], ces trois axes de performance ne convergent pas nécessairement. Dans certaines situations, ils peuvent même entrer en contradiction, ce qui n'est pas sans conséquence sur l'évaluation de la performance. Dans tous les cas, ces objectifs doivent être déclinés en objectifs opérationnels pour les gestionnaires à tous les niveaux de l'administration chargée de mettre en œuvre les différents programmes. Les objectifs opérationnels sont soit une déclinaison directe des objectifs stratégiques (mêmes indicateurs avec des cibles adaptées, négociées lors du dialogue de gestion entre le responsable du service concerné et le responsable du programme), soit indirecte (indicateurs intermédiaires qui représentent des jalons dans l'obtention des résultats visés). Ils sont éventuellement enrichis d'objectifs complémentaires permettant de couvrir des champs du programme non pris en compte dans les objectifs stratégiques. Déterminants qu'ils soient, ces dispositifs n'épuisent pas le débat sur les difficultés rencontrées lors de la mesure des objectifs de la performance.

2. La mesure des objectifs de performance : un exercice légitime, mais complexe

808. Du point de vue juridique, et comme l'a démontré la Cour des comptes française, certains objectifs d'efficience de gestion et de qualité de service sont plus difficiles à mesurer ou à évaluer à l'aide d'indicateurs fiables [1486]. S'agissant des objectifs d'efficience de gestion, l'une des difficultés est que le législateur n'a pas tenu compte des dépenses en personnels [1487]. Or, cette question est l'une des clefs du contrôle de l'efficience puisque le personnel est bien une dépense en moyens. Ce constat est compréhensible. En effet, il est normal que les gestionnaires s'attachent d'abord à des indicateurs liés au contrôle de l'efficacité [1488]. Notons cependant, à la suite de M. Calmette, que les indicateurs de

[1485] A titre d'illustration, voir la loi n°2014/026 du 23 décembre 2014 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2015, Juridis périodique, 2014, n°100, pp. 24-36.
[1486] France (Cour des comptes), Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État, 2008, pp. 115-116.
[1487] Poli (R.), *Les indicateurs de performance de la dépense publique*, RFFP, 2003, n°82, p. 112.
[1488] Camby (C.), *Le cas d'un établissement public*, RFFP, 2004, n°88, p. 129.

l'efficacité présentent une certaine complexité. Il faut distinguer les indicateurs d'impact qui concernent un secteur particulier, et les indicateurs de politiques publiques, qui couvrent ou résultent de plusieurs politiques publiques différentes, mais qui ont des effets convergents [1489].

809. De son côté, l'objectif de qualité est sans doute encore plus complexe dans son appréhension. Cet objectif a un lien avec le critère d'efficience ; parce que la qualité a un coût, il est légitime de se demander si la hausse de la qualité d'un service peut vraiment aller de concert avec une baisse de moyens. De manière générique, la qualité peut être définie, d'après la norme ISO 8042-2.1, comme l'ensemble des caractéristiques d'une entité qui lui confère l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés ou non. Ces besoins, qui sont définis de manière très large par le Commissariat à la réforme de l'État, incluent la performance technique, les coûts ou les délais [1490]. Si déjà, en 1944, le Conseil d'État distinguait l'importance de la qualité pour la création de services publics au niveau local [1491], aujourd'hui, les politiques publiques systématisent cette évolution, en érigeant la satisfaction de l'usager « *en véritable contrainte axiologique pesant sur le service public* » [1492].

810. La difficulté est qu'en pratique, la qualité revêt des objectifs parfois antinomiques. L'exemple de la justice est à cet égard exemplaire [1493]. Comme il a été relevé plus haut, l'un des indicateurs du programme « amélioration de l'activité juridictionnelle » est le délai de traitement des affaires. Il est clair qu'en matière de lenteur, le système judiciaire réserve parfois des exemples inacceptables. Pourtant, en schématisant, il apparaît juste de considérer, avec M. Chevalier, que le souci de qualité peut aussi être facteur de ralentissement. D'ailleurs, pour reprendre ses termes, « *une administration de qualité est une administration capable de répondre rapidement aux demandes du public, le zéro délai impliquant l'accélération des procédures administratives et la simplification des formalités* » [1494]. Mais, il ne faut pas céder à la tentation du « tout rapide ». Au besoin, la qualité exige d'abord, et avant tout, que soit améliorée la consistance des prestations, en évitant les erreurs et les dysfonctionnements, qui risquent, en même temps, d'être sources de contentieux. Il s'agit du « zéro défaut » qui, largement contradictoire avec le « zéro délai », exige une

[1489] Calmette (J.-F.), *op. cit.*, p. 54.
[1490] Poli (R.), *op. cit*, p. 111.
[1491] CE 21 janvier 1944, *Léoni*, req. n°62.836, Rec. 26.
[1492] Chevallier (J.), *Le discours de la qualité administrative*, RFAP, 1988, n°46, p. 141 ; Cluzel-Métayer (L.), *Le service public et l'exigence de qualité,* Dalloz, 2006, p. 12.
[1493] Marshall (D.), *La mise en place de la LOLF au sein d'un service déconcentré : un tribunal de grande instance*, RFFP, 2004, n°88, p. 122.
[1494] Chevalier (J.), *L'accélération de l'action administrative*, RFAP, 1997, n°84, p. 593.

attention particulière et exclut toute précipitation génératrice d'improductivité [1495]. D'ailleurs, M. Cornut-Gentille soulignait qu'il ne faut pas confondre vitesse et précipitation, rapidité de traitement n'étant pas systématiquement synonyme de qualité de service [1496].

811. En réalité, la notion de lenteur elle-même est subjective. Ainsi par exemple, la justice est lente pour la personne qui intente une action judiciaire en réparation d'un dommage, elle est trop rapide pour celui, contre qui ladite action est intentée. M. Robert avait parfaitement exprimé cette idée dans une étude, en ces termes, « […] *la longueur d'un procès permet de rassembler des preuves et celui qui les trouve se félicite de la lenteur ; en revanche une personne mise en examen détenue provisoirement qui attend d'être jugée depuis plusieurs mois trouve la justice lente* » [1497]. Quelle que soit l'hypothèse retenue, la vérité est que ces trois axes de performance ne convergent pas nécessairement et peuvent même entrer en contradiction [1498]. L'analyse des indicateurs de résultats doit donc susciter une appréciation équilibrée et suffisante de chacun des critères au regard de ces axes.

B. Les impératifs du choix des indicateurs de performance

812. La recherche de la performance pour les organisations publiques, la diffusion de la culture des résultats à l'intérieur de celles-ci, passent par la mise sur pied d'indicateurs, souvent jugés très pauvres, réducteurs ou entraînant des effets pervers [1499]. Plus prosaïquement, la réforme budgétaire instituée par la LOLF prévoit pour chaque programme, la définition d'objectifs assortis d'indicateurs qui permettront de mesurer les résultats attendus et obtenus [1500]. En réalité, la qualité de l'ensemble du système de mesure de performance repose à la fois sur la pertinence et la fiabilité de la sélection d'indicateurs retenus [1501]. Un indicateur utile doit révéler des insuffisances. C'est pourquoi la notion d'indicateurs de performance mérite d'être clarifiée **(1)**, quand bien même les indicateurs liés à la mise en œuvre des politiques publiques (indicateurs de moyens et d'activités) auraient été réduits au profit des indicateurs d'efficacité et d'efficience **(2)**.

[1495] *Ibid*.
[1496] Cornut-Gentille (F.), *Rapport sur la modernisation de l'État, qualité des services publics et indicateurs*, mission effectuée auprès du Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, 2010, p. 19.
[1497] Robert (J.), Droits de l'homme et libertés fondamentales, Montchrestien, 6e éd., 1996, p. 854.
[1498] Damarey (S.), Finances Publiques 2016-2017, Gualino, 4e éd., 2016, p. 205.
[1499] Gibert (P.), *Le tableau de bord pour les organisations publiques,* Dunod, 2009, p. 1.
[1500] Abaté (B.), *Quels indicateurs de performances pour le nouveau budget de l'État ?*, in Bouvier (M.) (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Actes de la 1re Université de printemps de finances publiques du Groupement européen de recherches en finances publiques, LGDJ, 2004, p. 60.
[1501] Bacache-Beauvallet (M.), *Les indicateurs de performance au sein des services publics : difficultés et effets pervers*, in Breen (E.) (dir.), *Evaluer la justice*, PUF, 2002, p. 223.

1. La conceptualisation des indicateurs de performance

813. Le développement récent des indicateurs fait référence au concept de performance, inspiré des théories de la nouvelle gestion publique. Avant de procéder à la catégorisation de la notion des indicateurs **(b)**, il convient de clarifier le sens de cette notion qui est définie en des termes similaires dans les textes normatifs et autres manuels **(a)**.

a) Les indicateurs, instruments privilégiés de la mesure de performance

814. Depuis quelques années, souligne Mme Elbaum, l'appréciation des résultats des politiques publiques, à travers une batterie limitée d'indicateurs, a été mise en avant, et a eu tendance à être présentée comme le meilleur moyen d'en évaluer les performances [1502]. Dans ce sens, la LOLF contient quatre articles [1503] pertinents pour la clarification de la notion d'indicateurs de performance [1504]. La vision adoptée par le législateur camerounais n'est pas en rupture de la démarche adoptée par son homologue français. Il est possible de s'en rendre compte en invoquant un argument de texte. À ce titre, il résulte de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 que « *la loi de finances de l'année fixe pour le budget général, les programmes concourant à la réalisation des objectifs assortis d'indicateurs, les montants des autorisations d'engagement et des crédits de paiement* » [1505]. De plus, ce texte indique que « *la loi de règlement* […]*, constate les écarts dans la mise en œuvre des programmes sur la base des objectifs des indicateurs correspondants* » [1506]. Enfin, le législateur souligne que est obligatoirement jointe « *au projet de loi de finances de l'année* […], *une annexe présentant les dépenses de l'État par fonction, programme et objectif, avec les indicateurs de performance qui y sont associés* » [1507]. Ces dispositions sont fort instructives, parce qu'elles permettent de constater l'introduction généralisée, par le législateur camerounais, de la notion d'indicateurs dans la sphère publique.

815. Ce faisant, il accorde à l'indicateur une place centrale dans l'évaluation de politiques publiques, à tel point qu' « *évaluer une politique publique, c'est d'abord en mesurer l'efficacité à l'aide d'indicateurs de performance pour, dans un second temps, en*

[1502] Elbaum (M.), *La « politique des indicateurs » : contenu et limites*, Politiques sociales et familiales, vol. 110, 2012, p. 65.
[1503] Il s'agit des articles 7, 48, 51 et 54 de la loi organique française relative aux lois de finances du 1er août 2001.
[1504] Sur la notion des indicateurs, voir Brunetière (J.-R), *Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances : une occasion de débat démocratique ?,* RFAP, 2006, n°117, pp. 95-111.
[1505] Alinéa 3 de l'article 18 de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État.
[1506] *Ibid*, alinéa 2 de l'article 20.
[1507] *Ibid,* alinéa 4 de l'article de 36.

apprécier la pertinence » [1508]. De la même manière, il y a des raisons légitimes de penser, avec le Sénat français, à la nécessité de supprimer les objectifs lorsqu'ils ne sont pas accompagnés d'indicateurs, en ce sens que *« l'absence d'indicateur associé à un objectif* [est] *en contradiction avec l'adoption d'une démarche de performance, car il n'est alors pas possible de suivre et de mesurer l'atteinte de l'objectif* » [1509]. Ainsi, et sans contexte, la définition d'indicateurs pertinents et incontestables, soulignait déjà en 2004 M. Bussereau, ex-Secrétaire d'État au budget, « *détermine le succès opérationnel de la réforme* ».

816. Dans la même perspective, M. Woerth, alors ministre du Budget, des comptes publics et de la Fonction publique, indiquait, en 2009, que « *pour que les objectifs et les indicateurs soient utiles,* [admettons-le, ils ne le sont pas toujours]*, il faut qu'ils aient une pertinence : qu'ils soient proportionnés aux enjeux financiers, qu'ils soient compréhensibles pour le citoyen* […] » [1510]. Sans cette exigence, l'indicateur ne saurait être un levier de modernisation, puisque comme le soulignait la Cour des comptes française quelques mois auparavant, « *l'objectif principal pour les indicateurs de la LOLF* […] *ne se limite pas à améliorer l'information, mais est bien de contribuer à accroître la performance des politiques publiques. Leur apport réel dépend cependant* [des] *choix d'indicateurs pertinents* » [1511]. Au regard de ces indications, comment nier raisonnablement l'importance des indicateurs dans l'appréciation de la performance de l'action administrative.

817. Ainsi, au sens du régime financier de l'État, l'indicateur de performance est « *une variable qualitative ou quantitative permettant de mesurer les résultats obtenus dans la réalisation des objectifs* » [1512]. D'après le Guide marocain de gestion budgétaire axée sur les résultats, un indicateur est « *une variable ayant pour objet de mesurer, d'apprécier totalement ou partiellement un état, une situation et/ou l'évolution d'une activité ou d'un programme* […] » [1513]. De même, il n'est pas sans intérêt de s'inspirer de la définition proposée, en 2009, par le ministère tunisien des finances, pour qui, un indicateur est une

[1508] Merlot (P.) et *al*., *L'état en quête de performance*, in *Problèmes économiques*, La documentation française, 2006, n°2907, p. 48.
[1509] Arthuis (J.), *LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance*, Sénat, Rapport, 2005, n°220, p. 12.
[1510] Voir l'intervention de M. Eric Woerth, Assemblée nationale, 29 juin 2009, consulter le 24 novembre 2018, [http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2008-2009/20090283.asp].
[1511] Cour des comptes (France), *Rapport sur la sécurité sociale*, La Documentation française, 2008, pp. 37 et s.
[1512] Article 8 de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant Régime financier de l'État.
[1513] Royaume du Maroc, *Guide de gestion budgétaire axée sur les résultats*, Annexe à la circulaire du Premier ministre n°12/2001 du 25 décembre 2001 relative à l'adaptation de la programmation et de l'exécution du budget de l'État au cadre de la déconcentration.

« *représentation chiffrée qui mesure la réalisation d'un objectif et permet d'apprécier le plus objectivement possible l'atteinte d'une performance* » [1514].

818. Les constats qui précèdent paraissent fournir la matière, ou du moins des pistes sérieuses, pour une définition doctrinale de la notion d'indicateurs. Dans ce cadre, désirant prendre la mesure complète de la place occupée par les indicateurs dans la sphère publique, la doctrine a esquissé quelques définitions [1515]. Celle proposée par M. Lorino fournit toute son importance. Pour cet auteur, un indicateur est « *une information devant aider un acteur, individuel ou plus généralement collectif, à conduire le cours d'une action vers l'atteinte d'un objectif ou devant lui permettre d'en évaluer le résultat* » [1516]. Il en découle que l'indicateur doit avoir une pertinence opérationnelle, parce qu'il n'a d'utilité que relativement à une action à piloter. Par conséquent, il reste étroitement lié à un processus d'action précis.

819. Par ailleurs, souligne M. Le Nedic, l'indicateur doit avoir une efficacité cognitive. Dans ce cas, poursuit-il, « *il est destiné à l'utilisation par des agents précis, généralement collectifs, dont il doit aider à orienter l'action et à en comprendre les facteurs de réussite ou d'échec* » [1517]. Quel que soit le cas, l'indicateur doit permettre de fixer des cibles traduisant les objectifs, de mesurer les réalisations par rapport à ces cibles, de comprendre et d'analyser ces réalisations, d'orienter les décisions du manager dans le but d'améliorer la performance. Par ces constructions législatives et doctrinales, il semble se dégager un air d'unité autour du concept « d'indicateurs » de performance, dont la catégorisation mérite réflexion.

b) La nécessaire catégorisation des indicateurs de performance

820. Plusieurs types d'indicateurs peuvent être mobilisés pour permettre d'apprécier l'impact des politiques publiques. Il s'agit d'une part, des indicateurs de mise en œuvre des politiques publiques qui restent utiles à leur suivi et à la compréhension de leurs effets, à savoir les indicateurs de moyens et d'activités et d'autre part, des indicateurs de résultats.

[1514] MINFI (Tunisie), *Suivi de la performance et choix des indicateurs – Guide méthodologique*, 2009, p. 7.
[1515] Pour une étude complète de la notion d'indicateurs de la performance : voir Brunetière (J.-R.), *Les objectifs et les indicateurs de la LOLF, quatre ans après*, RFAP, 2010, pp. 477-495 ; Voyer (P.), *Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance*, PUQuébec, 2e éd., 2006, p. 157.
[1516] Lorino (P.), *Le Balanced Scorecard revisité : dynamique stratégique et pilotage de performance, exemple d'une entreprise énergétique*, Actes du 22e Congrès de l'Association francophone de comptabilité, Metz, 2001, p. 5.
[1517] Le Nedic, (T.), *La performance dans le secteur public : outils, acteurs et stratégies. L'expérience de la ville de Paris,* Mémoire de Master, Université Paris X - École des Mines, 2009, p. 35.

i) La survivance des indicateurs de moyens et d'activités

821. De nombreux travaux sont venus préciser le contenu de ces indicateurs. D'abord, il en est des indicateurs de moyens, qui visent à décrire le volume (unités physiques) ou le coût de l'ensemble des moyens mis en œuvre ou utilisés. Ainsi, le personnel utilisé (nombre de médecins, d'infirmiers, de policiers, d'enseignants, d'agents de bureau), du matériel (nombre de véhicules spécialisés, de machines, d'ordinateurs, d'imprimantes), des locaux (mètres carrés) ou encore les dépenses du parc automobile, sont les indicateurs de moyen les plus courants [1518]. Ces indicateurs fournissent une vision de la manière dont le service est organisé (nombre d'établissements scolaires, d'ambassades, de bureaux d'accueil) et de la manière dont la population ou le territoire est desservi (effectif moyen de la population cible par implantation, accessibilité géographique). Ces types d'indicateurs ont une utilité opérationnelle, et leur conversion en unités monétaires est généralement nécessaire pour pouvoir effectuer des comparaisons qui ne soient biaisées par des choix organisationnels.

822. A côté de ces indicateurs de moyens, existent une autre catégorie d'indicateurs dits de produits ou d'activités. Ces derniers retracent le développement des interventions publiques, ou au mieux décrivent l'ensemble des productions d'une administration ou d'un service (nombre de dossiers traités, nombre de formations dispensées, nombre d'heures d'enseignement, nombre de personnes accueillies, nombre de contrôles effectués, nombre de textes réglementaires élaborés). Par ailleurs, il est possible de distinguer les indicateurs d'activités ou de productions, des indicateurs de moyens. Tandis que les premiers mesurent le résultat direct d'une organisation, qu'il s'agisse de son activité (nombre d'heures de formation dispensées) ou de sa production (la production des titres), les seconds décrivent le volume ou le coût des moyens utilisés dans le processus de production de l'organisation (nombre d'heures-agents, crédits, locaux). La combinaison des indicateurs d'activités et de moyens permet d'apprécier l'efficience dans la conduite des activités, en répondant à la question de savoir si des prestations de qualité sont fournies au moindre coût ? C'est une mesure de la « productivité » de l'activité administrative.

ii) Le développement des indicateurs de résultats

823. Contrairement aux indicateurs de moyens et de produits, les indicateurs de résultats se définissent par rapport aux objectifs du programme qu'ils visent. Deux sortes de

[1518] Catteau (D.), *La LOLF et la modernisation de la gestion publique. La performance, fondement d'un droit public financier rénové*, Dalloz, 2007, p. 133 ; Elbaum (M.), *op. cit.*, p. 66.

résultats peuvent être distinguées : les résultats intermédiaires et les résultats finaux. Les premiers concernent les changements directement imputables au programme, et qui correspondent à ses objectifs spécifiques (taux d'utilisation de la ceinture de sécurité, le nombre d'élèves formés). Les résultats finaux ou d'impacts, quant à eux, concernent les changements qui ne peuvent être entièrement attribuables à un seul programme. C'est le cas du taux de mortalité sur la route, dont l'évolution dépend d'autres programmes (amélioration du réseau routier), ou encore, la production agricole, dont le niveau dépend de la situation climatique de l'année ou des exportations, influencées par le contexte économique global.

824. La comparaison des indicateurs de résultats aux objectifs initiaux et aux résultats attendus permet d'apprécier l'efficacité de l'activité administrative. Dans le cadre de la LOLF, il est dénombré entre un et six indicateurs par objectif [1519]. Le nombre forcément limité d'indicateurs retenus amène à se demander si quelques indicateurs simples peuvent rendre compte de la complexité des circonstances et de la diversité des attentes des citoyens-usagers. Par ailleurs, la focalisation des gestionnaires sur un faible nombre d'indicateurs ciblés, forcément réducteurs, pourrait conduire à dénaturer l'objectif poursuivi. Enfin, la Cour des comptes française a opéré une autre classification en distinguant les indicateurs de processus, de qualité de service et de moyens [1520]. Si cette classification est rigoureuse, une telle précision paraît inutile, et par ailleurs « *source de complexité excessive* » [1521].

825. Quelle que soit la situation, il est à observer que le recours aux indicateurs, qui a été rendu systématique avec la LOLF française de 2001 et le régime financier de l'État au Cameroun de 2007, requiert du temps pour que les acteurs se les approprient. À ce sujet, trois conditions de réussite, d'un tel système instauré au niveau de l'État, méritent d'être relevées. Il s'agit d'abord d'une définition claire et partagée de ce qu'est la performance ; elle doit en particulier permettre d'éviter les objectifs et indicateurs d'activités mesurant une quantité de biens ou services produits (nombre de bénéficiaires d'un dispositif donné). Ensuite, il faut un processus complet de définition de la stratégie, des objectifs, des indicateurs et des cibles et de prise de décision. Ce processus doit garantir la circulation de l'information et des mécanismes

[1519] Par exemple en 2012 en France, 423 objectifs dans le budget (hors budgets annexes) ont été dénombrés, soit 3,4 objectifs en moyenne par programme, et 888 indicateurs, soit 2,1 indicateurs en moyenne par objectif.
[1520] Cour des comptes (France), *Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2002*, 2003, p. 137.
[1521] Catteau (D.), *op. cit*., p. 133.

de responsabilité. Enfin, la réussite de ces indicateurs appelle à une stabilité du système dans le temps, de manière à suivre les indicateurs et examiner les résultats dans la durée [1522].

826. La littérature sur les indicateurs est abondante, soit pour en souligner l'intérêt, soit plus souvent, pour en dénoncer les carences et les dérives. D'ailleurs, dans un important travail, MM. Knoepfel et Varone donnaient la première alerte lorsqu'ils invitaient les théoriciens et praticiens de la nouvelle gestion publique à se méfier des terribles simplificateurs de la mesure de la performance publique. En résumé, il s'agissait pour eux d'élaborer un modèle causal qui identifie les objets (*outputs, outcomes* et impacts) et les critères (effectivité, efficacité, efficience) à évaluer lors de la mesure et de l'appréciation des produits et des effets de l'action étatique. Par la suite, ce modèle a été appliqué à deux cas concrets (politiques énergétique et de l'emploi) pour démontrer les déficiences des indicateurs de performance qui étaient définis dans les contrats de prestations négociés en Suisse [1523].

827. À la suite de ces auteurs, M. Ecalle rappelait que les premières observations de la Cour des comptes française, sur les projets de performance pour 2006, n'étaient pas très satisfaisantes pour diverses raisons. Parmi celles-ci, il invoquait le fait que les objectifs et indicateurs ne couvraient souvent qu'une petite partie des programmes ; les indicateurs n'étaient pas toujours chiffrés ou encore, le fait qu'il s'agissait souvent d'indicateurs d'activités qui ne tenaient pas compte des moyens mis en œuvre ou, au contraire, d'indicateurs de moyens sans référence aux résultats du programme [1524]. Autre point d'insatisfaction tient au fait que certains objectifs étaient trop soumis aux effets de facteurs extérieurs à l'Administration dont le gestionnaire du programme ne pouvait être tenu pour responsable [1525]. À titre d'illustration, les indicateurs du type « *taux d'insertion dans l'emploi durable des bénéficiaires d'une mesure d'aide au retour à l'emploi* » n'ont guère de sens par eux-mêmes, s'ils ne sont pas mis en perspective avec l'évolution du marché de l'emploi. Finalement, ces indicateurs d'activités et de moyens ont été ajustés au profit des indicateurs d'efficacité, d'efficience ou de qualité [1526].

[1522] En 2012, en France, 88% des indicateurs du budget général étaient inchangés par rapport à l'année 2011. Tandis que 6% étaient des indicateurs modifiés, 6% apparaissaient comme étant des nouveaux indicateurs.
[1523] Knoepfel (P.) et Varone (F.), *Mesurer la performance publique. Méfions-nous des terribles simplificateurs*, Politiques et management public, 1999, n°17, p. 123 ; Evina (R.), *op. cit*., p. 5.
[1524] Galdemar (V.), Gilles (L.) et Simon (M.-O.), *Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ?*, Cahier de recherche, 2012, n°299, p. 30.
[1525] Ecalle (F.), *De la rationalisation des choix budgétaires à la LOLF*, complément B au rapport du Conseil d'Analyse Économique, *Économie politique de la LOLF*, La Documentation française, 2007, p. 239.
[1526] Galdemar (V.), Gilles (L.) et Simon (M.-O.)*, op. cit.*, p. 10.

2. L'ajustement des indicateurs de performance

828. Déjà au lendemain de l'entrée en vigueur de la LOLF, le Député Cornut-Gentille avait souligné, pour le regretter, le fait que « *la sphère publique croule sous les* [poids des] *indicateurs* » [1527]. En guise d'illustration, pour la seule loi de finances pour l'exercice 2009, l'État français avait produit 1178 indicateurs, venant s'ajouter à toute une batterie de chiffres établis par l'administration. Chaque ministère se doit de disposer de sa direction de la statistique, aux côtés des corps d'inspection générale et autres contrôleurs de gestion sans compter le recours de plus en plus fréquent aux audits externes. Il semble que c'est au vue de ces dernières considérations que le législateur français a réduit, de façon considérable, le nombre d'indicateurs dans les lois de finances. Ainsi, dans les PAP pour l'exercice 2015, l'ensemble du budget de l'État comptait 97 indicateurs au niveau des missions, dont 18 non issus directement des programmes.

829. Ces premiers ajustements seront poursuivis pour les exercices à venir, afin de rendre compte des résultats concernant les grandes priorités de la mission et permettre, le cas échéant, des comparaisons internationales. La rationalisation des objectifs et des indicateurs de programme a permis de clarifier les objectifs et de se limiter aux seuls indicateurs de performance pertinents [1528]. Les nombreuses évolutions au titre de l'exercice 2015 répondent à cette exigence. D'ailleurs, dans le projet de loi de finances française de 2015, le nombre des indicateurs de programme a connu une baisse de l'ordre de 19%. Par ailleurs, 22% des indicateurs ont fait l'objet d'une révision de leur libellé ou de leurs modalités de calcul (5% aux PLF 2013 et 2014) pour plus de précision.

830. Seulement, la modification d'une année à l'autre des indicateurs inscrits dans les documents budgétaires réduit les possibilités de comparaison temporelle. Certains indicateurs nécessitent d'être suivis sur plusieurs exercices pour permettre leur analyse. S'inspirant d'un exemple identifié par la Cour des comptes française dans le domaine éducatif [1529], il en ressort que le « *taux de prise en charge de l'enseignement des langues vivantes* », le « *taux relatif à l'adaptation et à la scolarisation des élèves handicapés* », ou la « *proportion d'élèves handicapés bénéficiant d'un accompagnement de vie scolaire* » n'ont de signification que s'ils sont suivis sur une durée suffisamment longue, les politiques éducatives ne

[1527] Cornut-Gentille (F.), *op. cit.*, p. 15.
[1528] Guillaume (B.), *op. cit.,* p. 108.
[1529] Cour des comptes (France), *La loi organique relative aux lois de finances : un bilan pour de nouvelles perspectives*, Rapport public sur *La mise en œuvre de la LOLF*, La Documentation française, 2011, p. 166.

produisant d'effets que sur plusieurs années. L'instabilité des indicateurs devrait être limitée autant que possible. De même, en matière culturelle, ce sont plus d'une dizaine d'indicateurs qui ont vu leur périmètre ou leur énoncé varier, interdisant encore toute analyse fine sur la durée. Ainsi, en 2006, l'effort d'élaboration des plans de récolement décennal des musées visait une cible de 50% en 2010. Cette année-là, la cible était de 100%. Cette évolution ne traduit pas une performance exceptionnelle du ministère en la matière mais le changement, à partir de 2010, du périmètre de l'indicateur, qui se limite aux seuls musées nationaux et n'intègre plus l'ensemble des musées de France.

831. Ce dernier exemple, souligne la Cour des comptes française [1530], met en lumière la nécessité d'analyser les raisons qui conduisent à modifier ou à supprimer un indicateur. Sur 32 indicateurs pris au hasard en 2006, plus de la moitié ont disparu en 2010, dont quatre parce que l'objectif qu'ils reflétaient avait été atteint. Par ailleurs, certains indicateurs ont été supprimés sans explication, d'autres l'ont été parce que la performance se dégradait [1531]. Dans la voie ainsi tracée par les législateurs camerounais et français et suivie par la doctrine, les gestionnaires publics doivent imprimer leur marque, en construisant des indicateurs pertinents pour pouvoir mieux appréhender des phénomènes complexes.

§ 2. L'analyse des repères sur la systémique de la mesure de la performance

832. La mesure de la performance n'a de sens que si elle s'inscrit dans un processus d'amélioration des services rendus aux usagers-citoyens-contribuables, et que si elle est liée à l'obligation de rendre compte et à la culture de la performance. En réalité, faire de l'indicateur un élément clé du management suppose de valider l'hypothèse selon laquelle, tout ce qui est important dans une activité est mesurable de façon aisée, objective et fiable. Ceci suppose, *a contrario*, de se résigner à ce que seul ce qui est mesurable aisément, objectivement et de façon fiable, soit considéré comme important [1532]. L'indicateur procède d'une systémique qui semble extrêmement mal connue des décideurs publics, à moins qu'elle ne soit délibérément occultée [1533]. Au rang des principaux aspects de cette systémique, se trouve l'inscription des indicateurs non seulement dans un système d'acteurs **(A)**, mais aussi, et surtout, dans un processus de transformation **(B)**.

[1530] *Ibid.*, p. 167.
[1531] Brunetière (J.-R.), *op. cit.*, p. 477.
[1532] Chatelain-Ponroy (S.) et Sponem (S.), *Culture du résultat et pilotage par les indicateurs dans le secteur public*, en ligne sur le lien [https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00460649], 2009, p. 165.
[1533] Le terme « systémique » renvoie au fait que les indicateurs sont construits pour appréhender des phénomènes complexes.

A. L'inscription des indicateurs de performance dans un système d'acteurs

833. Comme l'avait tôt fait d'indiquer le Professeur Bessiré, c'est ici la question de la pertinence de l'indicateur qui est posée. Celle-ci ne peut être appréciée que par rapport à la finalité poursuivie et à sa déclinaison en termes d'objectifs [1534]. Dans les organisations publiques, le relevaient déjà, à juste titre, certains spécialistes incontestés du *new public management*, « *les finalités sont souvent floues et même lorsqu'elles sont explicitées, elles peuvent ne pas être considérées comme pertinentes par certains acteurs* » [1535]. Tout comme ils peuvent être difficiles à définir, les indicateurs peuvent être multiples, voire contradictoires. C'est dans le choix des indicateurs d'impacts que la dimension intrinsèquement politique de l'indicateur se manifeste avec le plus de force. L'indicateur, comme tout instrument de mesure de la performance, s'inscrit dans un système d'acteurs, en ce sens qu'il demeure la traduction d'une politique portée par des acteurs. Mal conçu, il peut donner lieu, non seulement, à des manipulations et à des comportements opportunistes **(1)**, mais aussi à des interprétations erronées ou difficiles **(2)**.

1. Les risques de manipulation et de comportements opportunistes

834. Généralement, un indicateur, quelle que soit sa qualité, ne saisit qu'un nombre limité de facettes du phénomène considéré. Le risque d'une focalisation sur certaines dimensions de la performance au détriment d'autres est toujours présent. Ceci a comme corollaire le risque de comportements opportunistes et la tentation de manipuler les indicateurs, surtout si leur est associé un système d'incitations financières et si le système d'activités est complexe [1536]. Dans le pilotage par les indicateurs par exemple, MM. Bessiré et Fabre notent l'existence réelle du risque de manipulation des indicateurs. Bien sûr, indiquent-ils que, « *si ce risque est relativement faible, il reste très élevé pour les indicateurs portant sur les intrants, les moyens, l'activité et les extrants* » [1537]. A titre d'illustration, la SNCF utilise l'indicateur « pourcentage de trains partant à l'heure » pour évaluer l'atteinte de ses objectifs. Pour maintenir ce ratio à un niveau satisfaisant, en cas de retard d'un train, elle évite de retarder les trains assurant la correspondance, sans égard pour les passagers du train en retard. Finalement, la qualité globale du service n'est pas améliorée.

[1534] Bessire, (D.), *Définir la performance*, Comptabilité Contrôle Audit, tome 5, vol. 2, 1999, p. 127.
[1535] Bessire (D.) et Fabre (P.), *Enjeux et limites du pilotage par les indicateurs en management public, l'exemple de la recherche en sciences de gestion*, Comptabilités, économie et société, 2011, p. 8.
[1536] Brunetière (J.-R), *Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances: une occasion de débat démocratique ?, op. cit*., p. 97 ; Knoepfel (P.) et Varone (F.), *op. cit*., pp. 125.
[1537] Bessiré (D.) et Fabre (P.), *Enjeux et limites du pilotage par les indicateurs en management*, *op. cit*., p. 8.

835. Une autre illustration tient au taux de criminalité. À ce titre, dans une zone donnée, le nombre de plaintes déposées auprès d'un commissariat de police peut diminuer même si la criminalité augmente, parce que les policiers peuvent être tentés, s'ils sont évalués sur cet indicateur, de décourager le dépôt de plaintes. Celui-ci sera matérialisé par le temps d'attente excessif, par l'encouragement à déposer une simple « main-courante », qui, malheureusement, n'est pas prise en compte dans les statistiques. Pour éviter les risques liés à la manipulation des indicateurs, la doctrine recommande de prendre certaines précautions, notamment celles portant sur l'utilisation d'une batterie cohérente d'indicateurs, une combinaison appropriée d'indicateurs individuels et collectifs [1538].

836. La focalisation sur un indicateur unique ou un nombre trop réduit d'indicateurs tend à générer des comportements opportunistes ; c'est pourquoi, l'utilisation d'une batterie cohérente d'indicateurs permet, de façon générale, de limiter ces risques. En particulier, les indicateurs quantitatifs devraient, chaque fois que possible, être couplés avec des indicateurs qualitatifs. Dans les exemples mentionnés plus haut, le pourcentage de trains partant à l'heure devrait être mis en regard du taux de satisfaction des voyageurs. Il en est de même du nombre de plaintes déposées, qui devraient être analysées à la lumière du taux de satisfaction des personnes s'étant présentées au commissariat. Toutefois, il n'est pas sans pertinence de constater avec certains auteurs, que, depuis l'instauration de la LOLF, un nouveau courant de recherche, très critique, a vu le jour montrant l'incapacité des démarches de quantification à rendre compte de l'activité des services [1539].

837. M. Boussard, dans son analyse sur la mise en place de la LOLF au Ministère des Affaires étrangères, l'a très bien décrit en ces termes : « *les critères et les indicateurs de performance* […] *sont d'autant plus problématiques que l'action à évaluer ne peut être appréciée par le seul biais des données quantitatives* […]. *En privilégiant ce qui peut être facilement dénombré* […], *on réduirait la performance de la diplomatie française à des activités périphériques. Sans doute, cette crainte peut-elle utilement être transposée dans le cas des commissariats de police qui enregistrent un nombre croissant de plaintes pour violence conjugale. Cet accroissement des plaintes suppose-t-il une défaillance des dispositifs de prévention, une recrudescence des comportements violents ou plutôt la manifestation d'une confiance accrue des victimes vis-à-vis des services de l'État dont elles attendent aides et protection ? D'autre part, il serait impossible de quantifier certaines activités, comme la*

[1538] *Ibid*. p. 9.
[1539] Aubouin (N.), Coblence (E.) et Kletz (F.), *Les outils de gestion dans les organisations culturelles : de la critique artiste au management de la création,* Revue management et avenir, 2012, n°54, p. 192.

prise de contact, la négociation, les relations avec les homologues, etc. Cette quantification pervertirait la performance réelle de la diplomatie, car atteindre les objectifs quantifiés demandés ne peut se faire sans qu'un réel travail diplomatique soit mené ; les résultats ne peuvent être mesurés que sur le long terme et de façon plus qualitative que quantitative » [1540].

838. Dans une perspective similaire, le syndicat Alliance – Police nationale publiait un communiqué en 2009, dans lequel il affirmait que si le rôle de la Police nationale est d'obtenir des résultats en interpellant les auteurs d'infractions, de délits ou de crimes, la recherche du résultat ne signifie pas la politique de la statistique inutile et du rendement contre-productif. Dans le prolongement de ce raisonnement, ce syndicat indiquait que « *la pression du chiffre sur les policiers*, […], *n'est pas l'objectif de la recherche du résultat telle que nous la concevons. Les policiers* doivent *faire leur travail de manière qualitative et non quantitative. C'est pourquoi, Alliance Police nationale demande au Ministre de l'Intérieur de mettre* […] *un terme à cette course effrénée aux chiffres en redéfinissant les objectifs* » [1541].

839. Ainsi envisagé, le jugement peut être gravement faussé, sans la prise en compte de la dimension qualitative. Ainsi, le nombre de vols dans les transports en commun d'Île-de-France a ainsi légèrement diminué au cours des onze premiers mois de l'année 2010, mais les vols avec violence ont augmenté de 40%. À cet égard, il s'avère que le fait de ne pas prendre en compte le degré de gravité du délit est susceptible de donner une image faussée de la situation. Il convient également de trouver une combinaison appropriée d'indicateurs individuels et collectifs. La seule utilisation d'indicateurs collectifs peut provoquer des phénomènes de passager clandestin, qui de l'avis de la doctrine, sont surestimés, compte tenu de l'existence de pressions normatives propres à tout groupe humain [1542].

840. Le ciblage sur des indicateurs individuels à l'inverse casse la communauté de travail et a des effets délétères sur la qualité des services rendus aux usagers. Ainsi, si un employé est absent, il n'y a aucun intérêt pour ses collègues à assumer une partie de sa charge de travail. Ces développements traduisent le débat actuellement en cours dans la sphère publique concernant la manipulation des indicateurs de performance de l'action publique. Que ce soit dans les services de police, dans les agences d'emploi, dans les hôpitaux ou dans les établissements scolaires, la culture du résultat est au cœur d'interrogations voire de polémiques dues, en partie, à la complexité d'interprétation des indicateurs.

[1540] Boussard (V.) et Loriol (M.), *Les cadres du Ministère des affaires étrangères et européennes face à la LOLF*, RFAP, vol. 4, 2008, n°128, pp. 717-728.
[1541] Voir communiqué de presse, « ALLIANCE Police Nationale satisfait que le travail efficace des policiers soit publiquement reconnu », 14 janvier 2010.
[1542] Bessire (D.) et Fabre (P.)*, op. cit.*, p. 9.

2. La complexité d'interprétation des indicateurs

841. L'indicateur doit avoir un mode de calcul relativement stable dans le temps et l'espace. Une absence de stabilité empêche ou fausse la comparaison et, donc, ne permet pas une évaluation correcte de l'évolution du phénomène mesuré. Symétriquement, un indicateur figé, face à une transformation importante du contexte, donne une vision biaisée du phénomène observé. Notons que des changements dans l'espace ou le temps peuvent correspondre à des manipulations, destinées à améliorer les statistiques. En France, par exemple, la variation du mode de décompte des chômeurs et les débats qu'elle suscite illustre ces difficultés. La forme sous laquelle se présentent les indicateurs mérite également une attention particulière. Rappelons que les indicateurs peuvent être exprimés en termes d'unités physiques ou d'unités monétaires, même si les ressources, par exemple, sont homogènes.

842. Mais il est possible d'envisager, à juste titre, que si leur coût relatif diffère sensiblement, l'utilisation d'un indicateur physique synthétique masquera une partie du phénomène. Les indicateurs peuvent se présenter sous une forme assimilable à une variable continue (nombre d'étudiants inscrits, nombre de chômeurs inscrits…), d'autres sous forme d'une variable discrète prenant un nombre limité de valeurs (de 0 à 5) ; dans le cas le plus extrême la variable est binaire (0/1). Les phénomènes organisationnels étant généralement d'une grande complexité, l'utilisation d'indicateurs binaires devrait être limitée et les échelles utilisées dans le cas de variables discrètes présenter un nombre de points raisonnables.

B. Le processus de transformation des indicateurs

843. Globalement, les indicateurs ne font sens que pris dans un système, il convient alors de les organiser de façon appropriée, en fonction d'un modèle type **(1)**. Celui-ci inclut, au-delà des indicateurs classiques (de moyens, d'activité et de résultats), des indicateurs sur les intrants et des indicateurs d'impact **(2)**.

1. La modélisation des différents types d'indicateurs

844. Très souvent, les finalités, c'est-à-dire les politiques poursuivies se traduisent, non seulement, sous formes d'objectifs, de résultats et d'impacts, mais aussi, elles conditionnent le choix des intrants, des moyens utilisés et de leur mode de mise en œuvre. Pour donner une traduction concrète à ce schéma, prenons l'exemple d'un service départemental d'incendie et de secours. A côté d'autres missions moins connues, leur objectif majeur est la sauvegarde des biens et des personnes. Les intrants sont les demandes d'intervention qui peuvent varier en volume et en composition (fausses alertes et interventions mineures coexistant avec de véritables urgences), ceci pouvant profondément altérer la

réalisation de leurs missions. Les moyens, ou ressources allouées, sont les effectifs de pompiers ainsi que les matériels spécialisés utilisés lors des interventions.

845. Par ailleurs, l'activité se traduit par un nombre d'interventions de nature variée, par exemple de type « lutte contre l'incendie », les extrants expriment alors le résultat de l'action sur l'environnement, par exemple, le nombre d'incendies éteints ou le nombre de personnes secourues. Les impacts sont plus diffus et moins aisés à saisir et représentent la réaction de l'environnement à l'action publique. Par exemple, l'impact de la lutte contre les incendies de forêt peut être apprécié en examinant l'évolution du pourcentage de forêts détruites sur plusieurs années. Quant à l'environnement, il peut produire des effets favorables ou défavorables, par exemple la situation météorologique. Ces indicateurs peuvent être complétés par les traditionnels indicateurs d'économie, d'efficience et d'efficacité, pour lesquels nous n'y reviendrons plus. Cette précision, loin s'en faut, n'occulte pas les difficultés qui peuvent être liées à l'opérationnalisation des indicateurs, spécifiquement ceux d'impacts.

2. Les difficultés spécifiques d'appréciation des indicateurs d'impact

846. L'analyse des difficultés pratiques liées à l'appréciation des indicateurs d'impact **(b)**, commande que soit préalablement envisagée la question, certes théorique, des concepts d'objectifs de résultats et d'objectifs d'impact **(a)**.

a) La clarification sémantique des indicateurs de résultats et d'impact

847. La plupart des indicateurs sont bien connus et largement utilisés par les décideurs publics. Cependant, les indicateurs d'impact sont presque totalement absents du discours public qui, dans l'esprit du *new public management*, valorise le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats [1543]. Or, l'objectif ultime de l'action publique n'est pas un résultat (*outcome*), mais un impact, c'est-à-dire les effets réels de cette action. En effet, l'existence même des organisations publiques se justifie par les externalités qu'elles génèrent, c'est-à-dire par leurs retombées sur la société. Comment pourrait-il en être autrement ? De fait, les indicateurs de résultats recensent les effets sociétaux dans une perspective plus globale, le degré d'atteinte des objectifs et les conséquences à long terme des mesures de politiques publiques telles que la baisse des inégalités sociales, la croissance économique ou l'environnement.

848. Entre temps, les indicateurs d'impacts recensent la réception des bénéficiaires à savoir, la satisfaction des clients, l'acceptation des mesures et des offres, l'observance des

[1543] Bessire (D.) et Fabre (P.), *Enjeux et limites du pilotage par les indicateurs en management, op. cit.,* p. 10.

interdictions [1544]. Ainsi conçue, et résumant un point de vue largement partagé, Mme Chatelain-Ponroy et M. Sponem font observer que la performance de l'action publique, dépend non seulement du niveau d'activité des administrations, par exemple le nombre d'infractions constatées sur la route par les agents de police, mais aussi de l'impact de cette activité sur la société, - par exemple le nombre d'accidents sur la route » [1545] ; ce qui reste délicat voire difficile à mesurer.

b) La difficile mesure des objectifs d'impact

849. La mesure des objectifs d'impact d'un programme est très délicate [1546]. Très souvent, l'impact est dilué dans le temps, et par conséquent, il doit se mesurer dans la durée. D'ailleurs, pour réaliser celle-ci, encore faut-il pouvoir disposer d'instruments de mesure adéquats. Or, s'il est possible de suivre l'évolution sportive des jeunes athlètes, dans le domaine de l'insertion/prévention, l'évaluateur se heurtera inévitablement à l'absence de suivi individuel. Pour l'impact à plus long terme, il sera confronté à l'inexistence d'outils *ad hoc* (observatoires de la délinquance). Au demeurant, et dans le but d'évaluer efficacement le degré d'application des réformes visant à mesurer la performance, il est important d'observer si ces informations sont effectivement utilisées à des fins de pilotage. De cette manière, il est possible de déduire l'efficacité de ces indicateurs dans la gestion de la performance.

850. Par ailleurs, concernant le rapport entre les indicateurs d'impacts et ceux de résultats, le nombre de kilomètres d'autoroute construits, qui est un indicateur de résultats, ne dit pas grand-chose de la performance d'une politique publique. En réalité, ce qui importe, c'est l'indicateur d'impact c'est-à-dire celui de savoir si cette nouvelle voie a permis de désenclaver une région et de stimuler son dynamisme économique, ou encore, si elle a permis d'améliorer la sécurité routière par la diminution du nombre de morts sur les routes. Également, les impacts négatifs méritent d'être appréhendés en ces termes : la nouvelle autoroute et l'augmentation du trafic qu'elle a généré ont-elles contribué à une augmentation des gaz à effet de serre, des espèces rares ont-elles été fragilisées ? Dans le même esprit, augmenter le pourcentage d'une tranche d'âge à obtenir le baccalauréat est peut-être un objectif louable, mais ce taux ne renseigne guère sur l'évolution des compétences de la population en général et sa capacité à trouver un emploi à la mesure de ses ambitions. En se concentrant sur les résultats et non sur les impacts, le discours public se trompe de cibles.

[1544] Kuhlmann (S.), *Les démarches pour mesurer la performance des administrations européennes locales : une analyse comparative des expériences de réforme en Grande-Bretagne, en France, en Suède et en Allemagne*, RISA, vol. 76, 2010, p. 359.

[1545] Chatelain-Ponroy (S.) et Sponem (S.), *Culture du résultat et pilotage par les indicateurs dans le secteur public, op. cit.,* p. 167.

[1546] Fabre (P.), *L'évaluation de la performance des associations dans les villes françaises, entre proximité et contingence*, Comptabilité - Contrôle - Audit, tome 11, 2005, n°1, p. 61.

851. Il est vrai que les indicateurs d'impact, au contraire des autres indicateurs, sont particulièrement difficiles à calculer, parce qu'ils mesurent des phénomènes, dont la dimension qualitative est forte et qui, très souvent, prennent leur sens sur le long terme. Ce faisant, l'une des particularités des organisations publiques est que, généralement, l'impact ne se fait sentir qu'à long terme ; c'est ce qui justifierait le fait que certains ordonnateurs, à l'instar des chefs des exécutifs locaux, soient élus pour plusieurs années [1547]. L'impact est également multiforme et n'est pas apprécié de la même façon par les différentes parties prenantes. A titre d'illustration, là où le projet de construction d'un aéroport, comme celui de Notre-Dame-des-Landres, sera vu par le gouvernement comme un moyen d'accroître et de développer les infrastructures aéroportuaires, il sera perçu par une collectivité territoriale comme une opportunité pour la création de nouveaux emplois. En revanche, elle sera considérée par les défenseurs de l'environnement comme un risque [inacceptable] pour la justice climatique et par les riverains comme une menace sur leur santé. Il apparaît ainsi que l'impact renvoie à des finalités, donc à des choix politiques nécessairement conflictuels.

852. Au demeurant, il est évident qu'excepté aux niveaux les plus élevés de la hiérarchie, il n'est possible d'évaluer la performance des gestionnaires publics qu'en fonction des *outputs*, ce d'autant plus que l'une des règles de la gestion par les résultats consiste à ne demander des comptes que sur des éléments contrôlables par la personne évaluée. Le problème est qu'il est difficile de trouver des indicateurs d'activités liés sans équivoque aux externalités. A titre d'illustration, pour améliorer la sécurité routière, la police nationale se fixera comme cible une progression des taux de dépistages positifs de l'alcoolémie, signe de l'efficacité des contrôles, alors que la gendarmerie visera une baisse des taux, signe de l'efficacité de la prévention [1548]. Finalement, il est tentant de se poser la question de savoir qui a raison, la police ou la gendarmerie ? Est-il pertinent de choisir cet indicateur comme un moyen de mesure de la performance d'un programme de sécurité routière ? Quelle que soit la solution retenue, le lien non automatique entre *output* et *outcome* crée fréquemment un décalage entre les dirigeants et la population. Tandis que celle-ci raisonne en fonction des résultats, les premiers se focalisent sur la base des produits. De ce fait, apparaît un risque de déplacement des objectifs [1549].

[1547] Chatelain-Ponroy (S.) et Sponem (S.)*, op. cit.,* p. 169.
[1548] Arthuis (J.), *Les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF*, Sénat, Rapport d'information, n°120, 2005, p. 4.
[1549] Chatelain-Ponroy (S.) et Sponem (S.), *Culture du résultat et pilotage par les indicateurs dans le secteur public*, en ligne sur le lien [https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00460649], 2009, p. 167.

Conclusion du chapitre 1

853. À ce stade de l'analyse, force est de constater que la LOLF française et la loi portant régime financier de l'État du Cameroun sont des éléments essentiels de la gestion de l'État par la performance. En effet, ces textes ont suscité au sein de l'administration publique une logique de fonctionnement fondée sur un engagement en termes d'objectifs à réaliser. Il s'agit, indéniablement, en droits camerounais et français, d'une « révolution » ; finalement, celle-ci conduit à ce qu'une évaluation du gestionnaire soit réalisée afin d'apprécier les résultats obtenus par rapport aux objectifs initialement fixés [1550]. À la vérité, il a été démontré que cette démarche de la performance permet une évaluation, sur le double plan, qualitatif et quantitatif, de l'activité de l'administration, et par ricochet celle de l'ordonnateur-gestionnaire, démarche permettant de tirer les conséquences des résultats obtenus.

854. Seulement, si les valeurs qui fondent la démarche de performance, à savoir la productivité, la responsabilité, la transparence, ou encore, l'obligation de rendre compte, sont encore loin d'être familières à la culture administrative camerounaise, il en est autrement en France si l'on s'en tient aux observations formulées par la Mission d'Information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF) de l'Assemblée nationale. En effet, en 2011, cette Mission avait reconnu que l'un des succès de cette loi organique résidait dans la diffusion de la culture de la performance au sein de l'administration grâce à la nouvelle chaîne de responsabilité managériale qu'elle imposait.

[1550] Damarey (S.), *Finances publiques. Elaboration – Exécution – Contrôle*, Gualino, 5e éd., 2017, p. 203.

Chapitre 2

La responsabilité managériale, corollaire de l'autonomie de gestion

855. Le nouveau cadre budgétaire de gestion publique, institué par la LOLF et la loi portant RFÉ du Cameroun, entraîne une évolution, voire une révolution importante, des modalités de l'exécution du budget de l'État. Comme le précise M. Barilari, cette réforme s'accompagne de « *la détermination d'une chaîne de responsabilités à l'intérieur de l'administration* » [1551], chaque responsable de la déclinaison opérationnelle des programmes étant responsable devant l'autorité qui lui est hiérarchiquement supérieure. Il s'agit d'un système qui se situe aux antipodes de la logique de moyens « *particulièrement déresponsabilisante* » [1552] qui était principalement appliquée en France jusqu'en 2005 [1553], et au Cameroun jusqu'en 2013 [1554]. La conception managériale de la gestion financière a renouvelé la question de la responsabilisation des acteurs financiers publics.

856. En tout cas, parce qu'elle est fondée sur l'appréciation de la qualité des actions menées par les autorités publiques par rapport à des critères de performance préalablement déterminés [1555], la responsabilité managériale est mise en œuvre tout au long de la chaîne des autorités, et consiste en « *l'évaluation et la sanction positive ou négative de la qualité de la gestion de chaque ordonnateur par son autorité de référence* » [1556]. Désormais, une nouvelle responsabilité, liée aux libertés qui sont accordées aux gestionnaires, leur est demandée. Justement c'est bien parce que des libertés sont offertes et se traduisant par la globalisation et la fongibilité des crédits, et ce, dans des limites bien déterminées [1557], qu'en contrepartie des responsabilités plus fortes sont demandées à ces gestionnaires [1558]. Il s'agit pour ces derniers, comme l'a relevé M. Mordacq, non seulement de s'engager sur des objectifs et des indicateurs

---

[1551] Barilari (A.), *Vers la réforme des responsabilités des gestionnaires publics*, in *Finances publiques et responsabilité, l'autre réforme*, AJDA, 2005, n°13, p. 700.
[1552] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), Finances publiques, LGDJ, 17e éd., 2018, p. 482.
[1553] Avant l'entrée en vigueur de la LOLF, les règles budgétaires en France étaient régies par l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ; Philip (L.), *Ordonnance de 1959 et la loi organique de 2001 relatives aux lois de finances*, La Documentation française, 2004, pp. 5 et s.
[1554] Au Cameroun, avant l'entrée en vigueur de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007, le droit budgétaire était issu de l'ordonnance du 7 février 1962 portant régime financier de la République Fédérale du Cameroun.
[1555] Barilari (A.) et Bouvier (M.), *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État,* LGDJ, 3e éd., 2010, p. 18 ; Groper (N.), *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, Dalloz, 2009, pp. 13-14.
[1556] Mendouga (M.), *La responsabilité des ordonnateurs*, séminaire annuel des Établissements Publics Administratifs organisé par la Direction Générale du Trésor du Cameroun, 2013, p. 8.
[1557] *Ibid.*, alinéa 3 de l'article 53.
[1558] Lefranc (M.), *La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 et la question de la responsabilité des acteurs*, Mémoire de Master, droit public, Université de Lille 2, 2005, p. 57.

de résultats, à travers les PAP dans les lois de finances, mais aussi de rendre compte à travers les RAP associés aux lois de règlement [1559].

857. S'il est compréhensible que c'est l'essence même de la responsabilité managériale qui est ainsi instaurée, encore faut-il, pour qu'elle soit effective, que les administrations publiques mettent en œuvre des stratégies leur permettant de gagner en efficacité et en efficience. Parmi les démarches entreprises [1560], l'introduction des systèmes de rémunération liée à la performance (RLP) individuelle et collective figure en bonne place [1561]. Néanmoins, l'intégration de ces dispositifs de rémunération de la performance dans le droit de la fonction publique s'avère difficile, parce qu'elle se heurte à l'un des principes du service public, à savoir le traitement égalitaire des agents publics. Plus simplement, la détermination de la responsabilité du gestionnaire public est essentielle à l'effectivité de la LOLF. Or, si les législateurs français et camerounais ont prévu que le gestionnaire devait supporter une responsabilité, en l'occurrence dans la réalisation des objectifs lui sont assignés, ils n'ont, en revanche, pas indiqué qu'elle devait être la nature de cette responsabilité **(section 1)**.

858. Le Professeur Damarey regrette cette ommission dès lors qu' « *en l'absence de volonté législative affirmée, l'administration a conservé toute latitude pour déterminer les conséquences liées à la réalisation ou non des objectifs fixés* » [1562]. Celle-ci, appréciée en fonction des résultats obtenus, suppose que les acteurs concernés, notamment le Parlement, puissent en tirer les conséquences dans le contenu des lois de finances. La principale difficulté réside, actuellement, dans la détermination des régimes de responsabilité de nouveaux managers, seuls moyens de réussite de la LOLF **(section 2)**.

Section 1. Les modalités de mise en œuvre de la responsabilité managériale

859. Les conditions de responsabilité managériale mises en place par la LOLF, dans les systèmes étudiés, sont de trois ordres. Il s'agit, d'abord, de la fixation d'un cadre d'objectifs mesurables par des indicateurs, avec des cibles de résultats arbitrées au regard des leviers d'action et des moyens. Ensuite, il s'agit, de la création de marges de manœuvres

[1559] Mordacq (F.), *Quels changements liés à la mise en œuvre de la LOLF ?*, in Bouvier (M.) (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Actes de la 1re Université de printemps de finances publiques du Groupement européen de recherches en finances publiques, LGDJ, 2004, p. 35.

[1560] La modernisation de la gestion des ressources humaines caractérisée par l'entretien professionnel qui se généralise à l'ensemble de la fonction publique française participe de cette volonté de réforme.

[1561] Chevalier (Y.), *La réforme budgétaire et la gestion des ressources humaines : quelles conséquence pour la fonction publique ?*, AJDA, 2006, p. 523.

[1562] Damarey (S.), Droit public financier. Finances publiques, droit budgétaire, comptabilité publique et contentieux financier, Dalloz, 1re éd., 2018, p. 1130.

réelles par la globalisation des enveloppes par destination au niveau du programme. Enfin, et singulièrement en droit français c'est l'allègement des contrôles *a priori* qui résultaient du caractère contraignant de la nomenclature des dépenses par nature. De fait, l'exigence faite aux gestionnaires de rendre compte de leur gestion est plus forte qu'ils disposent de plus de pouvoir et d'autonomie dans la gestion des moyens qui leur sont alloués. Cette transformation des responsabilités affecte non seulement l'étendue de la responsabilité des gestionnaires [1563] **(§ 1)**, mais également les techniques d'appréciation de leur responsabilité managériale **(§ 2)**.

§ 1. L'étendue de la responsabilité managériale des ordonnateurs

860. Déterminer l'étendue de la responsabilité des nouveaux managers revient à répondre à la question de savoir de quoi ceux-ci sont-ils responsables ? La préoccupation n'est pas nouvelle, elle a été déjà posée par la doctrine française des finances publiques [1564], laquelle a eu le mérite de distinguer les quatre dimensions de la responsabilité managériale. Celles-ci se regroupent en deux catégories à savoir, une dimension traditionnelle qui survit, mais qui connaît une véritable transformation **(A)**, et une dimension nouvelle qui découle de la nécessité d'atteindre les cibles de résultats attendus **(B)**.

A. Les contours traditionnels de la responsabilité en voie de transformation

861. La transformation de la dimension traditionnelle de la responsabilité répond à la nécessité de respecter les règles qui encadrent la régularité de la dépense publique. De façon classique, une distinction est faite entre l'emploi irrégulier des deniers publics et le bon emploi de ceux-ci. A raison de cette précision, s'il est vrai que tout manager ne peut s'affranchir du cadre légal des actions qu'il est conduit à mener, l'accroissement de ses marges de manœuvres crée une responsabilité de bonne gestion financière. Celle-ci, qui, n'existait que de manière théorique, s'est considérablement renforcée [1565]. Dans tous les cas, si l'emploi irrégulier des fonds publics débouche sur une dépense irrégulière **(1)**, la question du « bon emploi » peut aussi poser quelques difficultés **(2)**.

[1563] En France, la Direction de la réforme budgétaire a publié en 2004 la liste des responsables de programme. La plupart de ces nouveaux « managers publics » sont directeurs d'administration centrale ; DRB, *Liste des responsables de programme, mise à jour et présentée au Forum des responsables du programme*, 2005, p. 18.
[1564] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), *op. cit.*, pp. 485-490 ; Arkwright (E.) et *al.*, *Économie politique de la LOLF*, La Documentation française, 2007, pp. 129-133.
[1565] Barilari (A.), *Réforme de la gestion publique et responsabilité des acteurs*, AJDA, 2015, p. 699.

1. La transformation de la responsabilité fondée sur le respect des règles de droit

862. Dans le mouvement de la nouvelle gouvernance financière induite par la LOLF, de nouvelles règles d'emploi des deniers publics ainsi que de nouveaux modes de contrôle des dépenses publiques sont apparus [1566]. Sans être exhaustif, il s'agit de la règle de spécialité des crédits qui ne s'exerce, désormais, qu'au niveau de l'enveloppe des crédits du programme, de l'introduction d'une comptabilité d'exercice pour l'État, et surtout, du déplacement des champs de responsabilité. Le contrôle exercé par les comptables ne peut plus se positionner dans les mêmes termes depuis l'adoption de la LOLF **(a)**. Il va sans dire que la combinaison des contrôles hiérarchisé et partenarial, lesquels offrent désormais aux services du gestionnaire un champ de compétences renouvelé, suscite des questions pratiques **(b)**.

a) La rénovation des rôles actuels des comptables et des ordonnateurs

863. En matière de dépenses, le contrôle exercé par le comptable public était un contrôle systématique, chaque dépense étant contrôlée. La modernisation du contrôle de la dépense publique a fait évoluer l'intervention du comptable en la matière vers ce qu'il est convenu d'appeler le contrôle hiérarchisé (CHD) et le contrôle partenarial de la dépense publique (CPD). Ces deux formes de contrôle aboutissent à ce que désormais, le comptable public ne soit plus tenu à un contrôle exhaustif et *a priori* des dépenses qu'il prend en charge, mais d'adapter son contrôle en fonction de la nature et du montant de la dépense. Plus simplement, le contrôle systématique de la dépense a été remplacé, d'une part, par un contrôle hiérarchisé, qui est à la fois un contrôle personnalisé et encadré et, d'autre part, par un CPD, qui traduit la nouvelle orientation des relations ordonnateur-comptable [1567].

i) Le contrôle hiérarchisé, le choix d'un contrôle ciblé de la dépense publique

864. Les décrets français n°2012-1246 du 7 novembre 2012 [1568] et camerounais n°2013/016 du 15 mai 2013 [1569] sécurisent la mise en œuvre du contrôle hiérarchisé de la dépense en lui donnant, non seulement, une assise réglementaire, mais aussi en précisant les caractéristiques [1570]. Ces textes sont venus rénover en profondeur le contrôle de la dépense en

[1566] Salaun (E.), *La rénovation du contrôle de la dépense publique*, Rev. Trésor, 2006, p. 240.
[1567] Bilounga (S.-T.), *Les relations entre l'ordonnateur et les comptables à la lumière de la loi du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État au Cameroun*, GFP, 2017, n°3, pp. 109-116.
[1568] Article 42 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la GBCP.
[1569] Alinéa 2 de l'article 17 et alinéa 1 de l'article 18 du décret n°2013/016 du 15 mai 2013 portant RGCP.
[1570] Caumeil (A.), *Le contrôle hiérarchisé : un levier d'une gestion publique plus performante*, Rev. Trésor, 2004, n°2, pp. 95-101 ; *Ibid*., *Le contrôle hiérarchisé de la dépense*, Rev. Trésor, 2005, p. 578 ; *Ibid*., *Qualité*

mettant en place le CHD qui n'est, en réalité, qu'une des modalités d'exercice du contrôle de la dépense publique, dont le comptable doit continuer à assumer les conséquences [1571]. Il faut indiquer qu'en droit français ce contrôle a été expérimenté en 2002 et 2003 puis, généralisé dès le 1er janvier 2004 à toutes les dépenses après ordonnancement. Le CHD, soulignent MM. Gaillard et Ostermann, désigne « *la méthode consistant pour un comptable public à proportionner les contrôles exercés sur la dépense aux risques et aux enjeux* » [1572]. Et le Professeur Damarey de préciser que l'idée développée consiste à « *intensifier les contrôles sur les dépenses de montants importants et/ou ponctuelles. À l'inverse, les dépenses de faibles montants et/ou récurrentes font l'objet de contrôles plus rares* » [1573].

865. Selon les présentations qui en avaient été faites par les pouvoirs publics ministère français, le contrôle hiérarchisé de la dépense « *a pour finalité de mieux concilier l'efficacité et la régularité de l'exécution des dépenses publiques* » [1574]. En réalité, cette formule de contrôle consiste à réorienter les contrôles classiques de payeur du comptable en fonction des risques liés à la nature de la dépense et aux pratiques des ordonnateurs. Ainsi, en fonction d'un plan de contrôle propre à chaque ordonnateur, le comptable pourra moduler le champ de son intervention (contrôle exhaustif ou par sondage), l'intensité des contrôles (tout ou partie des contrôles réglementaires) ou du moment (contrôle *a priori* ou *a postériori*) [1575]. Désormais, et comme l'observait M. Bassères, il s'agit pour le comptable « d'industrialiser » certaines tâches, en particulier la création des centres d'encaissement ainsi que d'engager, en collaboration avec le juge des comptes, un processus de dématérialisation et de faire monter en puissance la certification des comptes publics [1576].

866. Cette évolution constatée, il n'est pas sans intérêt d'envisager les avantages induits par l'adoption de ce dispositif. D'abord, le CHD permet au comptable d'obtenir des gains de productivité par le recentrage des contrôles sur les dépenses qui présentent les

---

*comptable et contrôle interne comptable dans le cadre de la loi organique sur les lois de finance*s, Rev. Trésor, 2006, n°2, p. 99 ; Akhoune (F.), *Le statut du comptable en droit public financier*, LGDJ, 2008, pp. 308-310.

[1571] Bassères (J.), *L'avenir du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics : le point de vue du directeur général de la comptabilité publique*, Rev. trésor, 2006, n°3-4, pp. 174-176.

[1572] Gaillard (P.) et Ostermann (C.), *l'expérimentation du contrôle hiérarchisé de la dépense au service de la recette générale des finances*, Rev. trésor, 2004, n°6, p. 344.

[1573] Damarey (S.), *La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, Éllipses, 2e éd., 2016, p. 65.

[1574] Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (France), *Guide méthodologique du contrôle hiérarchisé des dépenses publiques dans les établissements publics nationaux*, p. 4, lien consulté le 13 février 2019, [http://www.dgdr.cnrs.fr/intranetdcif/Docs/Bibliotheque/reglementation/pdf/CD/Guide-CHDP.pdf].

[1575] Articles 19 et 20 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012.

[1576] Bassères (J.), *Le contrôle hiérarchisé de la dépense*, RFFP, 2005, n°89, p. 153 ; Goulin (M.-E.), *Le contrôle hiérarchisé de la dépense et le contrôle partenarial*, in Hastings-Marchadier (A.) (dir.), *La performance des contrôles de l'État sur les collectivités locales*, LGDJ, 2011, p. 189.

risques et les enjeux les plus importants et à les alléger sur les autres dépenses. De plus, ce dispositif permet « *de réduire des délais de paiement* » [1577] et de favoriser « *la prise en compte de la qualité de mandatement de l'ordonnateur* » [1578]. En réalité, l'objectif visé, souligne M. Barilari, consistait « *à recentrer les contrôles vers des actes dont les conséquences financières sont de grande importance, en associant une approche qui met en avant l'analyse des coûts et des risques* »[1579].

867. Le contrôle partenarial permet d'aller encore plus loin dans la différentiation des contrôles. À ce sujet, le Professeur Damarey fait remarquer que le CHD, qui se double d'un contrôle partenarial de la dépense, avec l'établissement d'un lien de confiance entre les services de l'ordonnateur et ceux du comptable, « *permet d'adapter les niveaux de contrôle en fonction des pratiques constatées au sein des services de l'ordonnateur* » [1580]. Le contrôle peut ainsi être ciblé sur certaines dépenses, pour finalement aboutir à un contrôle allégé, dit en partenariat, parce qu'il fait l'objet d'une convention entre l'ordonnateur et le comptable.

ii) Le CPD, comme nouvelle orientation des relations ordonnateur-comptable

868. Le CPD s'inscrit dans le droit fil des modalités de contrôle mises en place par la LOLF [1581], suivi par le décret français relatif à la GBCP [1582] d'une part, et le décret camerounais n°2013/160 du 15 mai 2013 [1583] d'autre part. De ces textes, un détail de rédaction, qui ne saurait être le fait du hasard, apparaît révélateur. En effet, les comptables s'assurent de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures comptables. Il s'agit d'un nouveau rôle pour le comptable, désormais garant de la qualité comptable, et ce, dès le fait générateur.

869. Or, ce dernier, point de départ des opérations comptables, trouve sa source bien en amont de l'intervention du comptable directement chez l'ordonnateur. Ceci implique pour le comptable de pouvoir porter une appréciation sur l'intégralité de la chaîne financière du fait

---

[1577] Ondoua Ekobena (J.-M.), *Les démarches de la modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques*, Mémoire de Master en Administration publique, Université de Strasbourg, ENA, 2013, p. 60.
[1578] Calmette (J.-F.), *Le contrôle hiérarchisé de la dépense et son appréhension par le juge financier*, RFFP, 2015, n°129, p. 269.
[1579] Barilari (A.), *La réforme de la gestion publique, quel impact sur la responsabilité des acteurs*, in *Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme*, RFFP, 2005, n°92, p. 25.
[1580] Damarey (S.), *La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, *op. cit*., p. 66 ; Damarey (S.), *Le juge des comptes confronté à la pratique lolfienne du RGCP de 1962*, GFP, 2013, p. 150.
[1581] Article 31 de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.
[1582] Article 42 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la GBCP.
[1583] Article 113 du décret n°2013/160 du 15 mai 2013 portant RGCP.

générateur au paiement [1584]. Dans ce contexte, il ne fait pas de doute que le CPD constitue un mécanisme qui, en comblant les limites inhérentes aux contrôles classiques de payeur et de caissier du comptable, lui permet d'agir sur les causes du risque et non plus sur ses seules conséquences. Dans ce cadre, le comptable va accentuer ses contrôles sur les ordonnateurs et leurs services, lorsque des erreurs fréquentes sont constatées. A l'inverse, parce qu'un autre service aura justifié, en termes de qualité, des opérations réalisées, le comptable pourra alléger les contrôles exercés. Ainsi entendu, ce mécanisme, comme l'a relevé la doctrine, traduit un changement profond de la relation traditionnelle ordonnateur et comptable, de même qu'il apparaît comme un nouveau levier de performance de la chaîne de la dépense publique [1585].

870. Fondé sur le principe d'un partenariat réciproque entre l'ordonnateur et le comptable, le CPD permet de mieux maîtriser les risques de bout en bout de la dépense publique. Contrairement au contrôle hiérarchisé, qui est un contrôle évoluant en fonction des erreurs relevées au moment du visa, le CPD permet de diagnostiquer la fiabilité préalable du rapport ordonnateur et comptable. En vérité, ce contrôle est la démarche réalisée par l'ordonnateur et le comptable public pour s'assurer de la maîtrise des risques relatifs à la régularité de l'émission des ordres de paiements. Le comptable acquiert cette connaissance en réalisant un audit du dispositif de contrôle interne de l'ordonnateur. L'intérêt essentiel du contrôle partenarial tient à la maîtrise du risque qu'acquiert le comptable dans ce dispositif, l'audit lui donnant une assurance raisonnable sur la qualité de l'organisation, des procédures et du dispositif de contrôle interne à l'origine de la production de l'ordonnateur.

871. Par cette construction législative, le législateur a entendu alléger la gestion des pièces pour l'ordonnateur et le comptable. En conséquence, l'ordonnateur est dispensé de production des pièces justificatives en dessous d'un certain seuil, sous réserve d'archivage organisé des pièces par l'ordonnateur. Ici encore, c'est l'application de la loi organique relative aux lois de finances et ses incidences sur le rôle des acteurs de la dépense publique qui a conduit à envisager l'instauration d'un lien de confiance entre l'ordonnateur et son comptable, ce dernier modulant son contrôle hiérarchisé en tenant compte de la qualité des opérations budgétaires réalisées par les services de l'ordonnateur [1586]. Seulement, cette

[1584] Mergeault (B.), *La rénovation du contrôle de la dépense publique locale : retour sur expérience à travers un contrôle partenarial sur les marchés publics de Sotteville-lès-Rouen*, Rev. Trésor, 2008, n°2, p. 134.
[1585] Akhoune (F.), *op. cit.,* pp. 311-312. Guillerminet (C.), *La nouvelle fonction comptable de l'État et le devenir du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics*, GFP, 2010, n°5, p. 330.
[1586] Damarey (S.), *Le juge des comptes confronté à la pratique lolfienne du RGCP de 1962*, *op. cit.,* p. 151.

approche de contrôle de premier niveau, même si elle paraît raisonnable en son principe, n'en pose pas moins des difficultés pratiques.

b) La combinaison des aspects hiérarchiques et partenariaux, des difficultés pratiques

872. Dans le contexte actuel de la réforme budgétaire, la ligne de partage de responsabilité entre l'ordonnateur et le comptable n'est pas totalement clarifiée, ce qui n'est pas sans soulever quelques interrogations [1587]. La première découle de l'article 11 de l'arrêté du 25 juillet 2013 portant application du premier alinéa de l'article 42 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 qui précise que « *le comptable sollicite* […] *l'approbation par son supérieur hiérarchique de son plan de contrôle hiérarchisé des dépenses* ». En pareilles circonstances, la difficulté réside dans la détermination du responsable d'une dépense irrégulière détectée *a posteriori* sans que la responsabilité du comptable soit directement mise en cause. C'est le cas lorsque ce dernier a respecté un plan de contrôle approuvé par sa hiérarchie [1588] ou a avalisé des dépenses sans contrôle de sa part sur la foi de contrôles qui ne seraient pas réalisés du fait de l'ordonnateur [1589].

873. D'après un raisonnement similaire, que se passerait-il si le comptable était mis en débet pour des opérations pour lesquelles il n'était pas tenu à un contrôle exhaustif *a priori* ? Sur ce point, les dispositions du IX (alinéa 2) de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 prévoient que « *les comptables publics* […] *peuvent obtenir du ministre chargé du budget la remise gracieuse des sommes mises à leur charge* ». Le juge des comptes français a lui-même reconnu, dans l'affaire *Parc national des Écrins* du 24 janvier 2019, la possibilité pour le comptables public d'invoquer ces dispositions de l'article 60 lorsqu'il a respecté les règles de contrôle sélectif des dépenses [1590]. Quelques semaines plus tard, une décision similaire a été prise, par le même juge, dans l'espèce *Département du Pas-de-Calais* [1591].

874. Ainsi, si depuis le décret français n°2012-1246 du 7 novembre 2012, l'irrégularité comptable n'a pas été rendue possible par une défaillance du comptable, notamment dans un contexte de contrôle hiérarchisé de la dépense, c'est la responsabilité de l'ordonnateur qui pourra être engagée. On se souvient qu'avant l'adoption de ce décret,

[1587] Guillerminet (C.), *op. cit*., p. 328.
[1588] C'est le contrôle hiérarchisé de la dépense.
[1589] Il s'agit du contrôle partenarial de la dépense.
[1590] C. comptes 24 janvier 2019, *Parc national des Écrins,* req. n°2019-0112.
[1591] C. comptes 21 février 2019, *Département du Pas-de-Calais*, req. n°2019-0287.

certains comptables avaient vu leur responsabilité engagée alors qu'ils avaient pratiqué un contrôle hiérarchisé de la dépense. Ce dernier les avait conduits à payer des dépenses irrégulières, ayant échappé à leur contrôle en raison de ce contrôle sélectif de la dépense. C'est à bon droit que le juge avait prononcé cette sanction, parce que le décret n°62-1587 du 29 décembre 1962, en vigueur à l'époque des faits, exigeait d'eux qu'ils exercent un contrôle systématique de la dépense [1592]. Les bases juridiques du contrôle hiérarchisé de la dépense ont été posées avec ce décret français du 7 novembre 2012. Selon son article 42, le comptable peut réaliser les contrôles sur les opérations de dépenses « *de manière hiérarchisée, en fonction des caractéristiques des opérations relevant de la compétence des ordonnateurs et de son appréciation des risques afférents à celle-ci. À cet effet, il adapte l'intensité, la périodicité et le périmètre de ses contrôles en se conformant à un plan de contrôle établi* […] ».

875. En droit camerounais, la solution est à rechercher dans la Directive CÉMAC du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances. Cette Directive définit le principe de la sanction pour faute qu'elle applique à plusieurs catégories d'acteurs des opérations financières de l'État. D'après cette norme communautaire, les comptables, acteurs de la chaîne de la dépense publique, peuvent « […] *être poursuivis et sanctionnés si les infractions commises par l'ordonnateur auprès duquel ils sont placés ont été rendues possibles par une défaillance des contrôles, dont ils ont la charge* » [1593]. Ainsi, si le comptable venait à payer une dépense alors qu'elle n'aurait pas dû l'être, il peut être condamné, en cas de préjudice financier, à rembourser le montant du manquant constaté dans la caisse publique. Autrement dit, les comptables sont soumis à un régime de sanction lorsqu'il est avéré que leur responsabilité est engagée à l'issue d'une infraction commise par l'ordonnateur en raison de leur négligence.

876. La seconde question découle du fait qu'en France, la règle de spécialité des crédits ne s'exerce désormais qu'au niveau de l'enveloppe du programme et fait peser, non seulement sur le responsable de programme, mais aussi sur les gestionnaires de budget opérationnel de programme (BOP) ou d'unités opérationnelles, une nouvelle contrainte dans la mesure où les uns et les autres pourront exercer leur responsabilité au regard de plusieurs programmes. Il faudra déterminer les conséquences de ces transgressions éventuelles dont toutes ne pourront pas être détectées au niveau des contrôles comptables existants [1594]. C'est, par exemple, le cas d'un gestionnaire de plusieurs programmes ou BOP qui détourne au profit

[1592] Damarey (S.), *Le juge des comptes confronté à la pratique lolfienne du Règlement général sur la comptabilité publique (RGCP) de 1962*, GFP, 2013, n°2-3, p. 149.
[1593] Article 74 de la Directive n°01/11-UÉAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances.
[1594] Arkwright (E.) et *al*., *op. cit.*, p. 131.

d'un autre programme le temps de travail de fonctionnaires budgété au titre d'un programme déterminé. De toute façon, cette responsabilité ne saurait se confondre avec la responsabilité des ordonnateurs visant à assurer la bonne gestion financière. Contrairement à la responsabilité engagée par rapport aux règles encadrant l'action administrative dont le mauvais exercice peut aboutir à une dépense irrégulière, la responsabilité visant à assurer une bonne gestion financière conduit inévitablement au blocage de l'action publique.

2. La responsabilité d'assurer une bonne gestion financière

877. Dans les systèmes étudiés, l'obligation d'assurer une bonne gestion financière existait, mais les conditions d'exercice du contrôle financier et l'étroitesse des marges de manœuvres la rendaient théorique. Mais, cette responsabilité de bonne gestion financière, qui découle de l'accroissement des marges de manœuvres des gestionnaires, se renforce en droit français, en raison de l'allègement du contrôle *a priori* des engagements par le contrôleur financier [1595]. En réalité, même si le contrôle de ces engagements subsiste, il n'est pas garanti que le niveau global auquel le contrôle de soutenabilité budgétaire des programmes s'exerce ne présente de carences du contrôle financier et de l'ordonnateur **(a)** ; ces carences sont de nature à favoriser la mise en œuvre de la responsabilité de l'ordonnateur **(b)**.

a) La responsabilité de bonne gestion financière, obligation des nouveaux managers

878. Le contrôle budgétaire, rénové en France suite au décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012, et au Cameroun depuis le décret du 15 mai 2013 fixant le régime particulier du contrôle administratif des finances publiques [1596], vise à créer les conditions de l'équilibre entre le respect de l'autonomie des gestionnaires et le maintien d'un instrument de contrôle indispensable au pilotage des finances publiques. Cette réforme du contrôle financier répond aux principes de responsabilisation des services gestionnaires sans se départir de l'impératif de maîtrise de l'exécution de la dépense dans le nouvel environnement budgétaire posé par ces textes [1597]. Initialement orienté vers un contrôle de régularité des actes d'engagement, le contrôle budgétaire, qui est dorénavant recentré sur la maîtrise de l'exécution des lois de finances, a pour objet d'apprécier la soutenabilité de la programmation budgétaire. Celle-ci

[1595] En droit camerounais, les missions des contrôleurs financiers n'ont pas évolué depuis le décret n°77/41 du 3 février 1977 fixant les attributions et l'organisation des contrôles financiers, malgré l'adoption le 26 décembre 2007 de la loi portant Régime financier de l'État.
[1596] Article 5 du décret n°2013/159 du 15 mai 2013 fixant le régime particulier du contrôle administratif des finances publiques au Cameroun.
[1597] Article 61 de la Directive n°01/11-UÉAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances.

s'intéresse à la capacité d'un gestionnaire de conserver des marges de manœuvres suffisantes pour honorer ses engagements.

Ainsi, pour accompagner la mise en œuvre du couple « liberté – responsabilité » posé par les lois organiques relatives aux lois des finances, les décrets français et camerounais précités définissent le rôle des différents acteurs en matière de contrôle budgétaire et comptable, notamment celui du contrôleur financier [1598]. Ce dernier a pour missions de garantir le caractère soutenable du budget du ministère. À ce titre, il valide par le biais d'un visa préalable, l'imputation budgétaire, la disponibilité des crédits ou la programmation budgétaire par activité effectuée par l'ordonnateur [1599]. Autrement dit, le contrôleur financier, assure un contrôle préalable des dépenses décidées par chaque ordonnateur, en exerçant un contrôle de régularité des propositions de dépenses et de la disponibilité des crédits.

879. Dans la mesure où la gestion financière n'aboutit pas nécessairement à une dépense irrégulière, mais au blocage de l'action publique en cas de mauvais exercice, deux préoccupations méritent d'être relevées. D'une part, qu'adviendrait-il à un ordonnateur, responsable de programme qui se trouverait dans une situation d'épuisement prématuré de ses moyens et qui serait conduit, en cours d'année, à ne plus assurer les missions dont il est chargé [1600] ? D'autre part, quel est le sort réservé à un ordonnateur, responsable de programme, dont les décisions de gestion conduiraient à un dépassement du plafond de la masse salariale ? Peut-on penser à un retrait de responsabilité dans ces cas ? On est tenté de répondre par la négative, d'autant plus que le retrait de responsabilité à un responsable de programme en raison de la qualité de sa gestion paraît s'inscrire de façon très marginale dans la logique de la LOLF. Dans tous les cas, ces questions posent, à notre avis, le problème de l'étendue du champ d'application de la responsabilité managériale qui, dans le contexte juridique actuel, est relativement incertaine, d'où la nécessité de prévoir un mécanisme transparent d'articulation de responsabilités à tous les échelons du système.

880. A n'en point douter, même s'il est loisible de penser que la carence de gestion ne devrait pas être sanctionnée par le retrait de poste de responsabilité managériale [1601], il reste qu'une telle mesure ne demeure appliquée qu'aux situations extrêmement graves.

[1598] Décret n°77/41 du 3 février 1977 fixant les attributions et l'organisation des contrôles financiers.
[1599] Articles 13 et 14 du décret n°2013/159 du 15 mai 2013.
[1600] Mordacq (F.) (coord.), *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État,* LGDJ, 2006, p. 228 ; Barilari (A.), *Réforme de la gestion publique et responsabilité des acteurs*, AJDA, 2005, p. 699.
[1601] Barilari (A.), *La réforme de la gestion publique, quel impact sur la responsabilité des acteurs*, in *Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme*, RFFP, 2005, n°92, p. 38.

D'ailleurs, une étude comparée renseigne que, dans les « *systèmes lolfistes* » institués au sein des pays de l'OCDE, les insuffisances du responsable de programme dans la gestion sont plutôt sanctionnées par « *une mise sous contrôle renforcée du service dysfonctionnel, le temps de rétablir la situation* » [1602]. L'éviction d'un responsable de programme, outre qu'elle suppose une capacité de suivi de l'activité des gestionnaires par le supérieur hiérarchique, risquerait elle-même de se traduire par une aggravation des conditions de gestion.

881. Il semblerait que le remplacement d'un responsable de programme, affirme M. Pierucci, « *ne doive, en principe, intervenir qu'à l'issue de la gestion et pour des raisons tenant au redécoupage des BOP ou du programme, ou compte tenu des évolutions des structures administratives* » [1603]. Finalement, la responsabilité de bonne gestion financière ne se confond pas avec la responsabilité sur les résultats, dans la mesure où cette dernière est une nouvelle obligation des gestionnaires. Il s'agit désormais d'une responsabilité réelle qui devra être sanctionnée de manière adaptée.

b) Les conséquences de la carence tenant à l'insincérité budgétaire

882. La loi organique relative aux lois de finances instaure une liberté de gestion importante, qui est contrebalancée par l'existence d'une responsabilité managériale [1604]. Ainsi, si les ordonnateurs sont libres d'agir comme ils l'entendent, ils doivent néanmoins respecter les objectifs qui leur ont été fixés, parce qu'ils seront contrôlés sur la qualité de leurs actions par rapport à ces objectifs. Ceci revient à dire que, du moment où leur gestion financière n'aura pas permis d'atteindre ces objectifs, soutiennent, à juste titre, M. Barilari et le Professeur Bouvier « *le gestionnaire pourra être mis en cause, soit pour la mauvaise appréciation des risques, soit pour des décisions de gestion grossièrement inadéquates avec les moyens dont ils disposent, et surtout pour le caractère insincère de leurs prévisions* » [1605]. Dans cette étude, il ne sera pas question de faire un état des lieux exhaustif de l'ensemble de ces carences, mais de s'interroger sur la question de l'insincérité budgétaire [1606].

[1602] Trosa (S.), *La loi organique relative aux lois de finances : contrôle ou liberté ?*, RFAP, 2006, n°117, p. 58.
[1603] Pierucci (C.), *Le choix des gestionnaires de budget opérationnel de programme. La gestion publique entre empirisme et réglementation*, in *Réformes des finances publiques et modernisation de l'Administration*, Mélanges en l'honneur du Professeur Robert Hertzog, Economica, 2010, pp. 445-446.
[1604] Yatim (F.), *L'exercice de la responsabilité managériale dans la sphère publique. Le cas des responsables de programme dans la LOLF*, Revue Politiques et Management Public, 2014, n°31, p. 328.
[1605] Barilari (A.) et Bouvier (M.), *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, LGDJ, 2010, p. 124.
[1606] Kruger (F.), *Où mènent les débats récents sur la sincérité du budget et des comptes de l'État*, ADJA, 2017, n°31, p. 1758.

883. En France, la référence à la notion de sincérité budgétaire a alimenté, dès la publication, en juin 2017, du rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques [1607], une polémique nourrie. En vérité, comprendre le débat sur la sincérité budgétaire nécessite un détour par la jurisprudence française, dont son homologue camerounais pourrait s'inspirer. En effet, il figure dans la « constitution financière » française de 2001 [1608], et camerounaise de 2007 [1609], une exigence de sincérité du budget et des comptes [1610]. Jusqu'en 2001, le juge constitutionnel français était resté prudent sur toutes questions touchant au principe de la sincérité budgétaire. Cette attitude du juge était compréhensible, parce que ce principe était dépourvu de fondement juridique.

884. Il est aisé de comprendre que le Conseil constitutionnel, alors même qu'il était saisi de moyens invoquant une méconnaissance d'un principe de sincérité budgétaire, n'ait pas souhaité le consacrer au moyen de sa jurisprudence [1611]. En effet, l'ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux finances publiques ne comportait aucune référence à la notion de sincérité budgétaire ou des comptes de l'État. Le législateur n'a commencé à utiliser cette notion qu'à partir du début des années 1980 pour les budgets des collectivités locales. Avec l'adoption de la LOLF, le principe de sincérité est désormais pourvu d'un tel fondement, tant sur le plan budgétaire que comptable [1612].

885. S'agissant de la sincérité budgétaire, ce texte est rédigé ainsi, « *les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent* […] *en découler* » [1613]. Quant à la sincérité comptable, cette loi indique sans équivoque que, « *les comptes de l'État doivent être sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et*

[1607] Cour des comptes (France), *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, 2017, 253 p.
[1608] Articles 27 et 32 de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.
[1609] Articles 3 et 60 de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant Régime financier de l'État.
[1610] Pour des développements complets sur le principe de sincérité, voir : Bessala (A.-G.), *Le principe de sincérité en droit public financier camerounais*, RJP, 2014, p. 479 ; Esclassan (M.-C.), *Performance et renouvellement des principes budgétaires et comptables publics : l'essor du principe de sincérité des comptes dans les systèmes financiers publics contemporains*, in Boutayed Chahira (dir.), *La Constitution, l'Europe et le droit*, 1088 pages, Mélanges en l'honneur du Professeur Jean-Claude Masclet, éd. Publications de la Sorbonne, 2013, p. 211 ; Landbeck (D.), *La notion de sincérité en finances publiques*, RFDA, 2002, p. 798 ; Manciaux (H.), *De l'origine du principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale*, RDP, 2005, n°4, p. 979 ; Pancrazi (L.), *Le principe de sincérité budgétaire*, L'Harmattan, 2012, p. 712 ; Vachia (J.-P.), *L'émergence du principe de sincérité dans le droit public financier*, RFFP, 2005, n°91, p. 173.
[1611] Damarey (S.), *La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, Éllipses, 2e éd., 2016, p. 117.
[1612] Pour un premier bilan important depuis l'introduction du principe de sincérité dans la loi organique relative aux lois de finances publiques, voir : RFFP, 2010, n°111, *Le principe de sincérité en finances publiques*.
[1613] Article 32 de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

de sa situation financière » [1614]. Ces dispositions sont reprises *mutatis mutandis* par le législateur camerounais dans la loi du 26 décembre 2007 portant RFÉ. Dans ce texte, il y est posé l'exigence de la sincérité comptable en ces termes, « *les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* » [1615]. S'agissant de la sincérité budgétaire, le même régime financier de 2007 ajoute que « *la loi de finances présente de façon sincère l'ensemble des ressources et charges de l'État. Ce principe implique que les informations fournies soient claires, précises et complètes, au regard des données disponibles, au plan national et international, au moment de l'élaboration des prévisions* » [1616].

886. Quelle peut donc être la portée du principe ainsi reconnu par la loi organique, s'interrogeait M. Vachia [1617] ? La réponse à cette question commande que l'on se reporte à la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 2001 sur le texte de la loi organique [1618]. En effet, le principe de sincérité dont il est question ici n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances. Pour les lois de finances initiales et rectificatives, indique le juge de la rue du Montpensier, la sincérité se caractérise par « *l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par le législateur* » ; ce qui suppose que cette intention soit établie. De ce point de vue, affirme le Professeur Collet, « *la sincérité interdit aux gestionnaires de présenter des prévisions de recettes volontairement surévaluées et des prévisions de dépenses sciemment sous-évaluées, au risque d'être invalidées* » [1619]. Plus simplement, seule une disposition inscrite dans la loi de finances et révélant de la part du gouvernement une intention de modifier l'équilibre du budget de l'État, en ignorant délibérément des informations disponibles au moment de l'élaboration budgétaire, pourrait être annulée par le juge constitutionnel pour un motif d'insincérité.

887. Pour apprécier cette intention de mauvaise foi, le Conseil constitutionnel indique qu'il faudrait identifier une insincérité manifeste pour en tirer des conclusions. À travers ces références à l'intention du gouvernement, il s'agit de consacrer une exigence de bonne foi du gestionnaire. En revanche, en ce qui concerne la loi de règlement, ce principe s'entend, en outre, comme « *imposant l'exactitude des comptes* ». Rappelons que la loi de règlement est l'acte solennel par lequel le Parlement arrête le montant définitif des recettes et

[1614] Article 27 de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.
[1615] Article 60 de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant Régime financier de l'État.
[1616] *Ibid.,*alinéa 1 de l'article 3.
[1617] Vachia (J.-P.), *op. cit.*, p. 187.
[1618] Décision n°2001-448 DC du 25 juillet 2001, *Loi organique relative aux lois de finances (LOLF).*
[1619] Collet (M.), Finances publiques, LGDJ, 2e éd., 2017, p. 6.

des dépenses et le résultat qui en découle, ainsi que celui des ressources et charges de trésorerie, sans oublier le compte de résultat et le bilan établis selon les normes de la comptabilité [1620]. Ainsi présentée, comme le souligne M. Vachia, la loi de règlement est à la fois « *un acte budgétaire et une mesure d'approbation des comptes* » [1621]. Dans ce cadre, il revient aux comptables publics, chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'État, de veiller au respect de ce principe en s'assurant notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect de la procédure [1622]. En réalité, il s'agit de la reconnaissance, par le législateur, de l'effectivité d'un principe de valeur supra législative progressivement dégagé par le juge constitutionnel [1623], lequel vient s'ajouter aux principes d'unité, d'universalité, d'annualité et de spécialité par ailleurs énoncés dans d'autres articles.

888. Le caractère global de l'appréciation par le Conseil constitutionnel de la sincérité de la loi de finances a même connu une incursion originale dans le domaine des indicateurs de performance associés aux missions et programmes budgétaires. Dans sa décision du 29 décembre 2005 relative à la loi de finances pour 2006, le Conseil constitutionnel avait constaté « *qu'il n'est pas établi que les indicateurs de performances associés à la loi de finances pour 2006 soient entachés d'un défaut de sincérité*. […]. *Si quelques retards ou déficiences ont pu être constatés et devront être corrigés à l'avenir, ils ne sont, ni par leur nombre ni par* leur *ampleur, de nature à remettre en cause la régularité d'ensemble de la procédure législative* » [1624].

889. Le juge constitutionnel a ainsi admis, dans l'esprit de la LOLF, que l'exigence de sincérité pouvait s'appliquer non seulement aux données budgétaires et comptables, mais aussi au volet de la performance [1625]. Malheureusement, cette conception large n'a pas connu de postérité, certains observateurs ayant souligné la portée limitée, comparativement aux attentes des promoteurs de la LOLF, des aspects liés à la mesure de la performance et à la responsabilisation des gestionnaires [1626]. Comme il a été analysé, l'insincérité des lois de

[1620] Articles 37 et 54 de la LOLF.
[1621] Vachia (J.-P.), *L'émergence du principe de sincérité dans le droit public financier*, *op. cit.*, p. 191.
[1622] Article 31 de la loi organique relative aux lois de finances.
[1623] Schoettl (J.-E.), Note sous la décision du 25 juillet 2001 du Conseil constitutionnel, LPA 2001 ; Camby (J.-P.), *Le Conseil constitutionnel et la réforme de la procédure budgétaire*, LPA, 2001, n°202, p. 5 ; Jan (P.), *Le Conseil constitutionnel et la nouvelle loi organique relative aux lois de finances*, AJDA, 2002, p. 59. Oliva (E.), *La prise en considération de la jurisprudence du Conseil constitutionnel au cours de l'élaboration de la loi organique du 1er août 2001*, RFFP, 2004, n°86, p. 141 ; Vachia (J.-P.), *Le Conseil constitutionnel, la Cour des comptes et la sincérité budgétaire*, LPA, 2000, p. 4.
[1624] Cons. const. 29 décembre 2005, n°2005-530 DC, *Loi de finances pour 2006*, AJDA, 2006, p. 13, cons. n°5.
[1625] Kruger (F.), *op. cit.*, p. 1760.
[1626] Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2014*, chapitre consacré à « La démarche de performance », p. 179.

finances peut conduire, en cours de gestion, à mettre en place des montages budgétaires et comptables doublement critiquables ou inutilement complexes, en vue de compléter les dotations manifestement insuffisantes qui résulteraient de l'autorisation parlementaire. Les infractions aux règles d'exécution budgétaire étant susceptibles de poursuites devant la CDBF, y compris sur le terrain de la sincérité des comptes [1627], il est fréquent, constate fort justement M. Kruger, que les administrations qui se prêtent à de tels montages les fassent endosser directement par les ministres ou les chefs des exécutifs locaux [1628]. Rappelons que ces deniers échappent à cette juridiction répressive lorsqu'ils agissent dans le cadre de leurs fonctions ou dans le cadre d'activités qui en constituent l'accessoire. Cette dimension de la responsabilité a évolué pour aboutir à l'adoption d'une nouvelle forme de responsabilité qui s'apprécie par rapport aux objectifs.

B. Les contours modernes de la nouvelle dimension de la responsabilité managériale

890. Depuis l'adoption de la LOLF, une nouvelle dimension de la responsabilité des ordonnateurs est apparue. Il s'agit d'une responsabilité qui vise, non seulement l'impératif d'atteindre les cibles de résultat attendues par une bonne gouvernance du programme **(1)**, mais aussi à rendre compte de la gestion en veillant à la fiabilité des indicateurs de mesure de la performance utilisés pour apprécier la réalisation des objectifs **(2)**.

1. Une responsabilité managériale appréciée par rapport aux résultats obtenus

891. La LOLF réforme en profondeur la gestion des finances de l'État. Elles visent à introduire une obligation de résultats, dans des administrations gérées, sous l'ancienne législation, selon une logique de moyens [1629]. Il s'agit d'une dimension nouvelle qui commande que la responsabilité managériale se mesure par rapport aux résultats attendus **(a)**, ce qui nécessite l'adoption des outils de gouvernance **(b)**.

a) Les conditions d'identification des cibles de résultats attendus

892. Les réformes budgétaires responsabilisent davantage les gestionnaires de programme. Ces derniers doivent définir, chacun à son niveau, les objectifs et les indicateurs

[1627] CDBF 21 février 2008, *Agence nationale de valorisation de la recherche*, req. n°160-581, AJDA 2008 p. 1193, chron. N. Groper et C. Michaut.
[1628] Kruger (F.), *op. cit.*, p. 1764.
[1629] Abraham (J.) et Brillet (F.), *LOLF : de l'esprit de la loi à l'émergence de nouveaux principes de GRH*, Politiques et management public, vol. 26, 2008, n°2, p. 16 ; Siétchoua (C.), *Le nouveau régime financier de l'État du Cameroun*, Juridis périodique, 2007, n°72, p. 62.

de performance des politiques publiques dont ils sont chargés. Comme l'a rappelé Mme Yatim, ces acteurs disposent d' « *une grande liberté dans la gestion des moyens alloués en contrepartie d'un engagement sur les objectifs de performance* » [1630]. Désormais, la présentation du budget qui se faisait par nature et par dépenses fait place à une nouvelle logique, laquelle est structurée en missions – programmes – actions [1631]. Classiquement, une cible de résultat exprime la valeur définie *ex ante* que doit atteindre un indicateur de résultat, dans un délai déterminé, pour attester de la réalisation d'un objectif qui a été fixé. Autrement dit, une cible correspond au niveau du résultat attendu par rapport à une unité de mesure.

893. Les objectifs, indicateurs et cibles de résultat, pour le responsable de programme seront déterminés de manière précise dans les PAP. Ils prendront toute leur légitimité par le fait qu'ils seront associés au programme et portés à la connaissance du Parlement dans le cadre de la discussion budgétaire. De la même manière, les résultats atteints seront exposés dans les RAP [1632] associés à la loi de règlement et rappelés dans les PAP pour la discussion du budget suivant. À ce titre, le projet de loi de règlement doit être accompagné « *des RAP des administrations rédigés par les ordonnateurs principaux* » [1633]. Les objectifs opérationnels seront fixés par déclinaison des objectifs stratégiques, soit de manière directe (mêmes indicateurs), soit de manière indirecte (indicateurs intermédiaires) et, éventuellement, enrichis d'objectifs complémentaires dans le cadre du dialogue de gestion avec le responsable de programme. Les objectifs des chefs d'unités opérationnelles seront déterminés de la même manière par un dialogue de gestion avec les responsables de BOP.

b) L'identification des outils de gouvernance quant aux résultats à atteindre

894. Les outils de gouvernance par rapport aux résultats à atteindre sont de trois ordres à savoir le dialogue de gestion, les outils de pilotage et les outils d'évaluation.

i) Les outils de dialogue de gestion

895. De nos jours l'exigence de dialogue de gestion est encadrée au Cameroun par la Circulaire relative à l'exécution des lois de finances du 31 décembre 2015. Celle-ci définit le dialogue de gestion comme « *l'ensemble des processus d'échange et de concertation*

[1630] Yatim (F.)*, L'exercice de la responsabilité managériale dans la sphère publique. Le cas des responsables de programme dans la LOLF*, Revue Politiques et Management Public, 2014, n°31, p. 328.
[1631] Maupas (D.), *La LOLF en dix questions*, Rev. Trésor, 2008, n°1, p. 28.
[1632] Les RAP sont annexés au projet de loi de règlement et permettent d'apprécier la performance de la politique ministérielle couverte, en évaluant l'atteinte des objectifs initialement fixés dans les PAP.
[1633] Article 22 de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007.

permanente mis en place dans une administration afin de garantir une meilleure implication de tous les acteurs de la performance dans l'atteinte de ses objectifs » [1634]. Ce texte précise que ce dialogue est institué par la Charte de gestion, signée par le Chef de l'administration, explicitant et formalisant les rôles et les responsabilités des différents acteurs qui interviennent dans la mise en œuvre des programmes. Il indique également les espaces d'autonomie, les canaux de partage et de circulation des informations sur les programmes. Le Protocole de gestion organise le dialogue de gestion à l'intérieur de chaque programme et sert de support de communication. Un contrat de performance est conclu entre les chefs de départements ministériels et les responsables des établissements publics administratifs qui interviennent dans la réalisation des objectifs des programmes ministériels.

896. En fait, des auteurs ont fait remarquer que ce dialogue est concrétisé par quatre processus spécifiques, à savoir le processus d'appropriation de la stratégie et des objectifs, le processus de détermination des enveloppes de moyens, le processus de fixation des cibles de résultat à inscrire dans le cadre du budget opérationnel de programme et le processus de mise en place des plans d'action du programme [1635]. S'agissant précisément de ce dernier processus, il est connu que des résultats ambitieux ne peuvent être atteints sans plans d'action. Ceux-ci peuvent être de trois niveaux à savoir les plans d'action nationaux, des plans d'action au niveau des BOP et au niveau des unités opérationnelles. Ces plans d'action sont une donnée informative éclairant les discussions sur la fixation des cibles de résultats. Le dialogue de gestion, qui permet de positionner les moyens et d'arrêter les cibles de résultat des BOP, se déroule pour l'essentiel avant de le début de chaque exercice.

ii) Les outils de pilotage de gestion

897. Contrairement au dialogue de gestion, les outils de pilotage de gestion, consistent à mobiliser des informations infra-annuelles sur l'action des services de façon à vérifier que leur trajectoire reste conforme aux ambitions nationales, et si tel n'était pas le cas, à prendre les décisions susceptibles de remédier aux situations dégradées. Généralement, les auteurs distinguent trois outils de pilotage à savoir le contrôle de gestion, le contrôle interne, les recadrages et/ou les recentrages [1636]. La collecte des informations de pilotage fiables et sincères n'a de sens que si elles sont utilisées. C'est ainsi que, face aux retards dans la

[1634] Voir les points 35 et suivants de la Circulaire n°0000909/C/MINFI du 31 décembre 2015 portant Instructions relatives à l'exécution des lois de finances, exercice 2016.
[1635] Barilari (A.) et Bouvier (M.), *op. cit.*, p. 125.
[1636] *Ibid.* p. 129.

réalisation des objectifs ou à des dérapages dans la consommation des moyens, le responsable doit réagir, parce qu'il dispose de toutes les marges de manœuvres, dont des prérogatives en matière de fongibilité au sein du programme.

898. Il peut s'agir d'engagement de nouveaux plans d'action, de la correction et d'ajustements dans les objectifs et/ou les moyens par rapport aux processus de dialogue de gestion, ou enfin, de la recentralisation et prise en main exceptionnelle d'un BOP ou d'une question transversale en cas de défaillance des responsables locaux. Supposons que certains projets d'investissement d'un ministère n'aboutissent pas parce que les marchés publics sont infructueux. Plutôt que de reporter ces crédits à l'exercice suivant, le responsable de programme peut choisir de redéfinir ses priorités en cours d'exercice, de réaliser une autre activité et de programmer les investissements non réalisés l'année suivante, au détriment d'autres activités. Puisque la gamme de ses réactions est très ouverte, il revient à l'ordonnateur de les moduler en fonction des problèmes détectés.

899. Au Cameroun, ce n'est que très récemment que l'autorité réglementaire a mis en place un cadre juridique permettant de définir le pilotage de gestion. Aux termes de la Circulaire n°0000909/C/MINFI du 31 décembre 2015, le pilotage consiste en « *la planification dans un horizon temporel des activités, leur mise en œuvre, leur suivi-évaluation et la production des rapports* ». Il identifie les objectifs pour l'année assortis d'indicateurs et de cibles, planifie les activités et tâches et recense les moyens humains, financiers, matériels et organisationnels nécessaires à leur réalisation. Il débouche sur la production de trois documents, à savoir le Plan de travail annuel, le Plan de consommation des crédits et le Plan de passation des marchés [1637]. La mise en œuvre des activités, quant à elle, permet d'assurer leur réalisation effective, l'utilisation judicieuse des ressources budgétaires, la bonne exécution des contrats et des travaux. Au terme de ce processus, une réunion ayant pour objectif d'évaluer les résultats obtenus, peut être organisée.

iii) Les outils de l'évaluation des résultats

900. La nouvelle présentation budgétaire, désormais structurée en missions et programmes, et qui permet d'identifier les moyens affectés à un programme donné, s'accompagne d'une clarification des objectifs poursuivis. Chaque programme s'accompagne d'un PAP organisé autour d'un nombre restreint d'objectifs assortis d'indicateurs de

[1637] Voir les points 39 et suivants de la Circulaire n°0000909/C/MINFI du 31 décembre 2015.

performance. En organisant le basculement des politiques de l'État dans une logique de programme et de gestion par performance, la réforme budgétaire semble ainsi créer les conditions d'un renouveau évaluatif, mettant fin aux errements antérieurs de l'évaluation des politiques publiques [1638]. Celle-ci, constate M. Epstein, se concentre sur les processus de l'action publique, en laissant le plus souvent de côté ses résultats [1639]. A bien y regarder, le responsable de programme doit, dans le cadre d'évaluation des résultats, prévoir un processus lui permettant de discuter avec chaque responsable du budget opérationnel de programme sur les résultats obtenus. Comme le suggèrent MM. Barilari et Bouvier, « *il est important que ce dialogue ait lieu avec la participation personnelle du responsable de programme, notamment si les BOP sont très nombreux* » [1640].

901. Par ailleurs, ce dialogue sur les résultats dans une optique d'économie de moyens et de pertinence doit être couplé avec le processus de fixation des cibles de résultat du BOP, comme il a été mentionné précédemment. Au cours de la rencontre sur le dialogue de résultats, il serait intéressant d'associer autour de l'ordonnateur, responsable du programme, les principaux responsables centraux fonctionnels et autour du responsable BOP ses principaux collaborateurs de façon à permettre les discussions professionnelles. Enfin, écrit une doctrine contemporaine, la bonne pratique consiste à préparer ces discussions en demandant à chaque responsable BOP de transmettre par anticipation un document de commentaire sur ses résultats que le responsable de programme fera étudier par les structures concernées. Il est à remarquer que la bonne gouvernance des programmes implique que toutes les composantes du pilotage soient mises en œuvre pour produire de la performance [1641]. En tout état de cause, l'évaluation peut désormais porter sur les programmes ; les ordonnateurs, qui en ont la charge, doivent rendre compte de leurs résultats.

2. Une responsabilité fondée sur l'exigence d'un compte rendu fiable

902. Le fondement de l'obligation de rendre compte n'est rien d'autre que la mise en œuvre de l'article 15 de la DDHC. D'après ce texte, « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Il peut arriver qu'un gestionnaire de programme, ayant obtenu des résultats mitigés, décide soit de dissimuler certaines des erreurs

[1638] Siné (A.) et Veillet (I.), *La performance, un outil et une démarche indispensable au pilotage des politiques publiques*, La Documentation française, 2007, pp. 21-36.
[1639] Epstein (R.), *Des politiques publiques au programme : l'évaluation sauvée par la LOLF*, RFAS, Documentation française, vol. 1, 2010, n°2, p. 229.
[1640] Barilari (A.) et Bouvier (M.), *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État,* LGDJ, 2010, p. 130.
[1641] *Ibid.*, p. 131.

ou fautes de gestion qui sont intervenues en cours d'année, ou mieux, soit d'enjoliver les résultats obtenus afin de les rendre plus conformes aux objectifs fixés. De même, l'absence de fiabilité peut consister, pour le gestionnaire, à obtenir des résultats compatibles avec les objectifs en agissant de quelque manière que ce soit, sans pour autant respecter la « feuille de route » déterminée. Or, les valeurs fournies, par le gestionnaire, doivent être non seulement fiables, mais aussi, elles ne doivent pas être obtenues par des biais qui seraient contraires aux objectifs recherchés [1642].

903. À l'opposé du Cameroun, où les responsables de programme transmettent les RAP uniquement à leur ministre, lequel va se charger à son tour de les transmettre au Parlement [1643], en France, les responsables de programme présentent et justifient les résultats atteints non seulement devant leur ministre de rattachement mais également devant le Parlement [1644]. Ceci suppose l'existence d'une certaine cohérence entre les critères utilisés par le Parlement et ceux utilisés par le ministre, qui évalue l'atteinte des objectifs des crédits délégués dans le cadre du programme. Dès lors, la fiabilité suppose que les résultats mesurés par l'indicateur soient constants chaque fois qu'une mesure est prise dans des conditions identiques. Or, tel que présenté, il peut arriver qu'il y ait un manque de cohérence entre les objectifs et les indicateurs fixés par les ministres et ceux présentés au Parlement dans le cadre des PAP ; ce qui, dans les faits, peut conduire les responsables à privilégier les cibles et les objectifs définis dans leurs lettres de mission par leur supérieur hiérarchique, le ministre, plutôt que ceux présentés au Parlement dans les documents budgétaires.

904. S'il est vrai que la responsabilité de « compte rendu fiable » découle de celle fondée sur les résultats, une distinction mérite d'être opérée dans la mesure où la première implique des actions particulières et peut-être mise en cause indépendamment de l'atteinte ou de la non-atteinte des résultats. Très souvent, pour apprécier les résultats, il est indiqué de se référer aux valeurs d'indicateurs représentatifs des progrès sur les objectifs, par rapport à des valeurs cibles. C'est l'occasion de préciser que, dans tout système de mesure des résultats par des indicateurs chiffrés, il est souhaitable que les gestionnaires produisent des résultats chiffrés fiables et non biaisés. Pour cela, ces gestionnaires, responsables de programme,

[1642] Barilari (A.) et Bouvier (M.), *op. cit*., p. 131 ; Lefranc (M.), *La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 et la question de la responsabilité des acteurs*, Mémoire de Master, droit public, Université de Lille 2, 2005, p. 61.

[1643] Alinéa 3 de l'article 22 de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant Régime financier de l'État.

[1644] Yatim (F.), *op. cit*., p. 329. D'après cet auteur, le choix de confier la responsabilité de la présentation des résultats devant le Parlement aux responsables des programmes s'explique par le fait que l'évaluation est opérée au niveau des programmes et non pas au niveau des missions.

doivent mettre en place des processus de production des indicateurs chiffrés susceptibles d'être audités. Ils doivent pour cela, comme le remarque la doctrine, « *instaurer un contrôle interne suffisant pour que les zones de risque soient maîtrisées* » [1645]. Pour y parvenir, les responsables de budget opérationnel de programme et les responsables d'unité opérationnelle doivent jouer un rôle fondamental, en prenant en conséquence des précautions pour que les risques d'erreurs ou de manipulations soient minimisés.

905. Ce cadre précisé, une question, à notre avis essentielle, mérite d'être envisagée. Il s'agit de celle dans laquelle un gestionnaire aurait atteint les objectifs qui lui étaient fixés par des moyens qui n'étaient pas ceux prévus et qui, éventuellement, ne respectent pas parfaitement la régularité juridique. En pareilles circonstances, il est nécessaire de constater que les outils d'appréciation de la responsabilité, qui seront développés plus loin, constituent un début de réponse. Les moyens de contrôle de l'action de ces gestionnaires doivent être institués, afin de vérifier que ces derniers n'agissent pas de manière irrégulière. Il faudra donc que les autorités, chargées de contrôler ces managers qui leur sont subordonnés, disposent de moyens suffisants pour s'assurer de la fiabilité et mieux apprécier l'honnêteté du compte rendu de ces nouveaux acteurs. Le nouveau système de responsabilité repose sur la jonction dans une même main d'objectifs à atteindre et dans la liberté d'emploi de ces moyens, avec pour contrepartie, comme le rappelle M. Mordacq, « *d'assumer les résultats obtenus* » [1646]. Cela suppose que les modalités d'appréciation de la responsabilité soient identifiées.

§ 2. Les techniques d'appréciation de la responsabilité managériale

906. *A priori*, il ne sera pas question, à cette étape de l'analyse, d'apprécier la responsabilité du gouvernement devant le parlement, même si le nouveau cadre budgétaire pourrait ouvrir des perspectives à cet égard. En fait, si la chaîne d'appréciation de nouvelles responsabilités, à l'intérieur de l'administration, est assez aisée à déterminer au vu de l'identification des différents niveaux de responsabilité **(A)**, les préoccupations essentielles portant sur les outils d'appréciation méritent d'être envisagées **(B)**.

A. L'identification de la chaîne d'appréciation de la responsabilité managériale

907. Le nouveau système de responsabilité de l'État repose sur plusieurs étapes, qui font intervenir à chaque fois un plus grand nombre d'acteurs. La chaîne d'appréciation de la

[1645] *Id.*
[1646] Mordacq (F.) (coord.), *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État,* LGDJ, 2006, p. 210.

responsabilité, qui doit être construite de haut en bas de l'État, est déclinée à deux niveaux, à savoir, à l'échelon national, par les responsables de programme, puis, au niveau de tous les services, par des budgets opérationnels de programme (BOP). Cette démarche consiste à établir un dialogue entre les échelons successifs de responsabilité dans le but, d'une part, de définir les objectifs, indicateurs et cibles de résultats, et d'autre part, d'identifier les mesures correctrices si les résultats ne sont pas atteints.

908. À l'évidence, parce qu'il n'y a, à proprement parler, pas de difficultés d'identification au niveau opérationnel de programme, la responsabilité des chefs d'unité opérationnelle est appréciée par les responsables de BOP, tandis que celle de ces derniers est assurée par les responsables de programmes [1647], la question mérite, en revanche, plus de discussions au niveau stratégique. Nouvel acteur dans le pilotage des crédits budgétaires et de l'action de l'État, le responsable de programme est une personne physique responsable de la mise en œuvre d'un programme relevant d'un ministère. Vu sous l'angle opérationnel, ses missions et statuts ont connu une certaine évolution, leur place et leur rôle ont été précisés **(1)**. Malgré cette réponse apportée par l'autorité réglementaire, il subsiste des questions relatives à sa responsabilité à la fois devant son ministre et devant le Parlement **(2)**.

1. Les statut et missions du responsable de programme, une réalité en construction

909. Si la question du fondement de la légitimité de responsables de programme a connu une évolution conséquente depuis quelques années **(b)**, il reste qu'à l'origine, cette préoccupation a été posée avec acuité par diverses institutions notamment françaises **(a)**.

a) Une absence de formalisation des statuts et missions dans les textes fondateurs

910. Dès l'origine, la question de la formalisation du statut et des missions de responsable de programme avait été soulevée par des auteurs et institutions publiques. Ainsi, dans ses rapports d'exécution de 2004 et de 2005, traitant de la question de la formalisation du rôle de responsable de programme, la Cour des comptes attirait l'attention sur le fait que le « *mode de nomination des responsables de programme constitue le premier facteur d'incertitude qui peut compromettre le renforcement de leur rôle* ». Elle ajoutait, à cet effet, qu'à l'origine, ces responsables étaient « *identifiés sur la base d'une liste nominative sans statut juridique. Il n'existe aucun acte de nomination. Leur situation actuelle s'accompagne*

[1647] Article 70 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la GBCP ; articles 18 et 23 du décret n°2013/159 du 15 mai 2013 ; Circulaire n°0000909/C/MINFI du 31 décembre 2015.

d'incertitudes, notamment sur l'autorité compétente pour désigner [ces] *responsables de programme : s'agit-il de chaque ministre, ou bien le ministre chargé du budget a-t-il son mot à dire ? La nature et l'étendue exacte des compétences* [de ces gestionnaires] *constituent une autre incertitude. Aucun texte ne précise leurs pouvoirs en matière de répartition des crédits ou de pilotage des services mettant en œuvre le programme* » [1648].

911. La logique de la nouvelle gestion publique commande même que les méthodes de recrutement des responsables de programme soient modernisées, lesquelles pouvaient déboucher, à moyen terme, et d'après la constatation faite par M. Silicani dans son rapport sur la rémunération au mérite des directeurs d'administration, sur un « *mode* [de recrutement] *purement contractuel* » [1649]. En fait, comment pourrait-on imaginer qu'à l'heure de la « managérialisation » du secteur public, qu'un mode de recrutement de ces responsables « *axé sur les compétences et suivant une procédure concurrentielle, inspirée des méthodes du secteur privé* » [1650], ne soit adopté et définit dans un texte, comme c'est le cas en Nouvelle-Zélande avec le système de désignation des *chief executives* ou en Australie. Dans ce dernier système, la *State Service Commission* a élaboré un Guide permettant de définir les compétences et expériences requises pour le poste de responsables de programme.

912. Toujours au cours de l'année 2005, le Comité interministériel d'audit des programmes, dans son rapport d'activité du second cycle d'audit, indiquait que « *la qualité du pilotage des programmes par la performance ne peut pas non plus faire l'économie d'une reconnaissance dans un texte législatif ou réglementaire du responsable de programme, sauf à vider de tout son sens la notion de pilotage* […]*, et par là-même à faire échec à l'objectif de performance* » [1651]. Ce constat a été implicitement corroboré par la Section de l'Intérieur du Conseil d'État quelques mois plus tard, lorsqu'à l'occasion de son avis rendu sur le décret fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Elle estimait « […] *qu'il n'y avait pas lieu de mentionner qu'un directeur d'administration centrale est* [responsable de programme] *pour l'application de la loi*

[1648] Cour des comptes (France), *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2005*, 2006, p. 364 ; Bouvard (M.), Brard (J.-P.), Carcenac (T.) Courson (de) (C.), *La mise en œuvre de la LOLF du 1er août 2001 relative aux lois des finances (LOLF)*, AN, Rapport d'information, n°1058, 2008, p. 17.
[1649] Silicani (J.-L.), *La rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les acteurs pour conduire le changement*, Rapport au Premier ministre, 2004, p. 21.
[1650] Catteau (D.), *La LOLF et la modernisation de la gestion publique. La performance, fondement d'un droit public financier rénové*, Dalloz, 2007, p. 256.
[1651] Comité Interministériel d'Audit des Programmes, *Rapport d'activité*, 2è cycle d'audit, 2005, p. 26.

organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, cette désignation ne relevant pas de la compétence du Premier ministre, mais entrant dans celle du ministre intéressé, mais qu'en revanche, en ce qui concerne ces programmes budgétaires arrêtés dans les lois de *finances, pouvaient être indiquées les directions du ministère qui étaient en charge* ». Dans le prolongement de cette réflexion, et constatant l'illégitimité des responsables de programmes dans leur ministère, le Sénat français dans son rapport d'information du 5 mai 2004 se préoccupait du régime de leur désignation, parce que, pensait-il, « *l'enjeu de la désignation des responsables de programmes est de taille. Leur marge de manœuvres sera déterminante pour la réussite de la réforme* » [1652].

913. La doctrine française, de son côté, n'a pas pu se passer du débat sur le fondement de la légitimité des responsables de programme, sachant que l'idée a pu être émise qu'une attitude trop normative pourrait avoir pour effet de rigidifier le processus de la gestion publique par la performance [1653]. Derrière cette idée, et à la suite des observations formulées par la Cour des comptes au sujet du statut des responsables de programmes, certains auteurs regrettaient le fait que ces derniers soient absents de la LOLF, laquelle ne fait référence qu'aux ordonnateurs et comptables [1654]. Cette préoccupation émanant des institutions et de la doctrine françaises prend une signification particulière au sein de la doctrine camerounaise, lorsque celle-ci relevait déjà pour le regretter le fait que le législateur camerounais n'ait précisé ni les conditions de la nomination des responsables de programmes, ni leurs attributions, ni le régime de responsabilité auquel ils sont assujettis [1655].

914. C'est donc un constat d'évidence qui est formulé. En effet, la question de la formalisation du statut et des missions de responsable de programmes n'était pas une préoccupation du législateur. D'ailleurs, comme l'a fait remarquer M. Mordacq, « *la diversité des programmes et la nécessité d'identifier avant tout une fonction managériale de* responsable *de programme ne semblent pas justifier à ce stade de statut spécifique,* […] ; *lorsque l'architecture budgétaire en programmes et l'organisation administrative sont cohérentes, il n'est nul besoin de légitimité ou de texte* » [1656]. Cette position peut paraître regrettable s'agissant des programmes multidirectionnels dans lesquels le responsable de

[1652] Arthuis (J.) et Marini (P.), *La mise en œuvre de la LOLF du 1er août 2001 relative aux lois des finances*, Sénat, Rapport d'information, n°292, 2004, p. 8.
[1653] Mordacq (F.) (coord.)*, op. cit.*, p. 214.
[1654] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), Finances publiques, LGDJ, 17e éd., 2018, p. 486.
[1655] Edou Alo'o (C.), *Réforme des finances publiques, processus de transposition et de mise en œuvre des directives CÉMAC au Cameroun*, in *Réforme des finances publiques*, 2013, p. 18.
[1656] Mordacq (F.) (coord.)*, op. cit*., p. 214.

programme n'a pas d'autorité hiérarchique sur l'ensemble des services dépendant du programme. En pareilles circonstances, il ne peut avoir délégation de signature ou de pouvoir pour les actes relatifs aux structures qui ne sont pas sous son autorité, de même qu'il ne peut exercer un pouvoir hiérarchique de droit qui lui permettrait notamment de donner des instructions à ces structures. Il semblait de moins en moins acceptable qu'un personnage de l'importance du responsable de programme, qui gère des sommes considérables et exerce des fonctions stratégiques, ait un statut non codifié. Dès lors, il paraissait indispensable de définir son statut, à commencer par ses conditions de nomination.

b) La consécration textuelle des statut et missions du responsable de programme

915. Si, à l'origine, les responsables de programme étaient absents des textes instituant les lois organiques relatives aux lois des finances [1657], la situation semble avoir évolué de telle sorte que désormais dans les textes juridiques, du moins en droit français, le statut et les missions du responsable de programme y sont précisés. Initialement, les fondements légaux de la création des responsables de programme étaient contenus à l'alinéa 2 de l'article 7 de la LOLF, et au Cameroun à l'article 8 de loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant RFÉ. Bien que le responsable de programme n'y était pas mentionné en tant que tel, la mise en œuvre de ces dispositions appelait l'identification pour chaque programme, d'un responsable réunissant entre ses mains les décisions concernant les moyens et celles relatives aux objectifs poursuivis par la politique publique dont il a la charge.

916. Progressivement, des décrets ont pris acte de l'existence de ce nouvel acteur dans la vie administrative et l'ont intégré dans l'ordre juridique. Il en est ainsi en France, sans être exhaustif, du décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 (abrogé) relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'État [1658], du décret n°2005-1792 du 30 décembre 2005 portant création d'une direction générale de la Modernisation de l'État au ministère de l'Économie [1659], et plus récemment, du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la GBCP [1660]. S'agissant du Cameroun, il a fallu attendre les décrets n°2013/16 portant RGCP, n°2013/159 fixant le régime particulier du contrôle administratif des finances publiques et la Circulaire

[1657] Lannaud (B.) et Ferrazzi (C.), *Le responsable de programme : une réalité en construction*, Rev. Trésor, 2006, n°7, p. 441.
[1658] Alinéa 1 de l'article 2 du décret n°2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'État.
[1659] Article 4 du décret n°2005-1792 du 30 décembre 2005 portant création d'une direction générale de la modernisation de l'État au ministère du budget.
[1660] Article 70 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la GBCP.

n°0000909/C/MINFI du 31 décembre 2015 portant Instructions relatives à l'exécution des lois de finances, et mieux, la directive CÉMAC n°1/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 [1661], pour que soient officialisés les conditions de nomination du responsable de programme. Cette nomination relève du pouvoir discrétionnaire du ministre, mais aussi les règles afférentes à la délégation de pouvoirs [1662].

917. Comme il a été déjà souligné, chaque programme est piloté par un responsable de programme qui s'engage envers le ministre sur la réalisation de celui-ci et qui est généralement choisi parmi les hauts fonctionnaires, à savoir les directeurs d'administrations centrales ou les secrétaires généraux de ministère. Les modalités de cette nomination ont été posées, dès décembre 2011, par le législateur communautaire CÉMAC , lequel précise que le responsable de programme est nommé par le ministre sectoriel dont il relève, avant de poursuivre que l'acte de nomination précise les conditions dans lesquelles les compétences d'ordonnateur lui sont déléguées, ainsi que les modalités de gestion du programme. Cet acte est transmis pour information au Ministre chargé des Finances [1663]. Pour sa part, l'autorité règlementaire, à travers cette circulaire n°0000909/C/MINFI, indiquait que l'ordonnateur principal désigne un responsable de programme pour la coordination des actions, des activités et des tâches de chaque programme, lequel joue un rôle de pilotage et de coordination de l'ensemble du programme [1664]. Opinion partagée par le législateur camerounais qui, récemment, à travers la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018, a précisé les modalités de désignation et les missions du responsable de programme [1665].

918. On perçoit ainsi sans peine que le mouvement de légitimation des missions du responsable de programme semble désormais irréversible dans son principe et même dans ses modalités d'application. Dans ce contexte de formalisation du rôle du responsable de programme, ses attributions qui relèvent de quatre missions principales ont été clarifiées, notamment vis-à-vis des autres acteurs ministériels qui assurent les activités de pilotage et de régulation transversales au ministère [1666]. D'abord, au stade de formulation de son budget, il élabore la stratégie de son programme et fixe, en accord avec son ministre, les objectifs et les résultats « cibles ». Sur cette base, et en fonction des informations relatives à l'évolution des

[1661] Djeya Kamdom, (Y.-G.), *L'influence du droit communautaire sur le système de contrôle des finances publiques au Cameroun : A propos des Directives CÉMAC du 19 décembre 2011*, GFP, 2017, n°1, pp. 116-121.
[1662] Article 60 de la Directive n°01/11-UÉAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances.
[1663] *Id.*
[1664] Voir le point 21 de la circulaire n°0000909/C/MINFI.
[1665] Article 69 de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant RFÉ et des autres entités publiques.
[1666] Mordacq (F.), Les finances publiques, *op. cit.*, p. 93.

dotations qui lui sont allouées et de son plafond d'emploi, il procède à la répartition des crédits et des emplois. Ensuite, lors de la phase d'exécution, il est le garant de sa mise en œuvre opérationnelle et s'engage sur la réalisation des objectifs associés. En contrepartie, il est doté d'une enveloppe de crédits globale [1667], et dispose alors d'une large autonomie dans ses choix de gestion, en ce sens qu'il choisit où et comment affecter les moyens financiers et humains mis à sa disposition pour remplir ses objectifs [1668].

919. Finalement, la question qui se pose est celle de savoir si la pratique de la fongibilité des crédits ne court-elle pas le risque d'être marginalisée dans ce contexte d'extrême tension budgétaire ? Il est évident que le principe de la fongibilité a pâti d'une pratique du « fléchage » des crédits qui demeure présent du fait notamment de très fortes contraintes budgétaires. Il faut ajouter que, par souci de prudence, et comme l'ont constaté certains parlementaires français, les responsables de programme ont été conduits à « flécher » les crédits qu'ils déléguaient aux responsables BOP, ces pratiques étant susceptibles de réduire de façon considérable leurs marges de manœuvres [1669].

920. De même, et postérieurement à l'exécution, le responsable de programme prépare son RAP. Il est garant de l'exécution du programme conformément aux objectifs fixés par le ministre. De façon permanente, il prend les dispositions permettant d'assurer le respect des dispositifs de contrôle interne. Ceci se traduit par la mise en place d'organigrammes fonctionnels nominatifs permettant d'éviter qu'une personne ne soit pas à la fois chargée d'une action et en même temps d'en contrôler l'exécution ; afin de pouvoir documenter les opérations et dispositifs, des règles de classement des documents permettent d'assurer la traçabilité des opérations et de contrôle de gestion à l'instar de la création de structures de contrôle de gestion. Par ailleurs, depuis le décret français n°2012-1246 du 7 novembre 2012, et en réponse au constat posé par le Doyen Saïdj, le responsable de programme, le responsable de budget opérationnel de programme et le responsable d'unité opérationnelle sont ès qualités ordonnateurs[1670]. En effet, d'après ce texte, ces derniers « […] *doivent avoir la qualité d'ordonnateur ou être bénéficiaires de la délégation de signature d'un ordonnateur principal ou secondaire* » [1671]. Mais, le contenu de la responsabilité managériale des nouveaux

[1667] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), *op. cit.,* p. 486.
[1668] Abraham (J.) et Brillet (F.), *LOLF : de l'esprit de la loi à l'émergence de nouveaux principes de GRH*, Politiques et management public, Politiques et management public, vol. 26, 2008, n°2, pp. 63 et s.
[1669] Bouvard (M.), Brard (J.-P.), Carcenac (T.) et Courson (de) (C.), *L'articulation entre la LOLF et les réformes de l'organisation de l'État*, AN, Rapport d'information, n°2706, 2007, p. 9.
[1670] Saïdj (L.), *Réflexions sur le statut du ministre en droit financier français*, GFP, 2010, n°10, p. 694.
[1671] Article 73 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la Gestion budgétaire et comptable publique.

gestionnaires n'est pas défini car, évidemment, la puissance publique ne peut se désinvestir d'une de ses missions dont les résultats seraient insatisfaisants, et elle ne peut pas licencier le gestionnaire défaillant, parce que celui-ci est soit un élu, soit souvent un fonctionnaire.

921. En droit camerounais, en revanche, plus intéressante est, dans l'optique de notre démonstration, l'hypothèse du statut du responsable de programme. Celui-ci n'est pas automatiquement ordonnateur délégué des crédits de son programme, le ministre sectoriel demeurant, s'il le souhaite, ordonnateur des crédits de l'ensemble des programmes [1672]. Aucun texte législatif ou réglementaire en droit camerounais, ne fait obligation au ministre, de déléguer des crédits à un responsable de programme. Seulement, la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 laisse la faculté aux ministres de désigner des ordonnateurs délégués « *pour des matières expressément définies* » [1673]. Fort de cette précision, le ministre dispose de la faculté de déléguer des crédits aux responsables de programme. Dans le prolongement de ce développement, et dans la pratique camerounaise, les fonctionnaires ayant rang de directeur d'administration centrale ainsi que les secrétaires généraux de ministère bénéficient d'une délégation de crédits et, par conséquent, sont ordonnateurs délégués des crédits mis à leur disposition. Ainsi, parce qu'il concourt à l'élaboration des choix stratégiques, sous l'autorité du ministre sectoriel, et à leur mise en œuvre opérationnelle, le responsable de programme se trouve à la charnière des responsabilités politique et managériale.

2. La double responsabilité du responsable de programme

922. Les différents acteurs, avec lesquels travaille le responsable de programme, sont classés en deux grandes catégories, à savoir les acteurs gestionnaires, que sont le directeur financier et le directeur des ressources humaines, ainsi que les responsables opérationnels. S'agissant de ces derniers, la nouvelle responsabilité s'exerce à leur égard à trois niveaux : les responsables de programmes, les gestionnaires du BOP et les chefs d'unité opérationnelle. Ainsi, la responsabilité de ces derniers sera appréciée par les gestionnaires BOP, eux-mêmes responsables devant les responsables de programme. La seconde catégorie est constituée des acteurs politiques en l'occurrence le ministre et le Parlement. Au regard des questions qu'elles soulèvent, seule cette dernière catégorie sera analysée dans le cadre de ce travail. Ainsi, à l'opposé du droit camerounais, la responsabilité managériale du responsable

[1672] Article 11 du décret n°2013/16 du 15 mai 2013 portant Règlement général de la comptabilité publique.
[1673] Alinéa 4 (3°) de l'article 51 de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007.

de programme se concrétise à travers la présentation et l'explication des résultats, obtenus et retracés dans les RAP, devant les ministres **(a)** et le Parlement **(b)**.

a) La responsabilité du responsable de programme devant le ministre sectoriel

923. Par principe, il revient au ministre d'arrêter la stratégie politique du programme, et de demander au responsable de programme de s'engager sur des résultats tout en le dotant d'une forte autonomie de gestion. Sous l'autorité du ministre, ce responsable est garant de l'exécution du programme conformément aux objectifs fixés par le ministre et dans le cadre d'organisation fixé par une charte de programme. Il assure, également, les comptes rendus d'exécution du programme, mesure les résultats atteints et met en place un contrôle de gestion, le cas échéant avec le soutien des fonctions transversales du ministère, étant donné que le ministre conserve les attributions de chef de son administration. C'est à ce titre que ce dernier répond de la gestion de son ministère devant le Parlement et arbitre la répartition des moyens entre les programmes, dont son ministère a la charge [1674]. Cette constatation révèle que l'appréciation de la responsabilité des responsables de programme est avant tout une prérogative des ministres qui les nomment, et à travers eux, du gouvernement qui rend compte de leur action au Parlement lors de la présentation des PAP et des RAP.

924. Si, dans le contexte actuel, la pratique française, à l'opposé de celle camerounaise, a conduit ces managers à présenter devant les parlementaires leurs résultats, ces auditions n'ont aucune conséquence directe sur eux, parce qu'ils sont placés sous la seule autorité des ministres auxquels ils sont rattachés. Seulement, si le partage des responsabilités politique et administrative ne rencontre aucun obstacle sur le plan théorique, il reste difficile à réaliser sur le plan pratique. D'un point de vue théorique, deux situations, sur les plans politique et administratif, méritent d'être envisagées. D'une part, il revient aux ministres, sur le plan politique, de définir la stratégie d'une mission ou d'un programme et de s'engager sur les objectifs stratégiques qui leur sont associés. D'autre part, au niveau administratif, la responsabilité de la mise en œuvre des politiques publiques relève, selon les termes de la LOLF en France et de la loi camerounaise portant RFÉ, essentiellement des responsables de programme, puisque ces textes n'associent le suivi des résultats qu'aux programmes.

925. En pratique, ce partage des responsabilités est difficile à réaliser. En effet, si les ministres détiennent une autorité politique, en tant que membre de l'exécutif, ils sont

[1674] Mordacq (F.) (coord.), *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État,* LGDJ, 2006, p. 217.

également investis d'une autorité administrative, en tant que chef hiérarchique des services dont ils ont la charge et d'une autorité financière, en tant qu'ordonnateurs principaux de l'État [1675]. Les ministres exercent une fonction administrative de prescription de l'exécution des recettes et des dépenses semblable à celle des responsables de programme qui, eux, reçoivent délégation des ministres auprès desquels les crédits sont mis à disposition, pour exécuter leur programme [1676], tel qu'il a été adopté par le Parlement.

b) La pratique des auditions du responsable de programme devant le Parlement en droit français

926. En France, pays qui a souvent servi de modèle à la construction du droit public financier camerounais, les relations entre le responsable de programme, sous l'autorité de son ministre, et le Parlement ont profondément évolué [1677]. Dans l'esprit de la LOLF, qui renforce les pouvoirs d'amendement et de contrôle de Parlement et le consacre en tant qu'acteur de la démarche de performance, les discussions relatives à la nouvelle architecture budgétaire ainsi que l'examen des premiers PAP ont permis d'établir une pratique nouvelle d'auditions. Dans le cadre de la préparation du débat sur la loi de finances ou la loi de règlement, la LOLF permet aux commissions des finances des assemblées d'auditionner tout fonctionnaire qu'elles souhaitent entendre, en dehors de la procédure budgétaire et en complément des auditions des ministres.

927. La rédaction de ce texte est la suivante, « *les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques* […]. *Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre* » [1678]. Cette exigence, a été confirmée, en droit camerounais, dans le singulier article 71 de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007. À l'exception du Président de la République, les commissions d'enquête peuvent procéder, sur un sujet intéressant les finances publiques, à l'audition de toutes personnes dont elles ne sauraient refuser d'y déférer [1679].

[1675] Article 51 de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État au Cameroun.
[1676] Article 7 de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.
[1677] Barilari (A.) et Bouvier (M.), *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, LGDJ, 3e éd., 2010, p. 133.
[1678] Article 57 de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.
[1679] Article 71 de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant Régime financier de l'État.

928. Un autre exemple significatif, tiré du Guide méthodologique de 2001 et portant sur « la démarche de la performance », peut être cité pour illustrer notre argument. Ce document, qui rappelle la nouveauté que représente la LOLF, souligne que « *les responsables de programme seront, en outre, susceptibles d'être auditionnés en vue de rendre compte des résultats obtenus avec les crédits leur ayant été dévolus* » [1680]. Même si la loi organique ne prévoit pas explicitement ces auditions, le Parlement a, à plusieurs reprises, précisé son intention de se saisir pleinement de la faculté de s'adresser aux responsables de programmes pour asseoir son nouveau rôle dans l'orientation effective de la dépense publique. C'est ainsi que, dans son rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, la Commission des finances de l'Assemblée nationale précise que les « *responsables de programme ont vocation à devenir des interlocuteurs privilégiés du Parlement qui pourra les entendre très régulièrement* […]. *D'ailleurs, la mission d'information a souhaité auditionner les responsables de programmes et non les directeurs d'administration centrale ou les directeurs des affaires financières* […]. *Lors de ces auditions, la mission a d'ailleurs pu évaluer la cohérence de la maquette au vu de la capacité du responsable de programme à expliquer et à engager sa responsabilité sur le dispositif de performance proposé* ».

929. Une année plus tard, le Sénat saluait « *la nouvelle tonalité des débats en commission des finances* […]. *Complétés par des auditions en commission de responsables de programmes, les examens des crédits des missions ne sont pas concentrés sur les seuls dépenses nouvelles, mais aussi sur le bien-fondé de la reconduction de certaines dépenses* » [1681]. Ainsi, l'intention des Assemblées de se fonder sur les programmes et sur leurs responsables concerne non seulement le débat sur les projets de lois des finances, mais aussi celui sur les lois de règlement au cours duquel il sera nécessaire d'apprécier les choix de gestion qui auront été opérés par les responsables de programme, compte tenu de la règle de fongibilité asymétrique des crédits au sein d'un programme [1682]. À ce stade de la réflexion, est-il juridiquement pertinent de conclure à une responsabilité des responsables de programmes devant le Parlement ? On est tenté de répondre par la négative.

[1680] Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (France), *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la LOLF du 1er août 2001*, La Documentation française, 2004, p. 14.

[1681] Arthuis (J.), *La mise en œuvre de la LOLF du 1er août 2001 relative aux lois des finances (LOLF)*, AN, Rapport d'information, n°312, 2006, p. 14.

[1682] Lannaud (B.) et Ferrazzi (C.), *Le responsable de programme : une réalité en construction*, Rev. Trésor, 2006, n°7, p. 443.

930. Il ne fait l'objet d'aucun doute, comme l'a démontré un auteur français, qu' « *il semble à la fois plus logique et réaliste de reconnaître aux ministres le pouvoir d'apprécier l'action des responsables de programmes* » [1683]. La raison est que, non seulement, ce sont les ministres qui les nomment, mais aussi qu'il appartient au gouvernement de rendre compte de leurs actions devant le Parlement [1684]. Il n'est pas étonnant de constater que l'audition des responsables de programme n'ait pas de conséquence directe sur eux, puisque le Parlement n'a aucune autorité sur les responsables de programme. Ceux-ci ne peuvent être sanctionnés que par le ministre auquel ils sont rattachés. Toutefois, il est intéressant de constater que l'audition du responsable de programme sert à éclairer le Parlement sur la responsabilité politique du ministre, qui a seul l'obligation de rendre compte. Si la chaîne d'appréciation des nouvelles responsabilités a été identifiée, ces différents niveaux de responsabilités ne sont à même de jouer leur rôle que si ces responsables de programme disposent d'outils adaptés.

B. Le renouvellement des outils d'appréciation de la responsabilité managériale

931. Les outils d'appréciation de la responsabilité managériale des gestionnaires sont de deux types : il s'agit du système de contrôle de gestion, autrement appelé appareil de *reporting* **(1)** et du système d'audit interne au programme **(2)**.

1. L'institutionnalisation d'un système de contrôle de gestion

932. Le système d'un tableau de bord nécessite la mise en place d'un contrôle de gestion. Il est impératif que chaque responsable de programme dispose d'un processus de contrôle de gestion, dans le but de suivre l'aspect de la performance et celui de la dépense. C'est pourquoi, les ministres devraient non seulement procéder à la désignation, auprès du responsable de programme, d'un contrôleur de gestion [1685] avec des missions précises **(a)**, mais ils doivent aussi préciser les outils d'animation du contrôle de gestion **(b)**.

a) Le contrôle de gestion, une exigence managériale

933. Strictement entendu en droit camerounais, le contrôle de gestion s'apparente à un système de pilotage mis en œuvre au sein d'une administration en vue d'améliorer le

[1683] Paul (M.), *L'essentiel de la LOLF. La nouvelle constitution financière de la France*, Gualino, 2007, p. 134.
[1684] Articles 20 et 49 (alinéa 1) de la Constitution française du 4 octobre 1958 ; au Cameroun, voir les articles 34 et 35 de la loi constitutionnelle n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution
[1685] Décision MINFI/SG/DS du 29 décembre 2013 portant désignation des responsables des programmes, des responsables des actions au sein de chaque programme ; voir la note de service n°88 du 21 juillet 2014 portant désignation d'un groupe de travail chargé de la mise en place du contrôle de gestion au sein de la DGTCFM.

rapport entre les ressources engagées et les résultats obtenus au titre de l'exécution d'un programme, sur la base d'objectifs préalablement définis, et au terme d'une démarche de planification stratégique[1686]. Ainsi, il s'agit d'un processus par lequel les dirigeants s'assurent que les ressources sont obtenues et utilisées pour la réalisation des objectifs de l'organisation. Le contrôle de gestion s'inscrit dans le pilotage de la performance, qui consiste dans la capacité d'un responsable de programme ou d'un responsable d'action de prendre une décision initiale ou corrective, en s'appuyant sur la connaissance des coûts, des activités et des résultats. Il s'agit d'une exigence managériale attachée à la démarche du budget-programme que l'État s'est choisi pour garantir un meilleur résultat à toutes les étapes de la nouvelle gestion publique [1687].

934. Le dispositif juridique relatif au contrôle de gestion au Cameroun trouve son fondement au niveau des lois et règlements en vigueur. Ainsi, la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant RFÉ développe les notions de fonction, programme, action et indicateurs et elle institue le contrôle de la performance sur la gestion des administrations publiques [1688]. De même, le décret n°2013/160 du 15 mai 2013 portant RGCP [1689] évoque les compétences des autorités de contrôle et de gestion, tandis que le décret n°2013/159 du 15 mai 2013 fixant le régime particulier du contrôle administratif des finances publiques décrit les missions et les actions du contrôle de gestion [1690].

935. Ce dernier est un processus de pilotage par lequel le responsable d'unité projette d'atteindre ses objectifs, en préparant, en suivant et en analysant, à la fois en temps réel et *ex post*, les réalisations de son unité et de celles qui lui sont rattachées, dans le but d'anticiper, d'expliquer et de réduire les écarts entre les performances réelles et ses prévisions. Le contrôle de gestion apparaît ainsi comme une démarche de pilotage c'est-à-dire un dispositif qui permet de maîtriser les risques par une conduite optimale et coordonnée des actions de l'unité opérationnelle. C'est aussi un indicateur de performance, parce que le contrôleur de gestion vise à maîtriser l'atteinte des objectifs d'une structure et non pas seulement à exercer une surveillance coercitive sur les membres de l'unité opérationnelle. Le contrôleur de gestion se présente donc comme un maillon du contrôle organisationnel à trois

[1686] Voir le point 26 de la circulaire n°0000909/C/MINFI du 31 décembre 2015.
[1687] Ondoua Biwolé (V.), *Le budget programme en Afrique : quand les faits supplantent le rêve*, RAFP, 2015, n°1, p. 135.
[1688] Article 8 de la loi 2007/006 du 26 décembre 2007 portant Régime financier de l'État.
[1689] Article 109 du décret 2013/160 du 15 mai 2013.
[1690] Articles 20, 21 et 22 du décret n°2013/159 du 15 mai 2013 fixant le régime particulier du contrôle administratif des finances publiques.

niveaux : le premier concerne la planification stratégique qui donne l'orientation des stratégies pour atteindre ses buts ; le deuxième palier assure la cohérence entre la stratégie et les moyens en vue de la réalisation des objectifs de l'institution, tandis que le troisième niveau consiste à garantir la mise en œuvre des tâches spécifiques de façon efficace et efficiente.

936. Au Cameroun, la mise en œuvre dans les administrations d'un système de contrôle de gestion a été prescrite dans la circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2015. Il s'agissait d'une priorité à prendre en compte dans la préparation du budget pour l'exercice 2016. Ce nouveau dispositif, explique ladite circulaire, vise à contribuer à l'amélioration du pilotage de la performance par un meilleur suivi des éléments de la chaîne des résultats des programmes budgétaires. À ce titre, les ordonnateurs principaux et les responsables de programmes doivent s'appuyer sur ces nouveaux collaborateurs que sont les contrôleurs de gestion. Ces derniers, grâce à leurs outils, produisent des données permettant de fiabiliser les PAP et les RAP, et d'animer de façon objective le dialogue de gestion.

b) La diversité des outils de déploiement et d'animation du contrôle de gestion

937. Les outils du processus de contrôle de gestion, au sein des administrations publiques camerounaises, sont nombreux et variés. Au rang de ces outils, à la Direction générale du Trésor par exemple, figurent le référentiel de pilotage, le lettre d'objectifs annuelle (LOA), le tableau de notification des objectifs (TNO), la fiche de suivi des indicateurs, le tableau de bord et le récapitulatif annuel [1691]. Le référentiel de pilotage, qui est fondé sur le projet de performance de l'administration (PPA) de la DGTCFM, reprend l'objectif général, les indicateurs, les valeurs de références et les valeurs cibles. La LOA, quant à elle, informe le responsable de l'unité opérationnelle concernée des objectifs à lui assignés par l'ordonnateur délégué de crédits publics au titre de l'année. De son côté, le TNO est négocié dans le cadre du dialogue de gestion entre l'ordonnateur principal et chaque responsable de programme, il est cosigné par les deux parties et les engage, chacune en ce qui la concerne, à l'atteinte des objectifs fixés.

938. Dans ce cadre, la fiche de suivi de l'indicateur tenue par activité permet de mesurer le degré d'atteinte de l'indicateur au niveau des différentes tâches qui composent ladite activité. Pour sa part, le tableau de bord décline succinctement pour chacune des

[1691] À la Direction générale du Trésor, les outils du processus du contrôle de gestion sont contenus dans la note de service n°150/MINFI/SG/DGTCFM du 12 novembre 2014 portant aménagement du contrôle de gestion au sein de la DGTCFM.

actions, la situation de référence, la valeur cible, le niveau de réalisation ainsi que les recommandations orientées vers l'atteinte des objectifs fixés. Ce tableau de bord du contrôleur de gestion utilise des couleurs comme indicateurs : le rouge attire l'attention de l'ordonnateur sur l'urgence des mesures correctives à prendre, l'orange signale un domaine à surveiller et le vert indique que tout se passe comme souhaité.

939. Le contrôle de gestion proprement dit s'effectue en deux phases : le contrôle *a priori* de cohérence entre les plans d'actions, les PPA, le référentiel de pilotage, les tableaux de notification des objectifs et le contrôle de gestion en temps réel à travers un rapprochement entre les résultats obtenus *ex post* et les objectifs donnés *ex ante*. Ce contrôle peut conduire à la mise en place d'actions correctrices, afin de rapprocher les réalisations des objectifs, de mesurer les résultats obtenus et d'évaluer la performance. Il peut se conclure par l'attribution des récompenses et de sanctions en fonction des résultats obtenus. Au niveau des acteurs, le responsable de programme est la clé de voûte du dispositif, destinataire du tableau de bord mensuel, il prend, au terme de son exploitation et en temps réel, les mesures correctives pour prévenir les dérapages et garantir l'atteinte des objectifs.

940. Sur le plan pratique, le programme 272 intitulé « Gestion de la Trésorerie de l'État et de la dette, comptabilité publique et financement de l'économie » a pour objectif d'améliorer l'efficacité du Trésor public et d'optimiser l'utilisation des ressources mobilisées pour le financement de l'économie. Il comporte six actions, qui visent à assurer un meilleur financement de l'économie et la production d'une information fidèle reflétant le patrimoine de l'État et sa situation financière [1692]. L'une de ces actions qui concerne la gestion de la trésorerie consiste à honorer les engagements de l'État à la bonne date et à moindre coût à travers le respect des délais de paiement des créanciers qui sont passés de 90 à 60 jours. Lesdites actions visent par ailleurs à renforcer la sécurité de la fortune publique dans les postes comptables et à assurer une gestion efficace de la dette.

941. Placé entre le responsable de programme et les responsables des unités opérationnelles, le contrôleur de gestion a pour mission de veiller à l'exploitation optimale des indicateurs produits par les référents collecteurs et de mettre à la disposition du responsable de programme des informations qui lui permettent d'avoir une lisibilité favorable au bon management des structures auprès desquelles il est placé. Il y a lieu de souligner que

[1692] Loi n°2016/018 du 14 décembre 2016 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2017, Juridis périodique, 2017, n°109, p. 68.

ces outils, tels qu'ils apparaissent sur le tableau de bord même éclairés par le dialogue de résultat, ne suffissent pas toujours à renseigner suffisamment sur les causes des échecs ou les insuffisances de résultats. Dans de telles situations, le responsable de programme devrait disposer d'un service d'audit interne au programme [1693].

2. Le système d'audit interne au programme

942. Très souvent, le service d'audit interne au sein des ministères est assuré par le service d'inspection générale du ministère. Au Cameroun, par exemple, tous les ministères disposent d'une inspection générale, chargée de « *l'évaluation des performances des services* […]*, par rapport aux objectifs fixés, en liaison avec le Secrétaire Général ; du contrôle interne et de l'évaluation du fonctionnement des services du Ministère, ainsi que des services rattachés* » [1694]. Sur cet aspect, elle peut « *demander des informations, explications ou documents aux responsables des services contrôlés qui sont tenus de répondre dans les délais impartis* » [1695]. Dans tous les cas, l'ordonnateur, gestionnaire de programme, doit disposer d'un service d'audit interne [l'inspection générale dans les ministères], de façon à prescrire un audit susceptible de l'éclairer de manière plus précise sur les explications des écarts entre les cibles de résultat et les résultats obtenus [1696]. Dans l'hypothèse où les résultats s'avèrent insuffisants, l'auditeur interne ou l'inspecteur général des ministères devra se demander si les causes de cet échec relèvent d'un retournement de conjoncture générale ou d'un changement imprévu de contexte qui rendrait l'atteinte des résultats attendus impossible.

943. En outre, il pourra chercher les raisons de cet échec dans l'irréalisme au moment de la fixation des cibles de résultat ou d'une insuffisance structurelle des moyens attribués par rapport aux résultats attendus ou, enfin, si cet échec est la résultante d'une gestion ou d'un comportement insuffisant des programmes. Il reste vrai que démêler l'importance et l'incidence de ces différents facteurs pour une juste appréciation des responsabilités ne peut être effectué que par des structures professionnelles d'audit dans la mesure où certains de ces travaux impliquent une analyse fine. La disposition d'audit interne se justifie de la même manière au bénéfice des ministres, afin que ceux-ci soient capables

[1693] Barilari (A.) et Bouvier (M.), *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État, op. cit.,* p. 134.
[1694] Article 5 du décret n°2005/098 du 6 avril 2005 portant organisation du ministère des Sports et de l'éducation physique ; voir également l'alinéa 1 de l'article 5 du décret n°2012/267 du 11 juin 2012 portant organisation du ministère des Enseignements secondaires.
[1695] *Ibid.* article 6.
[1696] En France, la fonction d'audit interne ministérielle s'est mise en place dans tous les ministères depuis le décret n°2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration.

d'évaluer la qualité de l'action des responsables de programme. Or, au niveau des ministres, cette appréciation éclairée des résultats s'appuiera nécessairement sur les secrétaires généraux de ministère et les corps ou services ministériels d'audit interne. Ces deux structures possèdent seules le positionnement, la légitimité et le professionnalisme pour procéder à ces appréciations délicates et sensibles, même s'il reste vrai, comme le souligne M. Lajoumard, que « *les spécificités de la gouvernance des administrations de l'État laissent le dispositif encore en devenir* » [1697].

944. Ceci aboutirait, à en croire la doctrine publiciste française, « *à définir une doctrine d'emploi des secrétaires généraux de ministère qui impliquerait qu'ils ne soient à titre personnel responsables du programme ou alors, à la limite, que cette responsabilité se limite aux programmes de stratégie générale dans lesquels ils seraient logés eux-mêmes avec les grands corps ou services d'audit interne des ministères* » [1698]. L'attitude de la doctrine à l'égard de cette exigence vient renforcer les prescriptions qui avaient été faites quelques années plus tôt par M. Mordacq. Celui-ci recommandait de « *limiter les interventions des fonctions transverses (SG, DAF, DRH) dans les activités du responsable de programme aux nécessités de coordination ou de régulation ministérielle* » [1699]. Il est à constater, pour le regretter, qu'en France comme au Cameroun, cette démarche n'est pas celle qui a été choisie dans certains ministères dans lesquels les secrétaires généraux ont été désignés comme responsables principaux de programme. C'est notamment le cas au ministère du Tourisme et des Loisirs où, qui dans le cadre de la loi de finances 2017, le a été désigné responsable du programme 319 « *Amélioration de la sécurité des touristes et des autres politiques du tourisme et des loisirs* » [1700]. Le même constat est fait en France. En effet, le secrétaire général du ministère de l'Education nationale est responsable du programme 214 « *soutien de politique de l'éducation nationale* », arrêté dans le projet des lois de finances 2016 [1701].

945. De ce fait, l'appréciation de la responsabilité risque d'être plus difficile à organiser, d'autant que les textes organiques des ministères font du secrétaire général, non seulement le « *principal collaborateur du ministre, qui suit l'instruction des affaires* », mais aussi le coordonnateur de « *l'action des services de l'administration centrale et des services*

[1697] Lajoumard (D.), *La LOLF et l'audit interne dans les administrations de l'État,* GFP, 2016, n°6, p. 109.
[1698] Barilari (A.) et Bouvier (M.), *op. cit.,* p. 135.
[1699] Mordacq (F.) (coord.), *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État,* LGDJ, 2006, p. 216.
[1700] Programme 319 de la loi n°2013/017 du 16 décembre 2013 portant loi de finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2014, Juridis périodique, 2013, n°96, p. 32.
[1701] Projet de lois de finances, exercice 2016, Extrait du bleu budgétaire de la mission : Enseignement scolaire.

déconcentrés et extérieurs du ministère » [1702]. Seulement, et comme l'a admirablement souligné M. Catteau, l'articulation de la responsabilité du secrétaire général, dans la chaîne de responsabilité précédemment décrite, peut y être insérée soit de manière verticale, le SG appréciant la responsabilité du responsable de programme et sa propre responsabilité le serait par le ministre, soit de manière horizontale, le responsable de programme pouvant être responsable devant le ministre et le secrétaire général, avec éventuellement celui de ce dernier devant le ministre [1703]. Cependant, il faut se faire à l'idée, à la suite de cet auteur, qu' « *un tel système serait pour le moins complexe et donc éloigné d'un système de responsabilité à la fois lisible et transparent* » [1704]. Seulement, il reste qu'apprécier la responsabilité de ces nouveaux managers n'a de sens que si cette responsabilité peut entraîner des conséquences.

Section 2. La détermination du régime de responsabilité managériale des ordonnateurs

946. Il n'est guère concevable de traiter de la responsabilité managériale du gestionnaire sans évoquer des sanctions, positives ou négatives, susceptibles de lui être infligées. Néanmoins, M. Mordacq soutient que son application ne peut faire l'objet de mesures ayant un caractère automatique [1705]. En effet, il revient au supérieur hiérarchique, notamment au ministre sectoriel dont il relève d'apprécier les résultats de gestion, et faire la part de ce qui ressort de la responsabilité managériale, et de ce qui doit être mis sur le compte d'aléas externe ou interne ou qui dépasse le champ de responsabilité du manager. En réalité, les sanctions peuvent se refléter dans le déroulement de carrière du gestionnaire, par le biais notamment de l'évaluation annuelle de son travail ou dans sa rémunération, et ce par la fixation de la part modulable.

947. En réalité, l'enjeu et l'actualité imposent d'accorder un intérêt sur ce second volet relatif à la rémunération au détriment des sanctions en termes d'évolutions de carrière. L'appréciation positive de la responsabilité managériale, en termes de carrières est un élément qui mérite d'être traité dans le cadre des procédures d'évaluation individuelle des gestionnaires. Par ailleurs, l'appréciation négative aura des effets identiques, mais en sens inverse. Cette évaluation pourra se traduire par des avancements de grade ou des nominations à des postes de responsabilités opérationnelles. S'agissant des postes de responsabilité

[1702] Article 8 du décret n°2012/291 du 21 juin 2012 portant organisation du ministère du Tourisme et des Loisirs.
[1703] Catteau (D.), *La LOLF et la modernisation de la gestion publique. La performance, fondement d'un droit public financier rénové*, Dalloz, 2007, p. 246.
[1704] *Id*.
[1705] Mordacq (F.) (coord.)*, op. cit.,* p. 228.

managériale plus affirmées, tels que ceux de responsables de programmes, seul le dialogue de gestion peut déboucher directement sur des progressions de carrières [1706].

948. En toute hypothèse, la mise en œuvre de la LOLF en France et du régime financier de l'État au Cameroun permet de poser des questions autrefois taboues, mais nécessaires à la réforme, comme celles de la rémunération liée à la performance (RLP). Malheureusement, cette rémunération se répercute de manière ambivalente sur la motivation. Certes, si elle a un impact motivant pour une petite partie du personnel, en l'occurrence les gestionnaires de programmes, elle ne parvient pas à motiver la majorité du personnel. Ainsi, la RLP serait mesurée par contribution de ces managers à la réalisation d'objectifs mesurables prévus par ces textes organiques **(§ 1)** ; ce qui n'est pas sans poser de problèmes, eu égard à certains principes qui fondent le service public **(§ 2)**.

§ 1. La RLP, des pratiques hétérogènes dans un contexte de réformes inachevées

949. Comme la loi portant régime financier de l'État du Cameroun, l'essentiel de la LOLF réside dans la révolution culturelle qu'elle introduit à savoir la culture des résultats. Les nouveaux modes de gestion sont fondés sur le pilotage par la performance et la responsabilisation des gestionnaires. Par principe, si les indicateurs servent à une meilleure gestion des programmes, ils peuvent être également utilisés pour la gestion du personnel. Ainsi, le sénateur Jean Arthuis[1707] soulignait déjà que la LOLF permettait de poser la question de la RLP, qui serait mesurée par contribution du responsable de programme à la réalisation d'objectifs mesurables. L'adoption, dans la fonction publique, de cette rémunération témoigne de l'influence de la culture d'incitations et de responsabilisation individuelle.

950. Cette nouvelle politique de rémunération fait partie d'un ensemble de mesures qui, d'un côté, ont donné aux gestionnaires, plus de marges de manœuvres avec une plus grande individualisation des conditions d'emploi des membres de leurs équipes, et de l'autre une plus grande responsabilité individuelle pour l'atteinte de résultats [1708]. Logiquement, souligne le Professeur Bacache-Beauvallet, alors que ces responsables de programme et

---

[1706] Lefranc (M.), *La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 et la question de la responsabilité des acteurs*, Mémoire de Master, droit public, Université de Lille 2, 2005, p. 63 ; Arkwright (E.), Boissieu (de) (C.), Lorenzi (J.-H.) et Samson (J.), *Économie politique de la LOLF*, La Documentation française, 2007, p. 135 ; Barilari (A.) et Bouvier (M.)*, op. cit.,* pp. 137-139.

[1707] Arthuis (J.), *L'état d'avancement de la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, Sénat, Rapport d'information, n°388, 2003, p. 68.

[1708] Pilichoski (E.), *La rémunération à la performance est-elle efficace ?*, Perspective Gestions Publiques, Recherches – Études – Veille, 2009, n°30, p. 1.

assimilés perçoivent des primes statutairement déterminées et en fonction des résultats obtenus, des lois et règlements sont intervenus afin de permettre une individualisation de la rémunération, prenant ainsi en compte la performance individuelle et/ou collective [1709]. Il s'agit du début de la généralisation des primes de performance, dont l'institutionnalisation est plus affirmée en France **(A)** qu'au Cameroun **(B)**.

A. Les dispositifs de rémunération à la performance en France : l'avancée des réformes

951. L'adoption de la LOLF représente un tournant important dans la modernisation de l'organisation et du fonctionnement de la sphère publique. L'introduction des politiques de RLP ne représente qu'une seule facette d'un mouvement plus large vers une plus grande flexibilité salariale et une individualisation des politiques de gestion des ressources humaines [1710]. L'introduction récente d'une rémunération au mérite [1711] dans la fonction publique de l'État **(1)** témoigne de cette logique [1712], laquelle a abouti à une généralisation des mécanismes d'intéressement de ces nouveaux managers **(2)**.

1. La précision sur le cadre juridique de la rémunération liée à la performance

952. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la rémunération au mérite, ou encore la rémunération liée aux performances, consiste à « *remplacer ou compléter le système traditionnel d'augmentation automatique de la rémunération en fonction de l'ancienneté par un dispositif récompensant les bonnes performances* » [1713]. De manière générale, la rétribution des performances prend la forme, soit de compléments s'ajoutant de manière permanente au salaire de base, soit de versements exceptionnels qui ne s'intègrent pas à la rémunération de base et sont donc ponctuels [1714]. De nos jours, font observer les Professeurs Saint-Onge et Buisson, la tendance est à l'attribution des primes plus flexibles que les augmentations de salaire, le montant des gratifications en fonction des performances représentant un pourcentage assez modeste du salaire de base. D'après ces universitaires, les systèmes de notation des performances tiennent davantage compte des critères tels que « *les résultats obtenus, les qualifications et les compétences*

[1709] Bacache-Beauvallet (M.), *Rémunération à la performance. Effets pervers et désordre dans les services publics*, Actes de la recherche en sciences sociales, 2011, n°189, p. 63.
[1710] OCDE, *La rémunération liée aux performances dans l'administration*, 2005, p. 31 ; Saint-Onge (S.), *Gestion de la rémunération, Théorie et pratique*, éd. Chenelière éduc, 3e éd., 2014, pp. 480 et s.
[1711] Forest (V.), *Rémunération au mérite et motivation au travail : perspectives théoriques et empiriques dans la fonction publique française*, RISA, vol. 74, 2008, p. 346.
[1712] Chevalier (Y.), *La réforme budgétaire et la gestion des ressources humaines : quelles conséquence pour la fonction publique ?*, AJDA, 2006, n°10, p. 523.
[1713] OCDE, *La rémunération liée aux performances dans l'administration*, *op. cit.*, p. 5.
[1714] Lerique (F.), *La performance, une nouvelle valeur pour rémunérer les fonctionnaires ?,* Dr. adm., 2013, n°2.

techniques, les qualités relationnelles, l'aptitude à travailler en équipe et les capacités d'encadrement et de gestion » [1715]. Ainsi présentée, cette analyse mérite d'être envisagée sous un angle chronologique à savoir présenter le cadre juridique prévalant avant l'entrée en vigueur de la LOLF **(a)**, et celui mis en œuvre après l'entrée en vigueur de cette loi **(b)**.

a) La situation antérieure à l'entrée en vigueur de la LOLF

953. À la faveur du mouvement généralisé de la nouvelle gestion publique, qui s'est enclenché dès août 2001, avec l'adoption de la LOLF, le système de rémunération fondée sur l'ancienneté semble progressivement se libérer de certaines pesanteurs qui freinaient, jusqu'alors, son épanouissement, renouveau consacré par la RLP. Mais, même si la rémunération au mérite est appliquée depuis peu en France, elle y est évoquée depuis longtemps. Le décret français n°45-1753 du 6 août 1945 prévoyait déjà l'octroi de primes forfaitaires de rendement [1716], mais la politique de « saupoudrage budgétaire » avait conduit à transformer tous les éléments supplémentaires de rémunération en indemnités forfaitaires [1717]. Reposant sur « *des augmentations de salaire individuelles basées sur la performance* [du gestionnaire] *évaluée individuellement au cours d'une période de temps antérieure* » [1718], cette politique suppose le transfert dans l'administration d'un instrument de « type marché », là où les modes de rémunération sont habituellement gérés de manière plus uniforme [1719].

954. La LOLF, même si elle ne prévoit pas en tant que telle de dispositifs de RLP, permet d'élaborer des formes de rémunération individualisées visant à promouvoir une gestion orientée vers les résultats dans le secteur public, en commençant par la haute fonction publique. En effet, la réforme budgétaire implique une responsabilité accrue des gestionnaires, assortie d'objectifs, de moyens et d'autonomie d'action. Il convenait sur la base des résultats évalués, que le mérite soit apprécié et que, le cas échéant, des conséquences en soient tirées en termes de carrière et de rémunération. Les rapports officiels des années 2000 relatifs à la fonction publique ont émis des recommandations en ce sens [1720].

[1715] Saint-Onge (S.) et Buisson (M.-L.), *La rémunération au mérite dans le secteur public : bilan des connaissances et avenues de recherche*, Management international, vol. 16, 2012, n°3, p. 76.
[1716] Décret n°45-1753 du 6 août 1945 relatif aux primes de rendement pouvant être attribuées aux fonctionnaires des finances.
[1717] Rouban (L.), *Le point sur la rémunération au mérite*, RFAP, vol. 112, 2004, n°4, p. 804.
[1718] Roussel (P.), *Rémunération, motivation et satisfaction au travail*, Economica, 1996, p. 132.
[1719] Bartoli (A.) et Blatrix (C.), *Le management dans les organisations publiques. Défis et logiques d'action*, Dunod, 4e éd., 2015, p. 157.
[1720] Cour des Comptes, *La fonction publique de l'État,* Rapport public thématique, Les éditions des Journaux officiels, 2000 et 2001 ; Bernard (H.), *La gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes,* Rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, 2004, p. 2. Conseil d'État, *Considérations générales, Perspectives pour la fonction publique,* Études et documents du Conseil d'État, 2003 ; Silicani (J.-L.), *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France,* La Documentation Française, 2008, p. 5.

955. L'analyse des textes à l'égard desquels la France sera conduite à adapter les règles relatives aux primes de performance peut être effectuée en prenant en considération des textes réglementaires. Il s'agit non seulement du décret n°2002-63 du 14 janvier 2002 (modifié par le décret n°2014-475 du 12 mai 2014) relatif à l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires [1721], mais aussi le décret n°2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires [1722]. Cette réforme du système d'évaluation mérite d'être saluée, même s'il faut garder à l'esprit que « *le changement du cadre juridique ne suffira pas à changer le cours des choses.* [En effet], *il faudra aussi modifier les mentalités et faire en sorte que les cadres jouent pleinement leur rôle* » [1723]. Le modèle « compétence » a été introduit dans la plupart des classifications des emplois et des procédures d'évaluation des agents. Ainsi, les critères relatifs aux capacités professionnelles du dirigeant prennent une place croissante, et déterminent le déroulement de sa carrière et de sa rémunération [1724].

956. Dans cette perspective, la rémunération au mérite a débuté en France depuis 2003 avec l'apparition d'une première forme de RLP pour les magistrats. Ceux-ci pouvaient percevoir des primes modulables attribuées en fonction de la contribution au bon fonctionnement de l'institution judiciaire [1725]. En 2004, une étape importante a été franchie avec l'instauration d'une indemnité de fonction et de résultat pour les hauts fonctionnaires des administrations centrales en vue de prendre en compte la manière de servir, appréciée au terme d'une évaluation [1726]. Quelques mois auparavant, le gouvernement avait annoncé la mise en place de rémunérations liées à la performance pour les postes de direction en administration centrale dans six ministères pilotes. L'expérience a été étendue à certains personnels de la police nationale qui bénéficient d'une prime au mérite depuis le 21 juillet 2004 [1727]. Cette prime peut être attribuée soit à titre collectif, soit à titre individuel sous forme de récompenses à raison de la qualité des services rendus dans l'exercice de leurs missions.

[1721] Décret n°2002-63 du 14 janvier 2002 relatif à l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires des services déconcentrés.

[1722] Décret n°2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État.

[1723] Salon (S.) et Savignac (J.-C.), *La réforme de la notation des fonctionnaires de l'État,* AJDA, 2004, p. 958.

[1724] Mercier (E.), *Les pratiques de GRH dans les grands services publics français : des spécificités héritées du contexte économique, politique et social de l'après-guerre*, Actes du XI[e] Congrès de l'Association francophone de gestion des ressources humaines (AGRH), Université Versailles-St-Quentin-en-Yvelines, 2000, pp. 4 et s.

[1725] Trois décrets du 26 décembre 2003 introduisent une prime modulable au profit des magistrats attribuée en fonction de la contribution de ces derniers « *au bon fonctionnement de l'institution judiciaire* ». Pour en connaître davantage au sujet des primes modulables, voir Jean (J-P.) et Pauliat (H.), *Primes modulables, qualité et indépendance de la justice judiciaire*, Dalloz, 2005, p. 2717 ; CE 4 février 2005, *Syndicat de la magistrature et M. Robin*, req. n°264.843, Rec. 33.

[1726] Décret n°2004-1082 du 13 octobre 2004 relatif à l'indemnité de fonctions et de résultats en faveur de certains personnels des administrations centrales.

[1727] Article 2 du décret n°2004-731 du 21 juillet 2004 portant création d'une prime de résultats exceptionnels dans la police nationale.

En 2005, une allocation de responsabilité et de résultats fut instaurée au profit des personnels des services du Premier ministre [1728]. Cette indemnité de performance, généralisée en août 2006 avec l'entrée en vigueur de la LOLF, est destinée à prendre en compte la capacité des gestionnaires à atteindre les objectifs assignés à leur action [1729].

b) Les réformes postérieures à l'entrée en vigueur de la LOLF

957. La « managérialisation » de l'action publique en France a été largement renforcée dès janvier 2006 avec l'entrée en vigueur de la LOLF. Les transformations observées depuis lors traduisent la volonté d'étendre et d'adopter rapidement les principes et outils de la nouvelle gestion publique. La mise en œuvre d'une rémunération fondée sur les performances individuelles s'inscrit pleinement dans cette logique. Un tel mode de rémunération est défini par l'OCDE comme « *la part variable de la rémunération attribuée chaque année en fonction des performances à un agent, une équipe ou un groupe* » [1730].

958. Si l'idée de rétribuer la productivité des fonctionnaires [ordonnateurs] n'est pas neuve, elle n'a été que récemment systématisée. À ce titre, l'introduction, dès 2006, d'une indemnité de performance des directeurs d'administration centrale est la preuve, sinon l'indice de la volonté clairement affichée des pouvoirs publics, de récompenser davantage les résultats obtenus [1731]. Le montant de cette nouvelle prime ne doit pas dépasser 20% du salaire. Mais, pour bien percevoir l'importance de l'avancée réalisée, un détour par la circulaire du 10 février 2010 relative aux cadres dirigeants de l'État s'impose. Ce texte fixe les principes et les modalités d'attribution desdites indemnités. Ces dernières « *doivent s'appuyer sur l'évaluation du niveau de réalisation des objectifs fixés et sur celle des compétences managériales conformément aux prescriptions de ce décret* » [1732]. Ces indemnités sont fonction de la capacité des directeurs à atteindre leurs objectifs en tenant compte de leurs actions et de leurs résultats [1733]. De façon pratique, il s'agit pour chacun des ministères de mettre en place un comité des rémunérations, composé d'au moins trois membres, dont une personnalité extérieure à l'administration, chargés de conseiller les ministres sur le montant de

[1728] Décret n°2005-197 du 31 mars 2005 relatif à l'allocation de responsabilité et de résultats allouée à certains personnels des Services du Premier ministre.
[1729] Article 1er du décret n°2006-1019 du 11 août 2006 portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des secrétaires généraux et des directeurs d'administrations centrales, tel que modifié par le décret n°2016-1825 du 21 décembre 2016.
[1730] Ketelaar (A.), Manning (N.) et Turkisch (E.), *Formules de gestion de la haute fonction publique axées sur les performances. Les expériences respectives de l'OCDE et des différents pays*, Documents de travail sur la gouvernance publique, OCDE/GOV, 2007, p. 74.
[1731] Décret n°2006-1019 du 11 août 2006 portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des secrétaires généraux et des directeurs d'administrations centrales (modifié par le décret n°2016-1825 du 21 décembre 2016).
[1732] Circulaire n°5444/SG du 10 février 2010 relative aux cadres dirigeants de l'État.
[1733] Saint-Onge (S.) et Buisson (M.-L.), *op. cit.*, p. 77.

cette part variable afin qu'elle traduise fidèlement les performances [1734]. Un bilan par ministère est transmis à la Mission interministérielle de pilotage de l'encadrement supérieur.

959. Par ailleurs, le dispositif le plus large fut les primes de fonctions et de résultats (PFR) instituées par le décret n°2008-1533 du 22 décembre 2008 [1735]. En se substituant aux diverses primes existantes et en distinguant une part liée aux fonctions exercées, et une part liée aux résultats individuels, cette PFR contribue à donner du sens et de la lisibilité au régime indemnitaire existant. Il s'agit d'un outil simple et pragmatique mis à la disposition des gestionnaires pour faciliter l'exercice de leurs responsabilités managériales. Formellement, cette PFR répond à plusieurs finalités, lesquelles ont été explicitées dans une circulaire du 14 avril 2009 [1736]. Au plan des objectifs affichés, cette prime variable visait, au moins dans les textes, à simplifier et à accroître la lisibilité de l'ensemble du système indemnitaire des fonctionnaires en venant se substituer, à terme, à la totalité des primes existantes. Celles-ci étaient jusqu'alors, pour reprendre les termes de Mme Forest, « *largement déconnectées, au moins en pratique, des performances individuelles* » [1737].

960. Le décret n°2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires est venu parachever cette mutation des rémunérations dans la fonction publique. Le dispositif de 2008 relatif à la prime de fonctions et de résultats a été remodelé par le décret n°2014-513 du 20 mai 2014 portant création du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État. Ces exemples illustrent le mouvement actuel de généralisation des RLP dans les administrations publiques françaises.

2. La NGP, un mouvement vers la généralisation des mécanismes d'intéressement

961. Les nouvelles marges de manœuvre, accordées aux responsables de programme, permettent de développer des incitations sur des bases objectives, plus facilement acceptées que par le passé [1738]. Envisager la responsabilité du gestionnaire public, c'est-à-dire de celui qui dispose d'un pouvoir de décision et à qui il revient de justifier ses résultats en fonction des décisions qu'il a pu prendre, peut s'analyser dans un cadre hiérarchique **(a)**, mais

[1734] Article 4 du décret n°2006-1019 du 11 août 2006 portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des sécretaires généraux et des directeurs d'administrations centrales.
[1735] Décret n°2008-1533 du 22 décembre 2008 relatif à la prime de fonctions et de résultats ; Cluzel-Métayer (L.), *La prime de fonction et de résultat dans la fonction publique*, Dr. adm., 2010, p. 350.
[1736] Circulaire FP n°2184 du 14 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la prime de fonctions et de résultats.
[1737] Forest (V.), *Nouvelle gestion publique et individualisation des rémunérations en France : l'exemple du service public de l'emploi,* BIT, document de travail, 2011, n°18, p. 16.
[1738] Barilari (A.) et Bouvier (M.), *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, LGDJ, 2010, p. 138.

également prendre une dimension différente s'agissant des ministres pour lesquels une responsabilité hiérarchique n'est pas envisageable **(b).**

a) Le système incitatif des managers soumis à un pouvoir hiérarchique

962. Généralement, les résultats positifs, dont le manager peut faire état, sont encouragés par le versement d'une prime modulable individuellement. Par ailleurs, la réflexion peut se positionner à un niveau collectif notamment avec la possibilité pour un service ou une direction de se prévaloir des résultats afin de bénéficier de l'attribution de crédits supplémentaires ou de dispositifs d'intéressement collectifs.

i) Le remodelage des avantages modulables individuellement

963. Contrairement aux primes collectives, les avantages individuels sont particulièrement adaptés aux postes de responsabilité managériale à savoir les postes de responsables de programme ou de responsables d'un BOP. En mettant en place un nouveau cadre de rémunération au mérite pour les directeurs d'administration centrale, pour la plupart ordonnateurs délégués de crédits publics, le gouvernement a ouvert la voie dans ce sens [1739]. Dans une importante communication faisant suite au Conseil des ministres du 26 novembre 2008, le gouvernement instaurait la RLP dans la fonction publique. Le contenu de cette communication marque la volonté des pouvoirs publics de rompre avec les pratiques anciennes. Celles-ci faisaient primer l'uniformité et l'automaticité des rémunérations sur les mérites et les talents. Le décret n°2008-1533 du 22 décembre 2008 crée dans la fonction publique de l'État, certes de façon expérimentale, une prime de fonction et de résultat (PFR). Le but visé était de simplifier le régime indemnitaire et permettre la modulation de la rémunération [1740]. Deux années plus tard, l'équivalent de cette PFR, pour la filière technique, a été introduit pour les ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts [1741].

964. Comme leur appellation le laisse entendre, ces primes dépendent de deux facteurs. L'un tient compte des fonctions exercées. Cette part modulable est fonction des responsabilités du gestionnaire, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions. Elle repose sur une typologie de postes, et est destinée à rester stable tant que le gestionnaire occupe le même poste. L'autre part modulable, qui repose sur les résultats individuels, est fonction de la performance de l'intéressé dans l'exercice de ses fonctions. Elle

---

[1739] Silicani (J.-L.), *La rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les acteurs pour conduire le changement, op. cit.*, p. 22 ; Duveau (J.), *Les primes dans la fonction publique : entre incitation et complément de traitement*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Rennes II, 2006, p. 154.
[1740] Décret n°2008-1533 du 22 décembre 2008 relatif à la prime de fonctions et des résultats.
[1741] Décret n°2010-1705 du 30 décembre 2010 relatif à l'indemnité de performance et de fonction allouée aux ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts.

évolue donc chaque année à la hausse comme à la baisse, à l'issue de l'entretien individuel d'évaluation. De façon concrète, l'évaluation distingue la manière de servir, c'est-à-dire les compétences du gestionnaire et ses résultats obtenus, c'est-à-dire le bilan de son activité au regard des objectifs qui lui ont été fixés [1742]. L'instauration d'un régime indemnitaire, tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, viendra encadrer plus strictement la part indemnitaire liée aux résultats individuels [1743].

965. Cette nouvelle indemnité a vocation à se substituer à la PFR et probablement à l'indemnité de performance et de fonction (IPF) des ingénieurs. Désormais, la part liée aux fonctions, sujétions ou à l'expertise sera prépondérante. Elle sera complétée d'un complément indemnitaire de fin d'année, dont le montant sera plafonné, et qui tiendra compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir. Cette individualisation des rémunérations à la performance [1744] présentent de nombreux avantages, du moins pour certains. Ainsi, d'après une étude menée par l'OCDE, ces pratiques permettraient d'attirer des cadres issus du secteur privé, jugés à ce titre plus dynamiques et entreprenants. Par ailleurs, la rémunération au mérite renverrait l'image d'une administration efficace et soucieuse de la performance de ses agents. L'argument le plus fréquemment avancé concerne les bénéfices attendus en termes de motivation au travail [1745].

966. Sous un autre angle, la RLP individuelle a occasionné des difficultés certaines dans sa mise en œuvre opérationnelle. En effet, la construction d'objectifs de performance à assigner aux gestionnaires, lesquels ont vocation à produire des biens dits « publics » en l'occurrence la santé, la justice ou l'éducation, est complexe par essence. En réalité, qu'est-ce qu'une politique de santé de qualité ou une politique judiciaire de qualité ? Quand bien-même l'objectif de performance individuelle serait clairement défini, comme, par exemple, la réduction de la délinquance, pense le Professeur Bacache-Beauvallet, les indicateurs permettant de mesurer l'atteinte de cet objectif restent problématiques [1746].

967. Par ailleurs, la doctrine dominante reconnaît que certains indicateurs de performance peuvent venir en perturber d'autres. Une étude comparée nous autorise à invoquer le cas des contrats de partenariats entre l'État fédéral américain et le secteur privé

[1742] Articles 3 et 4 du décret n°2001/108/PM du 20 mars 2001 fixant les modalités d'évaluation des performances professionnelles des fonctionnaires.
[1743] Décret n°2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, de sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.
[1744] Lattes (J.-M.), Lemistre (P.) et Roussel (P.) (dir.), *Individualisation des salaires et rémunération des compétences*, Economica, 2007, pp. 189-207.
[1745] OCDE, *La rémunération liée aux performances dans l'administration*, 2005, p. 14.
[1746] Bacache-Beauvallet (M.), *Où va le management public ? Réformes de l'État et gestion de l'emploi public*, « Positions », 2016, Terra Nova.

pour la construction et la gestion d'établissements pénitentiaires. Ces contrats, comme l'a relevé la doctrine, ont permis, certes, de baisser les coûts de la politique pénitentiaire, au détriment de la qualité de l'accueil et de la réinsertion, sans non plus répondre à des situations extrêmes, comme les émeutes ou la violence entre prisonniers [1747]. De même, en France, où l'évaluation de la performance collective a été récemment encouragée, la lutte contre la délinquance et ses indicateurs, tel le nombre d'arrestations ou de saisies, l'a emporté sur la police de proximité, dont la performance est difficilement mesurable [1748].

ii) Les primes d'intéressement collectif en passe d'être effectives

968. Initialement axés uniquement sur l'individu, les dispositifs de RLP s'orientent de plus en plus vers des mécanismes plus collectifs, portant ainsi, au moins en partie, sur l'équipe de travail. En réalité, une rémunération au mérite collective vient récompenser l'atteinte d'objectifs chiffrés de performance annuellement fixés aux structures administratives. M. Mordacq le reconnaît lui-même, en notant que « *les avantages collectifs encore appelés primes d'intéressement collectif, participent à la répartition équilibrée des fruits des efforts pour atteindre les cibles de résultats* » [1749]. Mieux, soutient Mme Collin, la prime d'intéressement collectif « *est bien le témoignage de l'émergence d'un nouveau management de la fonction publique, qui récompense l'effort collectif* » [1750].

969. La France a tôt fait, après l'entrée en vigueur de la LOLF, d'introduire dans son droit public la loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique. Cette loi, qui institue une prime d'intéressement collectif tenant compte de la performance collective dans la politique indemnitaire, précise en son article 40 que « *l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local* […] *peut décider* […] *d'instituer une prime d'intéressement tenant compte de la performance collective des services* », et l'article 41 de la même loi d'ajouter qu'une « *prime d'intéressement tenant compte de la performance collective des services peut être attribuée aux agents* [publics] ». En application de cette loi du 5 juillet 2010, le décret n°2011-1038 du 29 août 2011, et sa circulaire d'application de la même date [1751], fixent les modalités de mise en œuvre d'une prime d'intéressement à la

[1747] Hart (O.), Shleifer (A.) et Vishny (R.), *The Proper scope of Government : Theory and application to prisons*, The Quaterly Journal of Economics, vol. 112, 1997, n°4, pp. 1127-1161.
[1748] Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations, annexe au projet de loi de finances pour 2016.
[1749] Mordacq (F.) (coord.), *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État,* LGDJ, 2006, p. 229.
[1750] Collin (M.), *Politiques de modernisation et responsabilisation*, in *De la responsabilité à la responsabilisation des fonctionnaires*, Actes de colloque organisé à la Faculté de Tours les 20 et 21 novembre 2014, JCP A., 2015, n°10, p. 41.
[1751] Circulaire du 29 août 2011 relative à la mise en place d'une prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'État et ses établissements publics.

performance collective des services de l'État [1752]. Pour les collectivités territoriales, il s'agit du décret n°2012-625 du 3 mai 2012, pris en application de l'article 88 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, qui va d'ailleurs plus loin en établissant le plafond de cette prime à 300 €.

970. Le décret du 29 août 2011 précise que la définition d'un dispositif d'intéressement à la performance collective comporte la fixation des objectifs, des indicateurs et des résultats à atteindre sur une période de douze mois consécutifs [1753]. Auparavant et plus précisément en janvier 2009, le gouvernement avait souhaité mettre en place une prime d'intéressement à la performance collective, à la suite du rapport du député Diefenbacher sur l'intéressement collectif dans les trois versants de la fonction publique. Il s'agissait « *de développer une rémunération au mérite collective, c'est-à-dire un mécanisme d'intéressement qui vienne récompenser l'effort accompli collectivement par un service, une équipe ou une administration, selon des périmètres et des critères à définir* » [1754].

971. En fait, pour chaque administration dans laquelle il aura été décidé d'instituer ladite prime, un arrêté ministériel fixait la liste des directions ou services pouvant en bénéficier ainsi que les objectifs à atteindre et les modalités de certification des résultats obtenus. La prime a vocation à être versée à chaque personnel d'une administration, dès lors que les résultats fixés par cet arrêté auront été atteints. Cette possibilité n'a pas encore été déclinée concrètement dans la sphère publique ou mieux elle reste peu utilisée, tant pour des raisons d'agenda, de contrainte budgétaires, que de complexité juridique de mise en œuvre. L'une des difficultés soulevées tient au fait que la fonction publique de l'État a été l'objet de réformes profondes et répétées qui n'ont pas permis de mettre en place ce dispositif. Au rang de ces réformes, figure la restructuration des services, le regroupement des corps [1755] et la suppression progressive de la notation, avec la loi mobilité du 3 août 2009 complétée par le décret n°2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État, qui inverse la logique traditionnelle ; l'évaluation par entretien devient le régime général et la notation l'exception [1756].

972. Un autre élément de la réforme tient à la conversion de la PFR, par le décret n°2014-513 du 20 mai 2014, et sa circulaire d'application, en régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans le

[1752] Dans la fonction publique territoriale, c'est le décret n°2012-624 du 3 mai 2012 qui fixe les conditions de création et les modalités d'attribution aux fonctionnaires et autres agents non titulaires de la prime d'intéressement à la performance collective des services.
[1753] Article 2 du décret n°2011-1038 du 29 août 2011.
[1754] Diefenbacher (M.), *L'intéressement collectif dans la fonction publique*, Rapport adressé au Ministère du budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, La Documentation française, 2009, p. 8.
[1755] Ce regroupement a un effet inflationniste à cause des alignements par le « *haut* ».
[1756] Ce dispositif a été étendu à la fonction publique territoriale par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014.

cadre de la négociation parcours professionnel, carrières et rémunérations. Il en résulte une désindividualisation des primes [1757] et une dilatation des grilles d'avancement et de rémunération en luttant contre les progressions rapides de carrière. Mais, cet intéressement collectif à la performance dans la fonction publique en France demeure difficile à mettre en œuvre pour des raisons pratiques, et ce en dépit des textes législatifs et réglementaires mis en place par les pouvoirs publics. L'une des solutions proposées, par la doctrine en vue d'assurer l'effectivité de cette prime consiste à développer la comptabilité analytique, laquelle permettra un suivi budgétaire efficace entre indicateurs de performance et gains de productivité pour les finances publiques ; sa mise en place nécessitant d'intéresser les agents à la performance collective de leurs service. Pour cela, il faudra « *mettre en place une clé de redistribution entre gains de productivité mesurables dans les services et leur restitution partielle sous la forme de primes, afin d'en assurer la pérennité du financement* » [1758].

973. À l'observation, si la rémunération au mérite serait un outil à même d'accroître la motivation au travail et donc la performance des gestionnaires, force est de reconnaître que l'instauration d'un tel dispositif n'est pas sans soulever quelques interrogations, en particulier sur la définition des objectifs, indicateurs et résultats à atteindre, qui peuvent facilement être empreints d'une certaine subjectivité. Sans s'attarder sur l'intéressement collectif à la performance en droit français, il importe de s'interroger sur la responsabilité de certains ordonnateurs pour lesquels une responsabilité hiérarchique n'est pas envisageable.

b) L'intéressement des gestionnaires non soumis à un pouvoir hiérarchique

974. La question de la responsabilité managériale des ordonnateurs pour lesquels une responsabilité hiérarchique n'est pas envisageable se pose avec acuité depuis l'entrée en vigueur de la LOLF. En l'absence d'une telle responsabilité, la doctrine propose la recherche d'une solution sur le terrain politique, en envisageant par exemple « *qu'un ministre qui n'obtient pas les résultats attendus de lui,* démissionne » [1759]. Cette solution n'a jamais été appliquée depuis que la LOLF trouve à s'appliquer. Néanmoins, quelques relents laissent supposer qu'au niveau du gouvernement, la mesure de l'activité des ministres, dans le sens d'une comparaison dans le temps et dans l'espace de leurs résultats est envisageable.

[1757] Cette désindividualisation des primes découle du fait que puisque à la PFR se substitue l'IFSE (indemnité de fonction, de sujétions et d'expertise), complétée par le CIA (complément indemnitaire annuel) qui lui est variable et relève du pouvoir discrétionnaire du manager.
[1758] Servière (S.-F.), *L'intéressement collectif dans la fonction publique : pourquoi ça ne marche pas*, Fondation IFRAP, 2016, ressources en ligne sur le lien internet [www.ifrap.org], consulté le 20 avril 2019.
[1759] Damarey (S.), *La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, Éllipses, 2e éd., 2016, p. 73.

975. A titre d'illustration, au cours du quinquennat du Président Hollande, un article du quotidien *Le Figaro* évoquait déjà le classement à la performance de ses ministres [1760]. Relativement à ce point, la mise en œuvre de la LOLF se fait encore attendre ; aucun ministre n'ayant jusqu'alors envisagé de présenter sa démission du fait de la non atteinte des objectifs fixés ou en cas de mauvais résultats. Concernant les hauts responsables administratifs, en l'occurrence les présidents et directeurs d'établissements publics, les dispositifs incitatifs mis en place ont consisté à leur attribuer des primes versées en fonction des résultats ; malheureusement, les résultats attendus ne se concrétisent pas.

976. Le même constat a été posé au Cameroun. Ainsi, le Président Biya avait consacré le premier Conseil des ministres de son second septennat à l'évaluation à mi-parcours des feuilles de route 2012 des ministres. Sur ce sujet notamment, le Secrétaire général de la Présidence de la République indiquait que « *le chef de l'État a demandé au gouvernement de faire montre de célérité et de méthode dans l'exécution des grands projets en cours, afin de tirer profit de l'intérêt croissant des investisseurs* » [1761]. On se souvient que le Président de la République avait exigé que chaque ministre établisse et lui transmette la feuille de route de son département ministériel, laquelle devait mentionner les objectifs, les échéances et les besoins éventuels. Six années après que ce cap a été fixé, aucun membre de gouvernement n'a démissionné en raison des mauvais résultats obtenus, pourtant ce ne sont pas les occasions qui ont manqué. Dans l'attente d'une éventuelle sanction d'un ministre qui n'a pas atteint les résultats à lui assigner, le constat est la timidité avec laquelle le dispositif normatif encadrant le système incitatif des gestionnaires se met en place au Cameroun.

B. La timide généralisation de la rémunération liée à la performance au Cameroun

977. La rémunération liée à la performance, en droit camerounais, s'inscrit dans le mouvement plus large de budgétisation axée sur la performance. Bien avant l'adoption de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant RFÉ, l'autorité réglementaire avait su imprimer sa marque, et ce, dès l'indépendance du pays **(1)**. Mais, il a fallu attendre plusieurs décennies pour assister à un début d'application de ce dispositif **(2)**.

[1760] Le Figaro, François Hollande fait classer les performances de ses ministres, 26 juin 2015, [En ligne], http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/insolites/2015/06/26/25007-20150626ARTFIG00042-francois-hollande-envisage-de-classer-les-performances-de-ses-ministres.php, consulté le 13 février 2019.

[1761] Investir au Cameroun (Journal en ligne), *Paul Biya évalue ses ministres et leur demande plus de méthode et de célérité*, 28 novembre 2012, [En ligne], http://www.investiraucameroun.com/gestion-publique/2811-3741-cameroun-paul-biya-evalue-ses-ministres-et-leur-demande-plus-de-methode-et-de-celerite, lien consulté le 13 février 2019.

1. La construction du cadre juridique de la rémunération à la performance

978. En droit camerounais, la prime de rendement dans l'administration publique a été progressivement institutionnalisée depuis l'ordonnance n°62/OF/4 du 7 février 1962 réglant les modes de présentation du budget de la République du Cameroun. Dans cette hypothèse, il serait difficile de faire l'impasse sur l'attitude de l'autorité réglementaire camerounaise qui, dès le 26 juin 1975, accordait les primes de rendement aux personnels civils et militaires. Il s'agit d'une « *prime payable trimestriellement, où le cas échéant, mensuellement* [par toute personne ayant qualité] *sur présentation d'un état dûment signé par le responsable de l'institution* » [1762]. Plus précisément et d'après le décret n°75/459, pendant son congé administratif, « [l'agent public] *bénéficie de l'intégralité de son traitement y compris des indemnités, primes de rendement et autres avantages* » [1763]. Il s'agit là de l'introduction, en droit camerounais, de la prime de rendement dans le système de rémunération des agents publics.

979. Postérieurement à ce décret, ce phénomène, certes pas toujours appliqué aux ordonnateurs, a été progressivement mis en œuvre dans diverses administrations. C'est ainsi qu'en décembre 1985, le Ministre des Finances avait pris une décision accordant des primes de rendement à certains personnels relevant de son ministère, laquelle prime prenait en compte les conditions particulières de travail et des risques encourus dans l'exercice de leurs fonctions [1764]. Plus d'un quart de siècle après, la question de primes au rendement se pose en termes de critères d'évaluation de la performance des fonctionnaires, et plus spécialement de ceux occupant les fonctions de directeurs d'administrations centrales ou de secrétaires généraux de ministères [1765]. En effet, un décret du 20 mars 2001 prévoit en substance que « *l'évaluation* [de ces directeurs [1766] et secrétaires généraux de ministères [1767]] *se fonde sur les résultats obtenus au vu des objectifs définis par le supérieur hiérarchique* »[1768]. Les effets attachés à cette évaluation s'avèrent imprécis dans le décret, lequel se contente

[1762] Alinéa 1 de l'article 3 de l'arrêté n°033/PM du 5 mars 2003 fixant l'assiette et les modalités d'utilisation des recettes des institutions spécialisées du Ministère des affaires sociales.
[1763] Article 15 du décret n°75/459 du 26 juin 1975 déterminant le régime de rémunération des personnels civils et militaires de la République unie du Cameroun.
[1764] Décision n°016674/MINFI/CAB1 du 14 décembre 1985 accordant la prime de rendement à certains personnels du Ministère des finances.
[1765] Décret n°2001/108/PM du 20 mars 2001 fixant les modalités d'évaluation des performances professionnelles des fonctionnaires.
[1766] Dans le décret n°2001/108/PM du 20 mars 2001, l'évaluation des directeurs d'administrations centrales est faite au premier degré par le Secrétaire général et au second degré par le Ministre utilisateur (art. 13).
[1767] Pour les Secrétaires généraux de ministère, l'évaluation est faite par le Ministre utilisateur en premier et dernier ressorts (art. 13).
[1768] Article 3 du décret n°2001/108/PM du 20 mars 2001.

d'indiquer que l'ordonnateur, « *dont le rendement est jugé excellent, peut recevoir l'une des récompenses prévues par le Statut général de la fonction publique* » [1769].

980. Malheureusement, il suffit de se reporter au décret n°94/199 du 7 octobre 1994 (modifié) portant Statut général de la fonction publique, pour comprendre que la prime au rendement ou de performance a été oubliée par l'autorité règlementaire. Ce texte se contente d'indiquer que, « [l'ordonnateur] *qui, dans l'exercice de ses fonctions se distingue particulièrement par son dévouement à la cause publique et par sa contribution exceptionnelle à l'accroissement du rendement et de l'efficacité du service peut recevoir* [des récompenses] » [1770]. L'hésitation ne semble pas être permise, ni sur la connaissance complète de ces récompenses, ni sur leur nature, parce qu'elles vont de la lettre d'encouragement à l'honorariat en passant par la lettre de félicitation, le témoignage officiel de satisfaction, la mention honorable et le diplôme d'excellence [1771]. En même temps, il demeure difficile de faire abstraction de l'alinéa 2 de l'article 111 de ce décret. La lecture ce texte n'autorise pas que soit épuisé le débat sur la nature des récompenses lorsqu'il précise que, « *d'autres récompenses* [à l'instar de la prime liée aux performances] *peuvent être, en tant que de besoin, créées* […] ». Mais, cette solution n'a pu prospérer et s'imposer qu'avec l'entrée en vigueur de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007.

2. La pratique de la rémunération liée aux performances en droit camerounais

981. Les nouvelles marges de manœuvre, qu'ouvrent la gestion par les résultats et l'existence de cibles de résultat clairement définies, permettent de développer les incitations à la performance sur des bases objectives et plus facilement acceptées que par le passé. Le principal argument avancé en faveur de la RLP tient au fait que celle-ci agirait comme un facteur de motivation, fournissant une récompense extrinsèque sous la forme d'une rémunération, et une récompense intrinsèque par le biais de la reconnaissance de l'effort.

982. C'est l'occasion d'indiquer qu'au Cameroun, au titre de l'exercice budgétaire pour l'année 2012, une « opération – pilote » de la reconnaissance de l'effort et des résultats des gestionnaires avait été lancée, par le soin des Services du Contrôle supérieur de l'État. Il s'agissait de soumettre de candidatures argumentées et concernant les structures internes ou gestionnaires placés sous leur autorité, méritant d'être sélectionnés et primés dans le cadre du prix d'excellence managériale [1772]. Cette démarche visait à récompenser les meilleures

[1769] *Ibid*., art. 18.
[1770] Alinéa 1 de l'article 111 du décret n°94/199 du 7 octobre 1994 portant Statut général de la fonction publique de l'État modifié et complété par le décret n°2000/287 du 12 octobre 2000.
[1771] *Ibid*., articles 112 à 115.
[1772] Voir la Note d'information du ministre chargé du Contrôle supérieur de l'État d'octobre 2012.

contributions enregistrées, au terme de l'année, de la part des gestionnaires, contributions portant sur l'amélioration des performances dans la gestion des finances publiques.

983. Quatre domaines d'activités avaient été retenus pour l'attribution dudit prix. Il s'agissait de la maximisation de la collecte des recettes de l'État, de l'utilisation rationnelle des ressources de l'État, de l'exécution du budget d'investissement public, en quantité et en qualité, et enfin, de l'innovation en matière de gestion et de contrôle des finances publiques. Finalement, quatre gestionnaires avaient été désignés et récompensés. En plus de leur diplôme d'excellence assorti d'une allocation financière symbolique, les lauréats avaient reçu des lettres de félicitations, susceptibles de déclencher, à leur profit, le bénéfice d'une bonification d'échelons, constatée par arrêté du Ministre de la Fonction publique, conformément aux dispositions du Statut général de la fonction publique de l'État [1773].

984. Ces éléments de RLP restent, cependant, des compléments, la rémunération principale demeurant le traitement. Celle-ci constitue ainsi un outil de gestion managériale des ressources humaines au sein de la fonction publique associé à l'évaluation [1774]. En vérité, en comparaison avec le Cameroun, les dispositifs français initialement adoptés pour reconnaître le mérite vont au-delà de la rémunération (primes ou salaires), pour se concrétiser sous la forme d'indemnités et de promotions. Les mécanismes de reconnaissance de la performance peuvent être plus variés, allant du salaire de base ou de l'avancement liés aux performances ou aux compétences à la modulation des indemnités fonctionnelles suivant les responsabilités ainsi qu'aux primes fondées sur la performance collective et/ou individuelle [1775]. Cette révolution culturelle, fondée sur la rémunération à la performance peut s'avérer, dans sa mise en pratique, porteuse d'effets pervers.

§ 2. La rémunération à la performance, les limites d'une pratique gestionnaire

985. Depuis le début de la décennie 2000, la France, dont la pratique a inspiré le législateur camerounais, a tenté de moderniser l'action publique en changeant les méthodes de gestion appliquées aux fonctionnaires, et plus singulièrement aux gestionnaires publics. L'approche retenue a souvent consisté à jouer sur la rémunération de ces derniers en développant des primes liées à leur performance. Seulement, cette stratégie, guidée par des considérations budgétaires et inspirée des méthodes du secteur privé, connaît des limites. En effet, la spécificité des services publics est dans le souci d'égalité entre les citoyens. Dès lors, il serait difficile d'importer, sans discernement, les outils de gestion du privé dans le public

[1773] Articles 114 et 115 du décret n°94/199 du 7 octobre 1994.
[1774] Chevalier (Y.), *LOLF et fonction publique : GRH, performance et management*, RFFP, 2007, n°97, p. 99.
[1775] Rouban, (L.), *Le point sur la rémunération au mérite*, RFAP, vol. 112, 2004, n°4, p. 806.

sans mettre à mal cet objectif égalitaire [1776]. Ainsi envisagée, l'instauration des primes à la performance dans la fonction publique, sur le modèle du privé, va à l'encontre du principe d'égalité de service public, lequel principe revêt à la fois un caractère « multitâches » **(A)** et un caractère « multi-usagers », davantage dominé par le sens de la coproduction où est mis en jeu l'effort commun entre le manager et l'usager **(B)**.

A. La RLP, les limites d'une pratique liée au caractère « multifonctionnel » du service public

986. Si la réforme de la mobilité et de la formation professionnelle ainsi que l'ouverture de la fonction publique de l'État aux salariés du secteur privé sont compatibles avec la satisfaction de l'intérêt général, l'adoption d'une politique de rendement d'ordre économique pourrait éloigner les services de l'État de leur mission première de service public. Pour l'éviter, il faudra que les critères d'appréciation du rendement collectif et individuel intègrent la satisfaction des missions d'intérêt général qui incombe au service public [1777]. Aujourd'hui comme hier, il ne fait pas de doute que la spécificité des services publics, qui revêt un caractère multifonctionnel **(2)**, est dans le souci d'égalité des citoyens **(1)**.

1. La rémunération incitative exposée au principe d'égalité devant les services publics

987. La conception actuelle du service public, même si elle s'est lentement élaborée, s'est incarnée dans des pratiques d'administration et des décisions de justice avant de voir ses principes fondamentaux précisés dans la loi Rolland de 1938 et réaffirmés en 1997. Selon cette loi, trois principes fondent le service public, dont celui de l'égalité. Celle-ci n'est pas seulement inscrite dans toute Constitution démocratique, elle exprime aussi et surtout l'une des plus puissantes aspirations des sociétés modernes. Le principe d'égalité devant le service public a ceci de fondamental, qu'il n'est pas seulement un droit parmi d'autres, mais une exigence transversale qui conditionne l'application des autres droits fondamentaux. Ce principe s'énonce, dans sa formule la plus ramassée aux articles 1er et 6 de la DDHC et à l'article 1er de la Constitution française, et du préambule de la Constitution camerounaise.

988. Dans ce contexte, l'attribution de compléments de rémunération ou de l'indemnité de performance à un nombre restreint de fonctionnaires est de nature à enfreindre le principe d'égalité de traitement auquel le droit de la fonction publique est fermement attaché. D'ailleurs, la force du concept d'égalité des usagers devant le service public est

[1776] Bacache-Beauvallet (M.), *Les limites de l'usage des primes à la performance dans la fonction publique*, EDHEC Business School, Nice-Lille, 2006, p. 4.
[1777] Lapin (J.), *Performance et fonction publique de l'État : les récentes réformes*, RFAP, 2009, n°131, p. 613.

tellement rigoureuse, que le Professeur Caillosse a tôt fait d'écrire que « *la fonction publique constituait un bastion contre toute forme de performance* » [1778]. De ce constat, il n'est pas sans intérêt de penser que le principe d'égalité de traitement a longtemps retardé l'instauration d'incitations financières au regard de la qualité du service rendu.

989. À travers ses décisions, le juge administratif veille au respect de ce principe au sein d'un même corps [1779] et n'hésite même pas à annuler des décisions et des mesures réglementaires sur le fondement de ce principe [1780]. Une jurisprudence s'est développée en matière de respect du principe d'égalité de traitement, même si, désormais, le juge accepte la possibilité de variation des éléments de rémunération accessoire laissée à l'appréciation de l'autorité chargée de les attribuer [1781]. Mais, pour assurer l'équité de traitement, le juge veille à ce qu'existent des critères objectifs de différenciation [1782]. Mme Lerique souligne que la généralisation de l'évaluation sanctionnée par des gratifications financières tend « *à faire basculer le droit de la fonction publique en France, fondé sur le système de la carrière, vers le système de l'emploi, propre aux pays anglo-saxons* » [1783].

2. Le caractère « multifonctionnel » du service public, limite à la rémunération incitative

990. Avant d'expliquer en quoi la rémunération incitative va à l'encontre du principe d'égalité des citoyens devant le service public **(b)**, il importe de préciser le contenu du caractère « multifonctionnel » du service public **(a)**.

a) Le contenu du caractère « multifonctionnel » du service public

991. L'un des arguments importants qui justifient le caractère pervers de la rémunération incitative sur l'égalité des citoyens devant le service public est bien connu sous le nom de « multitâches ». Comme le souligne le professeur Bacache-Beauvallet, le concept « multitâches » est invoqué en sciences de gestion « *pour souligner le fait qu'un emploi est composé non pas d'une mais de plusieurs tâches* » [1784]. L'OCDE indique quelques-uns des domaines auxquels s'applique cette responsabilité élargie notamment dans le système éducatif

[1778] Caillosse (J.), *Le droit administratif contre la performance publique*, AJDA, 1999, p. 195.
[1779] CE 20 décembre 2000, *Le cartel des syndicats FO de la Défense en Région Corse*, req. n°218.123 ; CE Ass. 28 janvier 2002, *Chaumet,* req. n°223.212, AJFP 2002 p. 47 ; CAA. Nancy, 31 janvier 2005, *Ministre de l'Intérieur*, req. n°99NC02241 ; CAA. Paris, 16 mars 2009, *Jean-Claude X…*, req. n°07PA03288.
[1780] CE 29 juillet 1994, *Dechoz*, req. n°146.978.
[1781] CE 3 mai 2004, *Syndicat des médecins inspecteur de santé publique*, req. n°240.599.
[1782] CE 15 février 2006, *Mme Chagny c/ Ministère de la justice*, req. n°280.629, AJDA 2006 p. 783.
[1783] Lerique (F.), *La performance, une nouvelle valeur pour rémunérer les fonctionnaires ?*, Dr. adm. 2013, p. 9.
[1784] Bacache-Beauvallet (M.), *Rémunération à la performance. Effets pervers et désordre dans les services publics,* Actes de la recherche en sciences sociales, 2011, n°189, p. 60.

avec la multiplicité des tâches effectuées par les enseignants [1785]. C'est ainsi qu'au niveau individuel, ces derniers doivent gérer les processus d'apprentissage, répondre efficacement aux besoins individuels des apprenants et intégrer l'évaluation formative et sommative.

992. Au niveau de la classe, ils sont chargés d'enseigner à des classes pluriculturelles, de développer de nouvelles aptitudes de manière transversale à tout le programme, intégrer les élèves présentant des besoins éducatifs spécifiques. Au niveau de l'établissement scolaire, l'enseignant est appelé à travailler en équipe, à évaluer, organiser des programmes de développement organisationnel scolaire, ou à utiliser des TIC. Au niveau des parents et de la collectivité élargie, il doit conseiller les parents de manière professionnelle, à mettre en place des partenariats avec les collectivités locales. Il apparaît ainsi que les missions de l'enseignant sont donc multiples et variées, ce qui complique les mécanismes incitatifs.

993. En effet, dans un environnement de multiplicité de tâches, le manager choisit d'allouer leur travail aux diverses tâches de façon différenciée, non seulement selon les bénéfices relatifs qu'ils peuvent obtenir sur les diverses tâches, mais aussi selon le caractère complémentaire ou substituable des tâches à effectuer. Puisque par supposition, écrit le Professeur Bacache-Beauvallet, « *les efforts dans les tâches ne sont pas complémentaires et que le principal observe la totalité de la production, payer une tâche en particulier revient à désinciter ce fonctionnaire à faire l'autre tâche* » [1786]. Dans cette logique, la décision de récompenser l'exercice d'un sous-ensemble d'activités ou de tâches particulières risque de susciter une réallocation du travail en faveur de celles qui sont directement récompensées et au détriment de celles qui ne le sont pas. Ainsi, si une tâche est facile à mesurer et à rémunérer alors que l'autre ne l'est pas, payer en fonction d'un indicateur lié uniquement à la première tâche revient à désinciter le gestionnaire à accomplir la seconde tâche. Par conséquent, mettre en place des indicateurs de performance est source d'effets pervers particulièrement importants, lorsque les tâches en question sont difficiles à mesurer, à valoriser et à définir ; ce qui est particulièrement le cas dans certains services publics [1787].

994. Lier la rémunération d'un responsable de programme à un indicateur de performance revient à l'inviter à améliorer l'indicateur sans affecter le réel objectif. Privilégier un indicateur plutôt qu'un autre, voire même simplement attirer l'attention sur un indicateur en particulier, revient à allouer l'effort de ce responsable sur un objectif particulier et à négliger les autres. Inciter à la performance par une prime au résultat contient un risque de

[1785] OCDE, *Regards sur l'éducation 2005. Les indicateurs de l'OCDE*, 2005, p. 464.
[1786] Bacache-Beauvallet (M.), *op. cit.*, p. 60.
[1787] Bacache-Beauvallet (M.), *Les limites de l'usage des primes à la performance dans la fonction publique, op. cit.,* p. 7.

détournement du principe égalitaire. Inciter le responsable de programme, c'est l'inviter à sélectionner l'usager. Le risque qu'un tel système prendrait, c'est de rejeter, par exemple, les plus malades du système de soins ou d'exclure les plus démunis du système scolaire.

b) Le caractère « multifonctionnel » du service public dans un système incitatif

995. Le caractère « multifonctionnel » de certains emplois publics, comme l'a indiqué le Professeur Bacache-Beauvallet, pose avant tout le problème de la définition d'un objectif unique et non pluriel [1788]. La meilleure compréhension de cette position doctrinale peut découler de l'exemple du programme de recherche lancé en 2001 par le ministère de la Justice en France. Dans ce cadre, il était question de déterminer ce qu'était la « qualité de la justice » et ce qui était précisément demandé aux acteurs du système judiciaire. Pour y parvenir, des enquêtes ont été menées auprès d'usagers et de professionnels de la justice pour cerner une définition de la qualité de la justice [1789]. Ces enquêtes ont mis en évidence parmi les qualités exigées la transparence, l'égalité de traitement, l'accessibilité, l'équité, le respect de la loi et la rapidité. En pareilles circonstances, il apparaît que l'objectif de la justice n'est pas univoque mais multiple, dans la mesure où il est demandé au juge d'être à la fois rapide, accessible et transparent dans ses décisions, ce qui suppose que l'ensemble de ces tâches ne sauraient être ramenées à un objectif unique.

996. L'analyse du travail « multifonctionnel » insiste sur l'allocation de l'effort du responsable de programme entre ces différentes tâches. Ainsi, travailler pour améliorer une tâche se fait aux dépens d'une autre, si ces tâches ne sont pas complémentaires et si le temps passé sur chaque tâche est coûteux. De même, privilégier un indicateur plutôt qu'un autre, voire simplement attirer l'attention sur un indicateur particulier, revient à concentrer l'effort des juges sur un objectif particulier et à négliger les autres. À ce titre, un indicateur de performance qui se résumerait à une mesure de la rapidité de traitement des affaires créerait un « effet distorsif » en incitant les juges à améliorer la rapidité de traitement aux dépens d'une autre dimension de la qualité, telle la précision du jugement. L'argument « multifonctionnel » rappelle que les responsables de programmes font des arbitrages entre les différentes tâches et que valoriser une tâche revient à en dévaloriser une autre. Dès lors, l'utilisation d'indicateurs induit des changements des services offerts aux usagers qui ne sont pas voulus. Ces éléments témoignent de la difficulté à mesurer les objectifs du service public.

[1788] Bacache-Beauvallet (M.), *Rémunération à la performance, op. cit.*, p. 60.
[1789] Breen (E.) (dir.), *Les indicateurs de performance de la justice : un test pour la réforme des finances publiques*, PUF, 2002, p. 25.

997. Les expériences menées aux États-Unis dans le cadre du *Civil Justice Reform Act* [1790] de 1990 confortent ce constat. De cette loi, il en est résulté l'incompatibilité entre les objectifs de réduction des délais et des coûts de justice. A titre d'illustration, si la nouvelle gestion par le juge réduisait les délais de 30%, le coût total par affaire augmentait. En effet, les avocats font le même travail dans un délai plus court. La satisfaction des usagers n'avait pas été affectée par ces nouvelles procédures, parce que la hausse des coûts à leur charge semblait être équilibrée par la réduction des délais. Dans le prolongement de cette idée, les primes à la performance dans la fonction publique, lorsque les services publics nécessitent une coproduction, contreviennent à l'un de ses fondements.

B. La RLP, une atteinte au principe d'égalité dans un service public de coproduction

998. Dans le contexte actuel, le service public connaît une mutation dont l'usager est l'enjeu. Ainsi, un autre aspect de la pluralité de l'effort du gestionnaire, découlant du caractère multi-usagers, est au cœur du service public moderne [1791]. L'usager est un coproducteur du service au double sens qu'il fournit un effort pour aider le gestionnaire à produire des services ou des biens publics et ses caractéristiques affectent sa performance telle qu'elle est mesurée par les indicateurs [1792]. Cette logique de coproduction, qui mérite d'être précisée **(1)**, est particulièrement importante dans des domaines traditionnellement couverts par l'État comme l'éducation, la justice et la santé publique **(2)**.

1. Le principe de coproduction des services publics

999. Les services publics n'existent pas pour eux-mêmes, mais pour répondre à des besoins, garantir les droits fondamentaux de chacun, rendre effectives des solidarités, préparer l'avenir et le long terme ; ce qui fait que les intérêts de toutes les parties concernées s'explicitent et se composent autour de l'idée d'un bien commun. L'organisation des services publics n'est pas une simple application mécanique de ces principes, mais une coopération telle que le service perd le caractère d'une prestation unilatéralement définie, d'un produit et *a fortiori* d'une marchandise pour devenir une coproduction [1793]. La production des services

[1790] Cette loi comprend trois volets : les 94 *districts courts* (tribunaux de première instance du système judiciaire fédéral) ont l'unique obligation de mettre en place un Conseil composé de représentants des usagers de la juridiction ; 10 juridictions suivent un programme-pilote, avec comme objectif la modernisation et l'amélioration de la productivité du système judiciaire ; enfin, une évaluation de la réforme est mise en place.
[1791] Jeannot (G.), *Les usagers du service public*, PUF, 1re éd., 1998, n°3359.
[1792] Troussier (J.-F.), *Relation d'effort et salaire au mérite,* Revue française d'économie, vol. 8, 1993, p. 133.
[1793] Bauby (P.) et Ginsbourger (F.), *Services publics : une nécessaire coproduction. Pour une « démocratie effective » entre agents et usagers,* Cadres CFDT, 2011, n°444, p. 14.

publics est particulière en ce qu'elle est une coproduction entre l'usager et le gestionnaire [1794]. Juger la performance de ce dernier, c'est aussi juger celle de l'usager qu'il rencontre. Les managers du système éducatif le savent bien, en ce sens que, lors des résultats au baccalauréat, ils ne peuvent affirmer si le mérite d'un taux de réussite élevé leur revient ou revient au travail des élèves. C'est que la distinction n'est pas opératoire, il s'agit bien d'une coproduction, d'un travail en commun où la productivité de l'un dépend de celle de l'autre. Les managers du système judiciaire le savent aussi parce que la facilité à juger une affaire dépend étroitement de la collaboration des avocats, des plaignants ou de la victime, sans parler des multiples effets de l'environnement social et économique.

1000. Améliorer le capital humain, la santé ou l'ordre d'une société requiert non seulement l'effort des gestionnaires en charge des services d'éducation, de santé ou de justice et de police, mais aussi l'effort individuel et collectif des usagers des services publics. Dans le cadre de cette coproduction, inciter à la performance suivant un indicateur, c'est inciter au traitement inégalitaire des citoyens. La coproduction est de plus multiple. Le service public s'adresse, non à un usager, mais à plusieurs usagers [1795]. Le résultat de l'effort du gestionnaire s'écrit comme fonction, non seulement des deux efforts, à savoir son effort et celui de l'usager, mais aussi comme fonction de la rencontre particulière avec l'usager. Chaque usager affecte la productivité du gestionnaire : la rencontre avec un citoyen agit à la fois comme une aide et comme une modification de sa propre productivité.

2. L'incompatibilité entre le système incitatif et le caractère « multi-usagers » du service public

1001. Une prime à l'efficacité encourage le responsable de programme à différencier son effort suivant les usagers et à allouer son effort à l'usager le plus productif, au sens du plus rémunérateur. Il existe alors un arbitrage entre l'efficacité et l'égalité entre les usagers, qui est au cœur du service public. Si l'homme politique veut assurer l'égalité de traitement des usagers, alors il ne doit pas inciter le gestionnaire à produire, en priorité, avec l'usager le plus efficace, mais bien à travailler de la même manière avec tous. Il existe donc un arbitrage entre le niveau d'efficacité que fournit le manager avec chaque usager et la différence d'efficacité entre les usagers, un arbitrage entre l'efficacité et l'égalité qui détermine le niveau optimal de prime pour le gouvernement. Parce ce que le service public est « multi-usagers », le manager doit rendre service à plusieurs usagers et donc produire avec plusieurs usagers. Si

[1794] Sicilia (M.), Guarini (E.), Sancino (A.) et *al*., *La gestion des services publics et la coproduction dans les structures de gouvernance à niveaux multiples,* RISA, vol. 82, 2016, n°1, p. 13.
[1795] Lecomte (I.) et Simbille (J.), *Service public et qualité : l'enjeu de la coproduction. L'exemple de l'ANPE*, Sciences de la société, 1999, n°46, pp. 153-152.

la productivité du manager dépend de l'usager qu'il sert et si ce gestionnaire peut allouer son effort entre plusieurs usagers, alors il s'occupera des plus productifs. Le rémunérer suivant sa productivité, c'est l'inciter à servir non seulement l'usager le plus productif, mais à différencier son effort suivant l'usager qu'il rencontre.

1002. Cette logique de coproduction est particulièrement importante dans des domaines de l'éducation. Le principe de mise en œuvre paraît d'une grande simplicité. Le paiement à la performance vient se substituer au paiement à l'effort lorsque ce dernier est non observable. L'effort est celui de l'enseignant, le résultat scolaire est celui de l'élève. L'effort de l'enseignant n'est pas connu parce que non directement observable, mais ses conséquences sont mesurées par le résultat de l'élève [1796]. Ainsi, un élève n'est pas un simple client consommant le savoir mais un usager coproduisant avec l'enseignant le capital humain. L'enseignant fournit un effort avec chacun de ses élèves pour essayer d'améliorer leur capital humain, c'est-à-dire le stock de leurs savoirs et compétences [1797]. La productivité de l'enseignant, dans le sens strict d'amélioration du capital humain de l'élève, dépend de ce dernier [1798] et de l'effort qu'il fournit. Payer l'enseignant par exemple suivant la note qu'obtiendrait chacun de ses élèves au baccalauréat l'inciterait à s'occuper particulièrement de certains élèves et à délaisser les autres, ceux qui n'ont pas de chance d'obtenir le diplôme ou, inversement, ceux qui l'obtiendraient sans son aide.

1003. De même, soutient le Professeur Bacache-Beauvallet, la santé d'un usager dépend non seulement des agents de santé qui le soignent mais de son propre état initial et de son comportement en matière de respect des prescriptions médicales [1799]. Enfin, dans le service public de la justice poursuit-elle, le résultat d'un procès dépend non seulement de la diligence du système judiciaire, mais également de la difficulté du cas et de la coopération des avocats et des justiciables dans la fourniture des documents, témoignages. La productivité d'un gestionnaire public, mesurée par un indicateur de performance, dépend de l'usager avec lequel il coproduit le service public, au sens où elle dépend du « type » d'usager et de l'effort que celui-ci fournit conjointement. Il en découle qu'une prime à la performance attribuée à un gestionnaire l'encourage alors à différencier son effort en fonction des usagers et à plus se consacrer à l'usager le plus productif au sens du plus rémunérateur. Inversement un salaire fixe incite le gestionnaire à traiter l'ensemble des usagers de la même manière. Servir un usager donné prend plus ou moins de temps et seul le manager peut apprécier, au cas par cas,

[1796] Larré (F.), *La mise en incitation des enseignants : solution théorique ou réponse pragmatique ?* RFP, 2009, n°166, pp. 27-43.
[1797] Bacache-Beauvallet (M.)*, op. cit.*, p. 67.
[1798] L'élève peut être plus ou moins doué, rapide concentré, venir d'un milieu social plutôt que d'un autre.
[1799] Bacache-Beauvallet (M.), *Rémunération à la performance. Effets pervers et désordre dans les services publics, op. cit.*, p. 67.

le temps que lui demande chaque usager. Si on évalue la performance d'un gestionnaire au nombre de dossiers traités et qu'on le rémunère à proportion, il aura intérêt à évincer les usagers les plus longs ou difficiles à servir pour passer plus vite au suivant.

1004. La prime à la performance doit donc varier inversement avec l'importance de la coproduction et du souci égalitaire du politique. L'éducation, la santé et la justice exhibent une coproduction et un souci égalitaire importants. Un travail empirique précis doit, service par service, programme par programme, évaluer l'importance de la coproduction, c'est-à-dire de la place de l'usager. Ce n'est qu'alors que sera évité un mauvais usage de la prime à la performance. Il est nécessaire d'imaginer d'autres outils de la réforme de l'État, qui ne soient pas simplement copiés du privé. Elle préconise à l'inverse de ce qui est fait aujourd'hui, de concentrer davantage les moyens et les primes vers ceux qui en ont le plus besoin, et non vers ceux qui ont les meilleurs résultats. Cette différenciation de l'effort du gestionnaire en fonction de l'usager qu'il rencontre est problématique au regard du droit, lequel consacre « l'égalité de traitement » et « l'égalité d'accès » des usagers au service public [1800]. En définitive, il est évident que la mise en œuvre des dispositions de la LOLF ne pourra déboucher sur une nouvelle gestion publique que si elle est assortie de mesures de rénovation du régime de responsabilité des acteurs de la nouvelle gestion publique.

[1800] Article 1er de la Constitution française du 4 octobre 1958 ; Préambule de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 qui consacre les droits de l'usager.

Conclusion du chapitre 2

1005. Le dispositif institué par les LOLF, dans les deux systèmes étudiés, est un facteur de transformation essentiel de la nouvelle gestion publique, y compris des objectifs et des raisons d'être de ses corps de contrôle. Ce dispositif, comme il a été indiqué, consiste dans la globalisation des crédits et leur fongibilité à l'intérieur des programmes, cette dernière ayant connu, dans la pratique, une marginalisation progressive. Il reste que la contrepartie de cette liberté accordée aux gestionnaires réside dans leur responsabilité managériale vis-à-vis des objectifs poursuivis et dans leur engagement à devoir réaliser les résultats fixés [1801]. Ainsi, il n'est pas vain d'envisager, dans l'hypothèse où les objectifs auraient été atteints, que le gestionnaire puisse retirer un bénéfice sous la forme d'avantages financiers ou en termes de perspectives de carrières. Au demeurant, s'il n'y a pas de difficulté à envisager une responsabilité du gestionnaire en cas de résultats positifs, force est de constater que la question de la nature de sa responsabilité se pose, avec acuité, dans l'hypothèse de résultats insatisfaisants au regard des objectifs fixés. En effet, et rappelons-le, les résultats négatifs sont susceptibles, non seulement, de freiner la progression du gestionnaire, en termes de carrière, mais également peuvent impacter sur l'organisation des services.

1006. Une autre difficulté consiste en la détermination de la responsabilité des ministres pour lesquels une responsabilité hiérarchique, à la différence des responsables de programme, n'est pas envisageable. En l'absence d'une indication précise sur la question, une réponse à de telles préoccupations ne pouvait être recherchée que sur le terrain politique, parce que un ministre, qui n'obtient pas les résultats attendus de lui, devrait démissionner. Cette question soulève moins de difficultés lorsqu'il s'agit des responsables de programmes ou des responsables du budget opérationnel de programme dont la responsabilité peut être envisagée dans le cadre hiérarchique, et même varier en fonction de leur évolution dans la hiérarchie administrative [1802]. Une dernière difficulté réside dans le fait que la LOLF, en France comme au Cameroun, s'est limitée à évoquer la responsabilité attachée aux résultats obtenus, mais sans indiquer avec précision la nature de la responsabilité du gestionnaire.

[1801] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), Finances publiques, LGDJ, 17e éd., 2018, pp. 485-486.
[1802] Damarey (S.), *La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, *op. cit.*, pp. 72-73.

Conclusion du titre 1

1007. L'application de la LOLF et de la loi portant régime financier de l'État représente un grand enjeu et implique, de la part de l'ensemble des nouveaux acteurs de la gestion publique, un profond changement de comportement. Dans un contexte de tension des finances publiques, l'efficacité économique devient une source importante de légitimité de l'action publique. L'apparition de la performance dans la LOLF représente une étape particulièrement importante pour la gestion publique. En effet, dans les systèmes étudiés, les dépenses en personnel de l'État représentent une part importante de son budget, alors que ce sont essentiellement les agents publics qui mettent en œuvre l'ensemble des politiques publiques. L'évaluation de ces agents constitue un enjeu important compte tenu des résultats attendus dans un contexte de tension sur les finances publiques [1803]. Dans tous les cas, pour assurer la réussite de la réforme, des questions essentielles restent à régler, notamment celles relatives à la place du droit, et surtout du droit public, dans l'accompagnement de la LOLF et de la loi portant Régime financier de l'État [1804].

1008. Par ailleurs, toute une échelle de responsabilités juridiques reste à réinventer : responsabilité des ordonnateurs et celle des nouveaux responsables de programme, responsabilité des comptables, contrôle des indicateurs de performance. Cette question est essentielle, car comme l'ont fait observer les Professeurs Lascombe et Vandendriessche, « […] *si les règles de droit ne sont pas en phase avec ce que l'on demande aux gestionnaires, ceux-ci n'ont plus le cadre minimum qui leur permet de savoir où se situe la ligne à ne pas franchir et dès lors leur responsabilité ne peut plus être recherchée. Or, la mise en place d'un système de gestion publique qui ne serait sanctionné par aucune responsabilité risque de conduire à des dérapages* » [1805]. En conséquence, et compte tenu de la longueur des chaînes de responsabilité de l'État dans le contexte de la nouvelle gestion publique, le passage de témoin entre la responsabilité politique, qui n'existe quasiment pas s'agissant des ministres, et la responsabilité managériale revêt une importance cruciale.

[1803] Lerique (F.), *La performance, une nouvelle valeur pour rémunérer les fonctionnaires ?*, Dr. adm. 2013, n°2, étude n°3.
[1804] Caillosse (J.), *Le droit administratif contre la performance publique*, AJDA, 1999, p. 195.
[1805] Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *Plaidoyer pour assurer le succès d'une réforme. La loi organique et la nécessaire refonte de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables*, RFDA, 2004, p. 398.

Titre 2

La responsabilité à répercussions politiques au travers du choix de gestion

1009. Envisager un rapprochement des régimes de responsabilité managériale et politique peut surprendre. Pourtant, leur mise en œuvre vise un même objectif à savoir, juger l'action passée du gestionnaire – choix de gestion – pour en tirer les conséquences quant à l'exercice futur de l'activité. Dans ce sens, la loi organique relative aux lois de finances est marquée par une volonté de rendre lisible et de fonder sur des critères objectifs et mesurables, le jugement porté par les assemblées parlementaires et délibérantes sur l'action des dirigeants selon le cas. La reconnaissance d'une responsabilité de gestion incarnée par le seul politique rend, dans la pratique, inopérante la sanction de la responsabilité. Au sens de la LOLF, le gestionnaire des crédits est le ministre ou les chefs des exécutifs locaux, rendant compte de leurs résultats respectivement soit devant le Parlement, soit devant les assemblées délibérantes ; lesquels autorisent ses dépenses et contrôle l'utilisation de ses crédits.

1010. A l'inverse de la responsabilité pénale, la responsabilité politique des gouvernants, au Cameroun comme en France, relève moins de la mise en œuvre des textes constitutionnels et de procédures organisées que des circonstances de la vie politique ; ceci est davantage vrai pour les ministres à titre individuel et moins pour le gouvernement pris dans son ensemble [1806]. Ainsi, la responsabilité politique exige la réunion de deux éléments. Elle trouve son fondement non dans la faute pénale ou pécuniaire, mais dans le fait de n'avoir pas atteint les résultats sur lesquels le gestionnaire à statut politique s'était engagé. Par ailleurs, la sanction qu'elle engendre est spécifique. Il ne s'agit ni d'une sanction pénale, ni d'une sanction civile, mais elle se matérialise par la cessation des fonctions, c'est-à-dire l'obligation pour l'ordonnateur de démissionner [1807]. Ainsi, la responsabilité politique s'analyse comme « *le pouvoir, dont dispose une assemblée de forcer un* [gouvernant] *à démissionner, ou en d'autres termes, comme un pouvoir de révocation* » [1808].

1011. Concernant les élus locaux, la responsabilité politique, bien que non prévue par les textes, n'en est pas moins parfois effective dans la pratique avec la perte ou le non

[1806] Devos-Nicq (C.), *La responsabilité individuelle du Ministre sous la V^e^ République*, Thèse de doctorat, Droit public, Université de Lille II, 1996, p. 202.
[1807] *Ibid.,* p. 205.
[1808] Bonnotte (C.), *Histoire doctrinale de la responsabilité politique,* in Ségur (P.) (dir.), *Gouvernants : quelle responsabilité ?*, L'Harmattan, 2000, p. 42.

renouvellement d'un mandat électoral suite à la mise en cause de leur responsabilité [1809]. Autrement dit, la responsabilité politique d'un élu local ne peut être engagée que dans le cadre d'une élection, celle-ci étant considérée comme une instance de jugement suprême de la responsabilité politique [1810]. Dans le contexte actuel, il existe un paradoxe entre les modalités de mise en œuvre de la responsabilité politique des ordonnateurs et les sanctions politiques, dans la mesure où celles-ci sont rarement la conséquence de mauvais résultats ou d'objectifs non atteints.

1012. Dans la pratique, les systèmes camerounais et français de responsabilité des ministres et élus locaux, sont caractérisés par la difficulté, ou mieux par l'impossibilité de mettre en cause leur responsabilité politique à la suite d'un mauvais choix budgétaire, faisant d'une telle responsabilité une illusion institutionnelle (**chapitre 1**). Ce constat d'échec posé, la question qui se pose est celle de savoir si le régime de responsabilité des ordonnateurs doit être laissé en l'état, corrigé à la marge ou réformé en profondeur. Il est vrai que la plupart des auteurs, français [1811] comme camerounais [1812], admettent l'idée de réviser dans l'ensemble le système actuel de responsabilité des ordonnateurs. Il ne sera pas question dans les lignes qui suivent de se limiter à quelques propositions de réforme, mais d'orienter nos propositions vers des formules plus radicales pour rendre leur régime de responsabilité juste et effectif (**chapitre 2**).

[1809] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), *op. cit.*, p. 465 ; Hertzog (R.), *La responsabilité politique des ordonnateurs*, in *La comptabilité publique, continuité et modernité*, Actes du colloque du Comité pour l'histoire économique et financière tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, CHEFF, 1995, pp. 304-305.

[1810] Ségur (P.), *La responsabilité politique*, PUF, 1re éd., 1998, p. 17 ; Pujas (V.), *Carences et nouvelles dimensions de la responsabilité politiques : Eléments de politiques comparées*, in Beaud (O.) et Blanquer (J.-M.) (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Pouvoirs, 2000, n°92, p. 167.

[1811] Damarey (S.), *L'acte [II] manqué de la réforme des juridictions financières*, *op. cit.*, p. 317 ; Damarey (S.), *La réforme des juridictions financières, un goût d'inachevé*, JCP A., 2012, p. 36 ; Damarey (S.), *Réforme des juridictions financières, évolutions d'un texte*, JCP A. 2010, n°740 ; Groper (N.), *Les sanctions de droit public financier et la réforme de la gestion publique ou la CDBF et la LOLF,* Rev. Trésor, 2008, n°2, p. 95 ; Hertzog (R.), *La nécessaire réforme de la procédure de gestion de fait*, RFFP, 1999, n°66, pp. 87-105 ; Maitrot (J.-C.). *Jouvence pour une inconnue ? La réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière*, AJDA, 1971, p. 507 ; Vandendriessche (X.), *Une réforme d'ensemble est indispensable*, RFFP, 2005, n°92, p. 191.

[1812] Djeya Kamdom (Y.-G.), *L'influence du droit communautaire sur le système de contrôle des finances publiques au Cameroun : à propos des directives CÉMAC du 19 décembre 2011*, *op. cit.*, p. 120 ; Djeya Kamdom (Y.-G.), *Réflexions sur l'ambigüité institutionnelle du Conseil de discipline budgétaire et financière au Cameroun*, GFP, 2016, n°2, p. 85 ; Siétchoua (C.), *La réforme inachevée du contrôle juridictionnel des comptes au Cameroun*, Juridis périodique, 2003, n°56, p. 85 ; Siétchoua (C.), *L'autonomie du recours en cassation en contentieux administratif au Cameroun, (À propos de la réforme récente du contentieux administratif)*, Juridis périodique, 2010, n°83, p. 68.

Chapitre 1

La quasi-absence de la responsabilité politique à l'épreuve du choix de gestion

1013. L'histoire de la responsabilité des ordonnateurs à statut politique, comme l'a relevé M. Ardant, se caractérise par « *une hésitation entre la volonté de ne pas leur conférer de privilèges par rapport aux autres citoyens, en les obligeant à rendre compte de leur gestion, et le souci de leur assurer une protection nécessaire à l'exercice de leurs fonctions* » [1813]. Ainsi entendue, la responsabilité politique a deux aspects importants qu'il faut identifier. D'une part, il s'agit d'une responsabilité qui est mise en jeu par un organe politique, c'est-à-dire des « *entités auxquelles la Constitution confère des pouvoirs généraux et suprêmes* » [1814], à savoir les assemblées parlementaires et l'assemblée délibérante. D'autre part, c'est une responsabilité engagée en raison d'une action politique à savoir celle des ministres ou des chefs des exécutifs locaux. Dès lors, l'autorisation budgétaire accordée par les assemblées précitées apparaît comme la contrepartie du contrôle politique [1815].

1014. Juridiquement, la responsabilité politique ne concerne, pour les dépenses de l'État, que les seuls ministres, et pour les budgets des collectivités territoriales, les chefs des exécutifs locaux. Ces deux catégories de mandataires de fonctions gouvernantes, ordonnateurs principaux dans leur champ de compétence, peuvent encourir une responsabilité politique pour leurs actes ayant des implications budgétaires. Ce mécanisme implique l'obligation pour les gouvernants de répondre, soit devant une assemblée parlementaire ou délibérante, soit devant le peuple [1816] des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, selon une procédure spéciale [1817]. Dans le cadre de cette étude, la notion servira tant pour les ministres que pour les exécutifs locaux [1818]. Théoriquement, elle peut se traduire par la cessation de l'exercice du mandat électif ou mieux la révocation de ces derniers [1819]. En réalité, c'est l'élection qui constitue la sanction politique suprême pour les élus locaux [1820], même si cette

[1813] Ardant (P.), *Responsabilité politique et pénale des chefs d'État, des chefs de Gouvernement et des Ministres*, RIDC, vol. 54, 2002, n°2, p. 465.
[1814] Délelis (P.), *La responsabilité politique des administrateurs publics. De la permanence d'une norme méconnue au droit public français (1285-1988)*, Thèse, doctorat, Droit public, Université de Lille II, 1990, p. 15.
[1815] Ondoua Ekobena (J.-M.), *Les démarches de la modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques*, Mémoire de Master en Administration publique, Université de Strasbourg, ENA, 2013, p. 51.
[1816] Daugeron (B.), *L'élection est-elle un remède au déclin de la responsabilité politique ?*, D., 2010, p. 2591.
[1817] Ségur (P.), *Faute et responsabilité politique : Sur quelques distinctions élémentaires,* in Sueur (J.-J.) (dir), *Juger les politiques. Nouvelles réflexions sur la responsabilité des dirigeants publics*, L'Harmattan, 2001, p. 86.
[1818] Ségur (P.), *Qu'est-ce que la responsabilité politique ?*, RDP, 1999, n°6, p. 1599.
[1819] Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), Les finances publiques, Dalloz, 9e éd., 2017, p. 223.
[1820] Groper (N.), *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, Dalloz, 2009, p. 10.

thèse est remise en cause par une partie de la doctrine [1821]. Au demeurant, si la révélation de malversations financières, découvertes par la juridiction des comptes, est susceptible de conduire à la démission de ministre [1822], celle-ci reste rare au niveau local, où les élus conservent, au moins de façon provisoire, le soutien de leur majorité.

1015. Aujourd'hui, il convient pour les ministres de tirer les conséquences de la mise en œuvre de la LOLF ou de la loi portant Régime financier de l'État, en termes de responsabilité gouvernementale. Les mauvais résultats obtenus par les ministres devraient permettre au législateur de questionner la pertinence des choix budgétaires opérés par ces ordonnateurs dans le cadre des projets de lois de finances auxquels sont annexés les projets et rapports annuels de performance. MM. Fouqué et Renault soulignent, à cet égard, que « *l'idée initiale de faire passer l'État d'une culture de moyens à une culture de résultats reposait sur l'idée d'éclairer le vote du budget par l'analyse de la performance,* [même si le constat réalisé est que] *les débats sur les lois de finances restent focalisés sur le vote des crédits avec une prise en compte modeste de l'efficacité de la dépense publique* » [1823].

1016. La responsabilité politique, qui est analysée dans le cadre de ce travail, est avant tout une responsabilité des gouvernants. Ceci revient à exclure les représentants c'est-à-dire des élus investis d'une fonction délibérante (parlementaires, conseillers régionaux, départementaux ou municipaux), et nullement les élus exerçant une fonction exécutive [1824]. Dès lors, il faudra analyser les mécanismes de contrôle politique des ordonnateurs **(section 1)**, avant toute tentative de déconstruction du mythe de l'irresponsabilité des ordonnateurs, parce que les ingrédients de la mise en œuvre d'une telle responsabilité subsistent **(section 2)**.

Section 1. Le caractère imparfait des mécanismes de contrôle politique des ordonnateurs

1017. Parler de la responsabilité politique des ordonnateurs suppose qu'une procédure de reddition des comptes soit organisée devant un organe de nature politique susceptible de lui faire produire un effet politique. Tandis que certaines de ces procédures sont vouées au contrôle des finances publiques, d'autres, à vocation générale, peuvent toucher les

[1821] Pujas (V.), *Carences et nouvelles dimensions de la responsabilité politiques : Eléments de politiques comparées*, in Beaud (O.) et Blanquer (J.-M.) (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Descartes, 1999, p. 166.
[1822] À la différence du Parlement européen, les Parlements français et camerounais n'utilisent pas la motion de censure en cas de mauvaise gestion financière. Celui-là avait contraint la Commission Santer à démissionner le 16 mars 1999, à la suite des allégations de mauvaise gestion visant certains de ses membres.
[1823] Fouqué (V.) et Renault (T.), *La démarche de performance au sein de l'État : comment mieux utiliser les résultats pour éclairer la décision stratégique et guider l'action publique*, GFP, 2016, n°6, p. 113.
[1824] Ségur (P.), *Faute et responsabilité politique : Sur quelques distinctions élémentaires,* in Sueur (J.-J.) (dir), *Juger les politiques. Nouvelles réflexions sur la responsabilité des dirigeants publics*, L'Harmattan, 2001, p. 83.

affaires financières. Il demeure que la mise en cause de la responsabilité politique des ordonnateurs n'est pas la finalité de toutes les procédures de contrôle ; lesquelles bien que n'étant pas disqualifiées, comportent d'importantes limites. Au fond, si l'inefficacité de certaines procédures de contrôle politique des ordonnateurs est, de plus en plus, affirmée **(§ 1)**, la sanction démocratique, matérialisée par les élections, cadre mal avec les impératifs d'une démocratie participative [1825] **(§ 2)**.

§ 1. L'inefficacité des procédures de contrôle politique des ordonnateurs

1018. La responsabilité politique du ministre est le corollaire de l'irresponsabilité du chef de l'État, qui, selon un adage de l'Ancien Régime bien connu, « *ne peut mal faire* » [1826]. Depuis quelques années déjà, on assiste à une montée en puissance du pouvoir des ordonnateurs à statut politique parallèlement à l'obligation qu'ils ont de rendre compte de leur gestion. En effet, plus une fonction importante est exercée, plus les conséquences de cette charge doivent être assumées. Il demeure que la procédure de reddition de comptes devant les instances délibérantes est quasi-défaillante **(A)**. Les mécanismes de mise en œuvre de la responsabilité des ordonnateurs à statut politique paraissent aussi impuissants pour produire tous leurs effets, dans la mesure où ils ne conduisent que rarement à la sanction ultime de toute responsabilité politique, à savoir la perte du pouvoir **(B)**.

A. La particulière faiblesse de la procédure de reddition des comptes

1019. La mise en cause de la responsabilité es ordonnateurs devant un organe de nature politique connaît une relative efficacité. La reddition des comptes peut se réaliser, soit à la suite d'une procédure peu redoutée d'examen du projet de loi de règlement **(1)**, soit au terme d'un examen, presque affaibli, du compte administratif **(2)**.

1. La procédure d'examen du projet de loi de règlement peu redoutée

1020. La loi de règlement constitue l'un des trois types de lois de finances avec la loi de finance initiale ou de l'année et la loi de finance rectificative [1827]. À la fin de chaque exercice, la loi de règlement arrête le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État ainsi que le résultat financier qui en découle. Par ailleurs, elle décrit les opérations de

[1825] François (B.), *Le préoccupant déclin de la responsabilité politique dans nos démocraties*, Le Monde, 2010.
[1826] Delpérée (F.), *La responsabilité du chef de l'État. Brèves observations comparatives*, RFDC, 2002, p. 31.
[1827] Article 41 de la loi camerounaise n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant Régime financier de l'État ; voir pour la France, l'article 45 de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

trésorerie et ratifie les opérations réglementaires ayant affecté l'exécution du budget. Elle peut comporter des dispositions sur l'information et le contrôle des finances publiques, la comptabilité et la responsabilité des agents [1828]. La LOLF a enrichi le contenu comptable de la loi de règlement. Celle-ci comprend, désormais, un tableau de financement montrant la manière dont l'État finance son activité au cours de l'année : un compte de résultat, le bilan de l'État et une évaluation de ses engagements hors bilan.

1021. Par ailleurs, cette loi s'accompagne de nombreuses annexes, notamment des RAP. Ceux-ci, tout en précisant, par programme (unité de répartition des crédits), les résultats atteints, permettent une évaluation de l'utilisation des crédits au regard des objectifs fixés. La certification des comptes de l'État, que la Cour des comptes effectue annuellement y est également annexée [1829]. La LOLF a voulu mettre en place un « chaînage vertueux » en obligeant le dépôt de la loi de règlement avant le 1er juin de l'année suivant celle à laquelle elle s'applique. Quant à l'examen de ladite loi en première lecture, il doit avoir lieu avant le vote du projet de loi de finances de l'année suivante [1830].

1022. Le même constat peut être posé au Cameroun ; en effet, le dépôt du projet de loi de règlement et de ses annexes doit intervenir au plus tard le 30 septembre de l'année suivant celle de l'exercice auquel il se rapporte [1831]. Ainsi, les parlementaires peuvent contrôler l'exécution de l'année N avant d'examiner les crédits et les objectifs proposés pour l'année N+2. Si la LOLF ambitionnait de donner à la loi de règlement une plus grande importance pour accroître le contrôle du Parlement, les résultats restent limités. C'est ainsi que dans la pratique, on s'aperçoit que les parlementaires refusent d'engager la discussion sur les résultats obtenus dans le cadre des politiques publiques. En refusant une telle discussion, les parlementaires mettent à mal la logique de performance que les rédacteurs de la LOLF entendaient « *insuffler dans le fonctionnement même de l'administration* » [1832].

1023. En réalité, l'examen du projet de loi de règlement par le Parlement n'est pas de nature à inquiéter les ministres, dans la mesure où, en France par exemple, c'est seul le Ministre du Budget (Ministre de l'Action et des Comptes publics) qui est chargé de défendre ladite loi devant le Parlement. De ce fait, relève le Professeur Hertzog, un ministre « *n'a pas à*

[1828] Article 37 de la LOLF française et l'article 20 de la loi portant Régime financier de l'État au Cameroun.
[1829] Article 58-5° de la LOLF.
[1830] Article 46 de la LOLF.
[1831] Article 21 de la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État.
[1832] Damarey (S.), Droit public financier. Finances publiques, droit budgétaire, comptabilité publique et contentieux financier, Dalloz, 1re éd., 2018, p. 853.

craindre que des péripéties parlementaires survenant à cette occasion préjudicient à sa carrière ministérielle future ». Néanmoins, poursuit-il, les observations des rapporteurs des commissions, « *appuyées sur des informations précises et argumentées fournies par la Cour des comptes, sont souvent vives et pertinentes* » [1833]. En effet, le Parlement procède à l'audition du Premier président de la Cour des comptes sur la certification des comptes de l'État et sur le rapport relatif à la gestion budgétaire pour l'exercice considéré ainsi que, en sa qualité de président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis rendu par ce dernier sur le solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement [1834]. La procédure de contrôle politique ne concerne pas seulement l'examen du projet de loi de règlement, elle s'étend à l'examen du compte administratif des élus locaux.

2. L'examen du compte administratif, un exercice formel affaibli

1024. Le compte administratif est un document comptable annuel établi par l'ordonnateur local. Ce document est relatif au budget local exécuté. Il s'agit d'un document d'exécution à travers lequel l'élu local rend compte annuellement des opérations budgétaires, qu'il a exécutées [1835]. À ce titre, il établit, à la clôture de l'exercice budgétaire, le compte administratif du budget principal ainsi que ceux correspondant aux différents budgets annexes, lesquels retracent l'ensemble des mandats et des titres de recettes d'une collectivité locale. Comme la loi de règlement, ledit compte rapproche les prévisions ou autorisations inscrites au budget des réalisations effectives en dépenses et en recettes. Ce compte, qui présente les résultats comptables de l'exercice, est soumis par l'ordonnateur, pour approbation, à l'assemblée délibérante qui l'arrête définitivement par un vote [1836].

1025. En droit camerounais, bien que l'exercice budgétaire couvre une année civile [1837], une période complémentaire allant du 1er au 31 janvier de l'année N+1 est accordée aux collectivités territoriales pour le règlement des opérations d'ordre à la clôture d'exercice [1838]. Lors de l'examen du budget ou du compte administratif, l'organe délibérant exerce un contrôle sur l'exécution du budget ainsi que des programmes et projets y afférents. Ainsi,

---

[1833] Hertzog (R.), *La responsabilité politique des ordonnateurs*, in *La comptabilité publique, continuité et modernité*, Actes du colloque du CHEFF tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, CHEFF, 1995, pp. 301-312.
[1834] Article 58-5° de la LOLF.
[1835] Cabannes (X.), *Compte administratif,* in Orsoni (G.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Economica, 2017, p. 188.
[1836] Rodier (H.), *Compte administratif,* in Philip (L.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Economica, 1991, p. 390.
[1837] Alinéa 1 de l'article 31 de la loi n°2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées.
[1838] *Ibid.* alinéa 2.

l'organe délibérant peut constituer des commissions *ad hoc* sur des sujets intéressant la gestion financière de la collectivité territoriale, et les rapports issus des travaux de ces commissions seront soumis à l'appréciation de l'organe délibérant [1839]. Rappelons que cet organe constate les résultats d'exécution des budgets primitifs [1840] et supplémentaire votés durant l'année N-1, les écarts constatés pouvant découler d'un faible taux d'exécution des opérations d'investissement, signe d'une mauvaise prévision et programmation.

1026. Le législateur français a fixé les conditions d'adoption du compte administratif, de même que la procédure à suivre en cas du rejet par l'organe délibérant. Cette procédure se découpe en plusieurs phases. D'une part, le compte administratif peut être rejeté par délibération de l'organe délibérant. En pareilles circonstances, une procédure de substitution, faisant appel à la CRC, est engagée sans délai par le préfet ; ce qui permet de liquider certaines dotations de l'État. Dans ce cas, la Chambre doit vérifier la conformité du projet de compte administratif avec le compte de gestion établi par le comptable public. Si la conformité est établie, le projet de compte administratif sera pris comme référence pour toutes les opérations budgétaires et financières. D'autre part, le compte administratif voté et transmis au préfet peut faire apparaître une situation déficitaire. De la même manière, le préfet saisit la CRC, celle-ci disposant, à compter de cette saisine, d'un délai d'un mois pour soumettre à la collectivité les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire. Dès lors que ces mesures de redressement auraient été proposées à une collectivité, le préfet doit transmettre à la CRC le budget primitif de l'exercice suivant. Si les mesures visant à résorber le déficit n'ont pas été prises par la collectivité, le juge des comptes pourra alors proposer au préfet d'autres mesures nécessaires à prendre [1841].

1027. Ainsi que le souligne le Professeur Hertzog, « *si l'examen du compte administratif permet un débat politique dans l'assemblée visant à critiquer la gestion conduite par l'exécutif*, *ceci n'est pas sa fonction première, qui vise à assurer l'enchaînement des comptes par le contournement de la règle de l'annualité budgétaire* » [1842]. En réalité, la non-adoption du compte administratif a pour conséquence principale l'absence de reports ; la discussion au cours de l'examen de ce compte se focalisant sur ce report. En dépit des critiques que peut formuler l'opposition, il arrivera très rarement que l'assemblée délibérante

[1839] Article 105 de la loi n°2009/011 du 10 juillet 2009.
[1840] Le « budget primitif » est un budget voté par l'assemblée locale en début d'exercice. Il fixe les enveloppes de crédits permettant d'engager les dépenses pendant la durée de l'exercice, et détermine les recettes attendues.
[1841] Article L. 1612-14 du CGCT.
[1842] Hertzog (R.), *op. cit.*, p. 303.

refuse de voter le document, enclenchant ainsi une sérieuse crise politique, souvent même au sein de la majorité ayant désigné l'exécutif municipal. Les causes de cette crise dépassent parfois les seules opérations d'ordonnancement et traduisent le délabrement de la situation financière de la collectivité, qui, très souvent, même si c'est en partie, demeure imputable aux choix faits par l'assemblée délibérante elle-même. Ainsi apprécié, le champ d'application de la procédure de reddition des comptes par les ordonnateurs est large, même si les mécanismes de mise en œuvre de la responsabilité politique de ces gouvernants demeurent impuissants.

B. L'impuissance des mécanismes de mise en œuvre de la responsabilité politique

1028. La responsabilité politique des ministres, agissant en tant qu'ordonnateurs principaux, comme il avait été rappelé en France à travers l'ancien décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 [1843], n'est plus consacrée de façon expresse dans le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 qui renvoie uniquement à la loi [1844]. Avant ce texte, les ministres encouraient, à raison de l'exercice de leurs attributions, les responsabilités prévues par la Constitution. En droit camerounais, l'autorité réglementaire s'est montrée moins explicite au sujet de la responsabilité politique des ordonnateurs. Elle s'est contentée de mentionner que ces derniers sont, à raison de leurs attributions, non seulement responsables sur le double plan pénal et civil, mais aussi qu'ils sont responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes, ainsi que des résultats attendus [1845]. Cette responsabilité demeure théorique notamment devant les assemblées parlementaires **(1)**, de même qu'elle reste limitée par deux éléments à savoir le parlementarisme rationalisé et le fait majoritaire **(2)**.

1. Les insuffisances des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique

1029. La responsabilité politique des gouvernants devant l'assemblée parlementaire demeure largement d'ordre théorique. Deux raisons essentielles confortent ce constat. La première tient au fait qu'en l'état actuel des droits français et camerounais, il ne subsiste plus qu'une responsabilité collective du gouvernement devant le Parlement [1846]. En effet, seule la responsabilité politique peut être collective puisqu'il importe peu de savoir qui a commis l'acte, objet de réprobation, mais plutôt de déterminer sur qui doit reposer la sanction **(a)**. La

[1843] Article 9 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant RGCP (abrogé).
[1844] Article 12 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Il est indiqué dans ce texte qu'à « *raison de l'exercice de leurs attributions et en particulier des certifications qu'ils délivrent, les ordonnateurs encourent une responsabilité dans les conditions fixées par la loi* ».
[1845] Article 13 du décret n°2013/16 du 15 mai 2013 portant Règlement général de la comptabilité publique.
[1846] Devos-Nicq (C.), *La responsabilité individuelle du Ministre sous la V^e^ République*, Thèse de doctorat, Droit public, Université de Lille II, 1996, p. 7.

seconde raison qui découle de la première résulte des implications judiciaires sur la carrière ou la fonction des ordonnateurs à statut politique **(b)**.

a) La responsabilité politique des ordonnateurs remarquablement inopérante

1030. À la différence du Cameroun où la responsabilité politique des ministres n'a toujours été envisagée que sur le plan collectif, celle des ministres sous la III^e^ et la IV^e^ République française [1847], était envisagée aussi bien sur un plan collectif, que sur le plan individuel pour la gestion de chaque ministre de son département ministériel [1848]. Mais, depuis 1958, en France, un ministre ne peut plus être responsable à titre individuel devant le Parlement [1849]. En cas de mise en œuvre de leur responsabilité politique, notamment à la suite du vote d'une motion de censure, le Gouvernement tout entier est appelé à démissionner, ou alors il est intégralement reconduit par le Président de la République [1850].

1031. L'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. Celle-ci est « *un document* [ou un texte] *par lequel certains parlementaires manifestent leur défiance à l'égard du gouvernement et expriment leur souhait de le renverser* » [1851]. Cette procédure est fortement encadrée et soumise à des conditions de recevabilité particulière en droit camerounais. A titre d'illustration, la motion de censure doit être signée par un tiers, au moins, des membres de l'Assemblée nationale, et le vote ne peut intervenir moins de quarante-huit heures après le dépôt de la motion de censure. La motion est adoptée à la majorité des deux tiers des membres composant l'Assemblée nationale. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure [1852].

Il s'agit là d'une condition véritablement rigide, marquant la recherche de l'adhésion d'une majorité qualifiée à la motion. Contrairement aux conditions de recevabilité d'une motion de censure observées sous d'autres cieux, le législateur camerounais s'est voulu très strict sur cette question. Comme l'affirme M. Ladem, d'autres constituants africains se sont encore voulus bien plus radicaux que leur homologue camerounais, quant aux conditions de

[1847] Amson (D.), *La responsabilité politique et pénale des ministres de 1789 à 1958*, in Beaud (O.) et Blanquer (J.-M.) (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Pouvoirs, 1999, n°92, p. 31.
[1848] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), Finances publiques, LGDJ, 17^e^ éd., 2018, pp. 463-464.
[1849] Ardant (P.), *Responsabilité politique et pénale des chefs d'État, des chefs de Gouvernement et des Ministres*, RIDC, vol. 54, 2002, n°2, p. 482.
[1850] Ondoua Ekobena (J.-M.), *op. cit.*, p. 51 ; Carcassonne (G.) et Guillaume (M.), La Constitution, Points, 14^e^ éd., 2017, pp. 252-262.
[1851] Ondoa (M.), *Une résurrection : le régime parlementaire camerounais*, Annales de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Douala, 2002, n°2, p. 19.
[1852] Alinéa 3 de l'article 34 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996.

recevabilité d'une motion de censure [1853]. C'est le cas de la Constitution malgache du 11 décembre 2010, qui conditionne ladite recevabilité à la réunion des signatures de la moitié des députés [1854]. En cas de rejet de la motion de censure, les signataires ne peuvent en déposer une nouvelle avant le délai d'un an, sauf dans les cas limitativement énumérés [1855].

1032. En France, pour être recevable, la motion de censure doit être signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée (soit 58 députés lorsque tous les sièges sont pourvus). Par ailleurs, un même député ne peut signer plusieurs motions de censure à la fois. Toutefois, depuis la loi constitutionnelle du 4 août 1995, le dépôt de motion de censure est limité. Ainsi, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire [1856]. Cette limitation n'inclut pas les motions de censure déposées dans le cadre de l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution de 1958, puisque c'est le gouvernement qui en a pris l'initiative [1857]. Cette mesure, qui limite le dépôt de motions de censure, a pour finalité d'éviter les motions à répétition ou mieux d'empêcher une minorité agissante d'harceler trop facilement le Gouvernement. Il semble que cette disposition ait prouvé son efficacité sans que les droits de l'opposition s'en soient, pour autant, trouvés diminués [1858]. Le législateur camerounais aurait, lui aussi, compris la nécessité d'une telle mesure en limitant dans le temps le nombre de motions pouvant être déposés par les députés [1859]. Une telle mesure, affirme le Professeur Guimdo, peut être considérée comme favorable au gouvernement, dans la mesure où un député ne peut signer plus d'une motion de censure par an [1860].

1033. Sur un plan purement théorique, la responsabilité collective du Gouvernement semble normale, ceci pour deux raisons. La première tient à la règle de la solidarité ministérielle inhérente à la collégialité du gouvernement [1861]. La seconde raison tient au fait que la révocation individuelle d'un ministre soit par une chambre, soit par le chef de

[1853] Ladem (W.), *La responsabilité politique des ministres au Cameroun*, Mémoire de Master, Droit public, Université de Dschang, 2015, p. 35.
[1854] L'article 103 de la Constitution malgache du 11 décembre 2010 dispose que : « *l'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par la moitié des membres composant l'Assemblée nationale* […] ».
[1855] S'agissant de ces limites, voir l'alinéa 4 de l'article 34 de la Constitution du 18 janvier 1996.
[1856] Alinéa 2 de l'article 49 de la Constitution du 4 octobre 1958, modifié par la loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum.
[1857] Portelli (H.), Droit constitutionnel, Dalloz, 12e éd., 2017, p. 335.
[1858] Ségur (P.), *La responsabilité politique*, PUF, 1re éd., 1998, p. 49.
[1859] Voir en ce sens le § 2 de l'alinéa 3 de l'article 34 de la Constitution du 18 janvier 1996.
[1860] Guimdo Dongmo (B.-R.), *La responsabilité politique du gouvernement dans la Constitution camerounaise*, RRJ, 2007, n°4, p. 2110.
[1861] Ségur (P.), *La responsabilité politique*, *op. cit.*, p. 55.

l'exécutif, est contraire au principe fondateur de la responsabilité politique, qui veut qu'elle soit collective. Ainsi, si un ministre est contraint à démissionner par le chef de l'exécutif, cette démission apparaît soit comme une sanction politique de l'exécutif lui-même, soit comme une sanction disciplinaire, soit comme une mesure destinée à protéger le reste du gouvernement.

1034. Par ailleurs, du point de vue du droit public financier, et ceci à la différence du droit constitutionnel, il n'est pas sans intérêt de reconnaître que la responsabilité politique doit être individualisée, et non collective, dans la mesure où elle n'est pas la remise en cause d'une politique, mais d'un agissement fautif du ministre, ordonnateur principal du budget de son département ministériel. Par exemple, une mauvaise gestion des deniers publics par un ministre, ne devrait pas être regardée comme l'œuvre de tout un gouvernement, mais elle doit être nommément attribuée au ministre fautif. Dans tous les cas, si la mise en œuvre collective du gouvernement s'avère inopérante, il reste que la responsabilité individuelle d'un ministre peut être engagée devant le Président de la République pour des faits financiers, ce qui n'est pas sans conséquence sur la carrière politique de ministre notamment si un juge en est saisi.

b) L'impact des poursuites judiciaires sur la fonction des ordonnateurs

1035. Aujourd'hui, rares sont des cas où la seule violation des règles budgétaires aurait provoqué la démission ou la révocation d'un ministre [1862]. Même les ennuis judiciaires des ministres, suite à une mauvaise gestion, ne les obligent pas à quitter le Gouvernement, sauf s'ils sont mis en examen. La jurisprudence « Bérégovoy-Balladur » s'inscrit dans cette logique, lorsqu'elle fixe la règle selon laquelle un ministre mis en cause dans une affaire judiciaire doit *ipso facto* démissionner de ses fonctions [1863]. M. Edouard B., alors Premier ministre, avait repris cette jurisprudence à son compte, et les ministres de son gouvernement mis en cause ont dû rendre leur portefeuille. Ce fut le cas, en 1994, d'Alain C., Gérard L., puis Michel R. Depuis, chaque décision de retrait ou de maintien d'un ministre mis en examen est mesurée à l'aune de l'interprétation de cette règle non-écrite [1864].

1036. Dans un contexte où se multiplient les poursuites judiciaires contre les gouvernants, la « jurisprudence Bérégovoy » a pour but de préserver le gouvernement de

[1862] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), *op. cit.*, pp. 463-465.
[1863] Cette jurisprudence tacite, dite « Bérégovoy-Balladur » est née en 1992, quand M. Bernard T., alors Ministre de la ville, mis en cause dans l'affaire Toshiba, avait été contraint à la démission par son Premier Ministre, anticipant de quelques jours sa mise en examen.
[1864] Dolez (B.), *Quitter le gouvernement. Démission et révocation des ministres sous la V^e^ République*, in Beaud (O.) et Blanquer (J.-M.) (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Descartes & Cie, 1999, p. 285.

l'effervescence médiatique qui accompagne très souvent une instruction. D'après M. Rosseto, elle « *vise à montrer que, devant la justice, les gouvernants sont dans la même situation que les citoyens ordinaires et qu'ils ne peuvent se prévaloir de leurs fonctions pour demeurer intouchables* » [1865]. Cette règle assimile la mise en cause judiciaire à une « présomption de culpabilité », le ministre étant présumé fautif du seul fait qu'il soit poursuivi devant les juridictions. D'ailleurs, certains d'entre eux semblent entériner cette conception lorsqu'ils affirment démissionner « *pour mieux se défendre* » [1866]. Aujourd'hui, soutient le Professeur Ségur, « *cette évolution est si forte que la pression sociale s'exerce dans le sens d'une extension de la règle, conçue à l'origine pour le seul organe gouvernemental, à toutes les instances politiques, en l'occurrence aux chefs des exécutifs locaux* » [1867].

1037. Toutefois, il est considéré que les conséquences d'une telle démission sont trop graves pour des infractions qui pouvent être mineures, surtout lorsqu'elle ne tienne pas compte de la présomption d'innocence. Dans ce sens, le Professeur Ardant pense, qu'il « *peut apparaître fâcheux que la décision du juge de mettre en examen ait des incidences sur la composition du gouvernement, or il n'appartient pas à un magistrat, peut-être impulsif et mal intentionné, d'exclure* [du moins de fait] *du gouvernement un ministre qui au bout du compte pourra être blanchi de toute accusation* » [1868]. La solution consisterait à régler la question au cas par cas, en laissant par exemple l'affaire suivre son cours devant la justice, et en cas d'une condamnation, il appartiendrait au Premier Ministre d'en tirer toutes les conséquences qui lui paraîtront opportunes, malgré le fait que les mécanismes de contrôle politique du Gouvernement par le Parlement demeurent limités dans leur portée.

2. Les verrous limitatifs de mise en jeu de la responsabilité politique

1038. La recherche d'un meilleur équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif passe par l'instauration d'un ensemble de mécanismes, de droit ou de fait, visant à limiter les pouvoirs de l'Assemblée. Dans son aménagement actuel, la motion de censure semble

[1865] Rossetto (J.), *L'introuvable faute des gouvernants*, Droits, 1987, n°5, p. 107 ; pour en savoir davantage, voir Bigaut (C.) et Chantebout (B.), *De l'irresponsabilité prétendue des ministres sous la cinquième République*, Pouvoirs, 2000, n°92, pp. 77-90 ; Ardant (P.), *Responsabilité politique et pénale des chefs d'État, des chefs de Gouvernement et des Ministres*, RIDC, vol. 54, 2002, n°2, p. 465.

[1866] Ainsi en juin 2017, Mme Sylvie G., Ministre des Armées, avait annoncé sa démission du gouvernement, pour dit-elle, « *être en mesure de démontrer librement* [sa] *bonne foi* » dans le cadre de l'enquête sur les emplois présumés fictifs des assistants parlementaires au sein du Mouvement Démocrate (MoDem). On se souvient également que M. D.S.K., alors Ministre de l'Économie et des Finances dans le gouvernement de M. Lionel Jospin, et bien que n'ayant pas encore été mis en examen, avait dû quitter Bercy pour se défendre dans le scandale de la Mutuelle Nationale des Etudiants de France (MNEF) en 1999.

[1867] Ségur (P.), *Faute et responsabilité politique : Sur quelques distinctions élémentaires*, *op. cit.*, p. 89.

[1868] Ardant (P.), *op. cit.*, p. 483.

rationalisée au vu de ses conditions de recevabilité et d'adoption. La rationalisation parlementaire à travers le verrou des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement, doublée du jeu de la majorité, rend complexe l'adoption de la motion de censure. Ainsi, à l'instar du constituant français qui a aménagé « *l'exercice de la responsabilité ministérielle de façon à ce qu'elle ne conduise pas comme sous les régimes antérieurs, à une responsabilité gouvernementale excessive* » [1869], le constituant camerounais a procédé à un encadrement de la procédure de mise en œuvre de la responsabilité du Gouvernement à travers ce qu'il convient d'appeler le parlementarisme rationalisé **(a)**. Il existe aussi un autre mécanisme né de la pratique politique, à savoir le fait majoritaire **(b)**.

a) Le parlementarisme rationalisé, un verrou constitutionnel

1039. Un régime parlementaire se caractérise par la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement, c'est-à-dire la capacité du second à renverser le premier. Le défaut inné au parlementarisme est sa tendance à susciter des régimes d'assemblée dans lesquels le Parlement fait et défait les gouvernements au gré des alliances partisanes. Ainsi, un gouvernement peut être renversé, pas forcément parce qu'il a commis une faute de gestion, ou même parce qu'il est en désaccord avec l'Assemblée sur la politique globale du pays, mais parce que c'est « *le tour d'un autre de prendre la tête du gouvernement* » [1870]. D'ailleurs, le terme de « responsabilité politique » s'est éloigné de son sens premier, au point de perdre toute signification. Face aux instabilités gouvernementales, l'instauration d'un meilleur équilibre dans l'exercice des pouvoirs est apparue indispensable.

1040. Dans sa volonté d'asseoir le pouvoir de l'exécutif face aux aléas de l'instabilité parlementaire et faire passer des mesures jugées essentielles, le parlementarisme rationalisé, a inspiré deux dispositions dans les constitutions, française de 1958 et camerounaise de 1996. En France, notamment, il s'agit en premier lieu du délai de dépôt de la motion de censure qui s'ouvre dans un délai de quarante-huit heures durant lequel, elle ne peut pas être mise aux voix, empêchant ainsi les votes trop émotionnels [1871]. Il était question pour les rédacteurs de ces textes de rompre avec l'instabilité ministérielle, caractéristique du régime d'assemblée, sans pour autant instituer un régime présidentiel.

[1869] Jeanneau (B.), Droit constitutionnel et institutions politiques, Dalloz, 8e éd. 1991, p. 289.
[1870] Bigaut (C.) et Chantebout (B.), *De l'irresponsabilité prétendue des ministres sous la Ve République*, in Beaud (O.) et Blanquer (J.-M.) (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Pouvoirs, 2000, n°92, p. 78
[1871] Alinéa 2 de l'article 49 de la Constitution du 4 octobre 1958.

D'ailleurs, lors de la présentation du projet de Constitution en août 1958, Michel Debré indiquait qu'à « *la confusion des pouvoirs dans une seule assemblée, à la stricte séparation des pouvoirs avec priorité au chef de l'État, il convient de préférer la collaboration des pouvoirs ; un chef de l'État et un Parlement séparés, encadrant un Gouvernement issu du premier et responsable devant le second, entre eux un partage des attributions donnant à chacun une semblable importance dans la marche de l'État et assurant les moyens de résoudre les conflits* ». Il poursuivait en ces termes, « *la stabilité gouvernementale ne peut résulter d'abord de la loi électorale ; il faut qu'elle résulte de la réglementation constitutionnelle* [Celle-ci devait comprendre] *quatre séries de mesures* [dont], une *mise au point des mécanismes juridiques indispensables à l'équilibre et à la bonne marche des fonctions politiques* » [1872]. Par cette déclaration, soutient le Député Mazeaud, Michel Debré marquait le nouveau régime politique français de son empreinte, et devenait le véritable inventeur du parlementarisme rationalisé [1873].

1041. En second lieu, seuls les députés favorables à la motion de censure participent au scrutin. Celle-ci n'est adoptée que si elle est votée par la majorité absolue des membres composant l'Assemblée. Au Cameroun, la motion de censure n'a quasiment pas été appliquée [1874], contrairement à certains pays africains [1875]. Depuis plusieurs années déjà en France, la motion de censure a elle aussi quelque peu disparu des habitudes des assemblées parlementaires. En France, une certaine crainte est ressentie quant à l'avenir de ce mécanisme. Elle est fondée sur le fait que l'adoption de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 ne vienne signer la fin du parlementarisme rationalisé [1876]. Un constat est fait aujourd'hui. En effet, la tutelle de l'exécutif, depuis l'adoption de cette loi de 2008, est diminuée. Il est vrai qu'il ne s'agit en aucun cas d'un retour au parlementarisme triomphant des Républiques précédentes, même si cette loi constitutionnelle a, notamment, pour but de renforcer le rôle du Parlement et de rénover le mode d'exercice du pouvoir exécutif.

[1872] Discours de Michel Debré, Ministre de la Justice, à l'occasion de la présentation du projet de Constitution devant le Conseil d'État le 27 août 1958.

[1873] Mazeaud (P.), *Michel Debré : un juriste en politique*, in *Michel Debré et l'Algérie*, Propos d'ouverture prononcé lors du colloque organisé par l'Association des Amis de Michel Debré, A.N, 27-28 avril 2006, p. 4.

[1874] Ladem (W.), *La responsabilité politique des ministres au Cameroun*, Mémoire de Master, Droit public, Université de Dschang, 2015, p. 34.

[1875] Au Sénégal, une motion de censure avait été votée en 1962 contre le gouvernement de Mamadou Dia ; le 24 août 2000, contre le gouvernement de M. Abodoli au Togo et, le 31 mai 2007 contre le gouvernement du Premier Ministre du Niger, M. Amadou. Pour en savoir davantage voir, Somali (K.), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Benin, du Burkina Faso et du Togo*, Thèse de Doctorat, Droit public, Université de Lille 2, 2008, p. 374.

[1876] Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{e} République.

1042. Cette loi s'est traduite par plusieurs évolutions importantes, prolongeant le mouvement de renforcement du rôle et des pouvoirs du Parlement. Si, depuis 1995, une séance par mois avait été réservée prioritairement à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée, la Constitution prévoit désormais le partage de la maîtrise de l'ordre du jour entre chaque assemblée et le Gouvernement. De même, cette loi limite la possibilité pour le Gouvernement de recourir aux dispositions de l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution à un seul texte au cours d'une même session parlementaire, en dehors des projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale, sur lesquels il peut engager sa responsabilité. Avant cette loi, le Gouvernement pouvait y avoir recours autant de fois qu'il l'estimait nécessaire et quelle que soit la nature du texte. C'est là que la Constitution de 2008 a le plus innové [1877].

1043. Désormais, le dépôt d'une motion de censure ouvre un délai de 48 heures, durant lequel elle ne peut pas être mise aux voix, mais, peut être débattue. Destinée à favoriser la réflexion, cette précaution tend surtout à éviter les embuscades, à permettre au Gouvernement, si nécessaire, de préparer le vote par tout contact utile [1878]. Enfin, cette loi a permis le développement des moyens de contrôle et d'évaluation, par l'augmentation du nombre des commissions permanentes, passé de six à huit, de même qu'un comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques a été créé. Malgré l'ampleur de cette réforme, il demeure que si les procédés de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement n'aboutissent plus, c'est, en partie, en raison du fait que depuis le renversement du gouvernement en 1962 par l'Assemblée nationale, et la dissolution de cette dernière, les élections qui suivirent ont donné naissance à un autre mécanisme propice à un « asservissement politique », le fait majoritaire.

b) Le fait majoritaire, une pratique politique

1044. Consacré en droit constitutionnel, le fait majoritaire vise à limiter la portée du contrôle du gouvernement par le Parlement. Il s'agit d'une arme de procédure permettant à l'opposition de provoquer un débat solennel [1879]. Plus simplement, le fait majoritaire est une expression qui désigne l'existence d'une majorité au Parlement soutenant à la fois le Président de la République et son Gouvernement. Néanmoins, l'observation de la vie politique française enseigne que, durant la législature 1988-1993, les gouvernements socialistes ont réussi à se

[1877] Ghevontian (R.), *La révision de la Constitution et le Président de la République : l'hyperprésidentialisation n'a pas eu lieu*, RFDC, vol. 77, 2009, n°1, pp. 119-133.
[1878] Carcassonne (G.) et Guillaume (M.), La Constitution, Points, 14e éd., 2017, pp. 28 et s.
[1879] Pokam (H.-P.), *L'opposition dans le jeu politique en Afrique depuis 1990*, Juridis périodique, 2000, p. 53.

maintenir malgré l'absence de majorité absolue, faisant la preuve de l'efficacité des mécanismes prévus à l'article 49 de la Constitution. En vérité, le fait majoritaire n'est inscrit ni dans la Constitution française du 4 octobre 1958, ni dans celle camerounaise du 18 janvier 1996, mais il constitue une pratique politique qui permet de donner aux institutions de la République leur stabilité [1880]. En période de crise, le fait majoritaire peut aller jusqu'à faire jouer la responsabilité ministérielle, neutralisant au passage les autres formes de contrôle parlementaire, telles que les questions orales et les commissions d'enquête. Il apparaît ainsi qu'en période de concordance des majorités présidentielles et parlementaires, c'est devant le Président de la République que le gouvernement est collectivement responsable [1881].

1045. On comprend, dès lors, pourquoi avec l'avènement du parlementarisme rationalisé et du fait majoritaire, la stabilité a été érigée, pour reprendre les propos de M. Daugeron, en « *dogme de l'ingénierie constitutionnelle et de la pratique de la censure parlementaire remisée au point* [qu'] *aucun gouvernement n'a été renversé* [depuis 1962]. *On loue, depuis,* [poursuit-il] *ce système où le pouvoir est réputé attribué pour cinq ans à une majorité parlementaire claire, politiquement identifiée, soudée, soutenant pour une durée déterminée un exécutif stable dont l'action sera sanctionnée lors du prochain renouvellement de l'Assemblée nationale, la responsabilité politique se jouant alors dans les élections* » [1882]. En tant que technique essentielle du régime parlementaire, la responsabilité politique des ordonnateurs devant le Parlement notamment les ministres, n'a pas été intégralement consacrée, avec toutes ses conséquences, aussi bien dans l'ordre constitutionnel camerounais que français. On peut y voir, pense, à juste titre, le Professeur Guimdo, « *la volonté du constituant de* [leur] *donner une marge de manœuvre certaine pour* [leur] *éviter les embêtements de l'Assemblée nationale, et assurer* [leur] *stabilité* » [1883].

1046. Nul ne peut raisonnablement nier que la médaille de cette stabilité a son revers, à savoir celui de la disparition de l'idée de sanction parlementaire. En effet, cette majorité stable, figée et presque statufiée s'interdit de remettre en cause quoi que ce soit. Dans tous les cas, le renversement du gouvernement est diabolisé comme risquant de porter atteinte à la stabilité gouvernementale, pratique courante en France au temps de la III^{e} ou IV^{e} République

[1880] Ondoa (M.), *Loi n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972. Commentaire*, Juridis périodique, 1996, n°25, pp. 11-14.
[1881] Bidégaray (C.) et Eméri (C.), *La responsabilité politique*, Dalloz, 1998, pp. 73-82.
[1882] Daugeron (B.), *L'élection est-elle un remède au déclin de la responsabilité politique ?*, D., 2010, p. 2591.
[1883] Guimdo Dongmo (B-R.), *La responsabilité politique du gouvernement dans la Constitution camerounaise*, RRJ, 2007, n°4, p. 2119.

[1884]. Depuis les élections législatives françaises de 1962, et depuis l'accession du Cameroun à l'indépendance en janvier 1960, il est devenu, de fait, impossible de renverser le gouvernement, lequel prend ses ordres auprès d'un Président de la République politiquement irresponsable, lui aussi, autrement que lors de la campagne en vue de sa réélection. D'ailleurs, si un tel renversement intervenait, c'est le peuple qui, convié à retourner aux urnes, ferait office d'arbitre suprême, en décidant d'avaliser l'équipe sortante ou, au contraire, en refusant de lui renouveler sa confiance. Les mécanismes de la responsabilité politique illustrent alors une conception représentative de la démocratie susceptible de glisser vers une forme plus directe de souveraineté populaire [1885].

§. 2. L'élection, un mécanisme imparfait de sanctions politiques des ordonnateurs

1047. Dans les systèmes démocratiques, les gouvernants, entendus au sens large, doivent rendre compte de leurs actes non seulement devant l'assemblée élue, mais aussi devant les citoyens à travers les élections. Les ordonnateurs, dont la responsabilité politique est mise en cause principalement devant les organes de nature politique, peuvent également être amenés à se soumettre aux élections, lesquelles sont susceptibles de donner lieu à débat sur leur gestion financière. Ainsi, il existerait, pour un ministre et davantage pour un élu local, une responsabilité politique lors de nouvelles échéances électorales notamment législatives ou locales. Il demeure que cette thèse de la sanction électorale, perçue par certains comme un critère efficient de la responsabilité politique **(A)** ne résiste pourtant pas à la critique **(B)**.

A. La sanction électorale, critère efficient de la responsabilité politique

1048. Au cœur du fonctionnement de la démocratie représentative, dans la forme du régime parlementaire, il y a une idée très simple, celle selon laquelle les gouvernants qui ne jouissent plus de la confiance des gouvernés, ou de leurs représentants, doivent quitter le pouvoir. Dans l'exercice de leur pouvoir, les gouvernants doivent répondre de la confiance placée en eux, ce qui suppose un devoir de réddition des comptes à l'égard des citoyens [1886]. Ce rapport entre la responsabilité politique et la confiance populaire est devenu quasiment une

[1884] Amson (D.), *La responsabilité politique et pénale des ministres de 1789 à 1958*, in Beaud (O.) et Blanquer (J.-M.) (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Pouvoirs, 1999, n°92, p. 31.
[1885] Euzet (C.), *L'inexistence pratique de la responsabilité politique*, in Ségur (P.) (dir.), *Gouvernants : quelle responsabilité ?*, L'Harmattan, 2000., p. 136.
[1886] François (B.), *Le préoccupant déclin de la responsabilité politique dans nos démocraties*, Le Monde, 2010, p. 14.

question classique en droit constitutionnel [1887]. En réalité, l'examen de la responsabilité politique à travers le jeu électoral ne concerne pas seulement les ministres, ordonnateurs principaux du budget de leurs départements ministériels respectifs **(1)**, mais également les chefs des exécutifs locaux au niveau des collectivités territoriales **(2)**.

1. L'examen de la responsabilité des ministres à travers le jeu électoral

1049. Comprendre la responsabilité politique des ministres à travers le jeu électoral suppose qu'elle soit analysée en référence à l'élection du Président de la République. En effet, issu du suffrage universel direct, le Président doit rendre compte au peuple. Conscient de cette exigence, le général de Gaulle affirmait, le 31 janvier 1964, à l'occasion d'une conférence de presse à l'Elysée, que le pouvoir ne devait plus être « la chose des partisans », mais qu'il devait procéder directement du peuple, ce qui supposait que tout dirigeant, élu par le peuple, en soit la source et le détenteur. Il souhaitait ainsi que ses ministres aient reçu l'onction du suffrage universel, et n'hésitait pas à inciter ceux des ministres, qui n'avaient pas de mandat électoral, à poser leur candidature aux élections législatives.

1050. En droit camerounais, comme en droit français, le principe de l'incompatibilité des fonctions de ministres [1888] avec l'exercice de tout mandat parlementaire est expressément consacré dans la Constitution [1889]. En dépit de cette règle en droit français [1890], il est fréquent de voir, et ce à la différence du Cameroun, un ministre présenter sa candidature dans sa circonscription législative, quitte à céder ensuite son siège à son suppléant. Dans ce cas, une éventuelle défaite s'apprécierait comme un désaveu de son action au sein du gouvernement au cas où il y était déjà ou, au contraire, un manque de légitimité populaire s'il n'avait pas encore une longue expérience gouvernementale. C'est la preuve de l'existence d'une responsabilité électorale directe. Ce principe fondamental de la démocratie, qui repose sur une confiance mutuelle entre le peuple et l'élu, fait du « *corps électoral l'essence du régime* » [1891].

1051. Il s'agira d'une valeur positive dans l'hypothèse d'une manifestation de confiance et d'une valeur négative dans le cas d'une manifestation de défiance, la première impliquant un accord et la seconde un différend politique soit entre le Gouvernement et le Parlement, soit entre le gouvernant et ceux devant lesquels il doit répondre, en l'occurrence, le

[1887] Daugeron (B.), *op. cit.*, p. 2591.
[1888] Arroudj (C.), *De la fonction ministérielle*, Thèse de doctorat Droit public, Université de Lyon 2, 2007, p. 51.
[1889] Article 13 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996.
[1890] Article 23 de la Constitution française de 1958.
[1891] Ségur (P.), *La responsabilité politique*, PUF, 1re éd., 1998, p. 75.

gouverné [1892]. Dans cet ordre d'idées, il est loisible de penser que la réélection de M. Chirac, en mai 2002, peut s'analyser comme une sanction positive tandis que la défaite de M. Sarkozy, le 6 mai 2012, serait une manifestation de défiance du corps électoral, bref une sanction négative pour son bilan présidentiel. Par ailleurs, il est très souvent admis, en France, qu'un ministre en exercice qui se présente à une élection et se voit battu, doit estimer de son devoir de donner sa démission au gouvernement.

1052. Toutefois, l'assimilation entre responsabilité politique et sa sanction suprême, à savoir la destitution ou la démission témoigne d'une conception trop restrictive de la notion même de cette responsabilité. En réalité, celle-ci ne se résume pas à cette sanction maximale de la perte imposée du pouvoir. D'ailleurs, le Professeur Beaud fait reposer cette assimilation de la responsabilité politique à l'obligation de démissionner des gouvernants en cas de censure parlementaire, sur la philosophie du droit implicite du juriste positiviste qui définit la règle de droit par la sanction juridictionnelle [1893]. Or, pour cet auteur, dans la responsabilité politique, « *le lien entre la règle de fond et la sanction n'a pas l'automaticité qu'elle revêt en droit pénal ou en droit civil* ». Autrement dit, « *la sanction politique,* [destitution ou démission] *qui est souvent considérée comme critère déterminant de la responsabilité politique, n'est en réalité que le cas extrême, l'ultima ratio de la responsabilité politique. Assimiler la responsabilité politique à cette sanction suprême a aussi peu de signification que réduire l'idée de la responsabilité pénale à la peine de mort* » [1894].

1053. C'est pourquoi, il est nécessaire de substituer à la sanction politique des ministres, l'obligation de répondre ou de s'expliquer sur la façon dont les affaires publiques ont été conduites. Cette obligation va se traduire par des « *formes mineures de la responsabilité politique* [questions au gouvernement et les commissions d'enquêtes parlementaires] – *auxquelles de larges pouvoirs pourront être conférés* [publicité des travaux, pouvoir de saisir le parquet et de provoquer une information judiciaire], *par opposition à sa forme majeure* [la destitution] » [1895]. Les mécanismes de mise en jeu de cette politique « minimale » du ministre peuvent être regroupés, par extension, à ce que la science politique

[1892] Lenoir (Y.), *La notion de responsabilité politique*, D., 1966, chron. II, p. 2 ; Ségur (P.), *Qu'est-ce que la responsabilité politique ?*, RDP, 1999, n°6, p. 1599.
[1893] Beaud (O.), *Le sang contaminé. Essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants*, PUF, 1999, p. 158.
[1894] *Ibid.,* p. 159.
[1895] *Ibid*., p. 160.

américaine appelle « *accountability* » [1896], c'est-à-dire l'obligation faite aux gouvernants de rendre compte de la conduite des affaires publiques [1897]. C'est une responsabilité politique *ex post*, comme celle à laquelle les élus locaux sont soumis.

2. L'examen de la responsabilité des élus locaux à travers le jeu électoral

1054. La responsabilité politique des élus locaux peut prendre différentes formes. La première est celle de l'organe exécutif envers l'organe délibératif. Comme il a été relevé plus haut, les organes délibérants peuvent solliciter non seulement les explications et justifications nécessaires de l'ordonnateur au sujet de ses activités financières, mais également la présentation par l'ordonnateur local de son compte administratif ; ce qui leur permet de confronter les prévisions et les réalisations budgétaires [1898]. La seconde et la plus importante est la responsabilité de l'ordonnateur, élu local, envers les citoyens au moment des élections [1899]. Si le principe de la responsabilité politique des élus locaux envers les électeurs, du moins dans le cadre des élections ordinaires, est d'application générale dans les systèmes camerounais et français **(a)**, les modalités de mise en œuvre de ladite responsabilité varient d'un pays à l'autre, notamment en Europe **(b)**.

a) Le principe de la responsabilité des élus locaux envers les électeurs

1055. La plus importante de la responsabilité politique des élus locaux demeure la responsabilité envers les citoyens, surtout lorsqu'on sait que la non-réélection lors du renouvellement de la mandature est naturellement radicale. En effet, les électeurs, au moment des élections ou par des initiatives populaires de révocation, expriment, par leur vote, un jugement sur leurs élus, sur la manière dont ils se sont acquittés du mandat reçu, sur les politiques menées et davantage sur leurs capacités de gestion. Les électeurs peuvent ainsi sanctionner les défaillances personnelles ou collectives [1900]. En réalité, la question, qui peut être posée, est celle de savoir s'il est possible, pour un élu local, de revendiquer la conduite d'une action d'intérêt général et refuser dans le même temps d'en assumer les conséquences,

---

[1896] Hermet (G.), Badié (B.), Birnbaum (P.) et Braud (P.), *Dictionnaire de la Science politique et des institutions publiques*, Armand Colin, 2000, pp. 8-9 ; Avril (P.), *Responsabilité et accountability*, in Beaud (O.) et Blanquer (J.-M.) (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Descartes & Cie, 1999, p. 85.

[1897] Petit (P.), *Responsabilité et transparence dans les économies fondées sur le devoir : une vision régulationaliste des changements institutionnels contemporains*, Économie Appliquée, 2003, n°3, p. 229.

[1898] Muzellec (R.) et Conan (M.), *Finances locales*, Dalloz, 6e éd., 2011, p. 119.

[1899] Raséra (M.) (dir.), *Présentation du colloque,* in *La responsabilité du gestionnaire public local,* Actes du colloque franco-algérien organisé à Rennes les 25 et 26 octobre 2007 par la CRC de Bretagne, Presses Universitaires de Rennes, 2008, p. 7.

[1900] Ondoua Ekobena (J.-M.), *Les démarches de la modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques*, Mémoire de Master en Administration publique, Université de Strasbourg, ENA, 2013, p. 52.

bonnes ou mauvaises, selon le jugement des citoyens [1901]. Il est juste de répondre par la négative, parce que des élus locaux doivent se soumettre régulièrement au suffrage universel.

1056. En l'absence, en droit français [1902] comme en droit camerounais [1903], d'un mandat impératif, les élus locaux sont seuls juges de leurs actions, en ce sens que c'est dans le cadre d'une élection locale qu'ils mettent en jeu leur responsabilité politique. Les électeurs évaluent alors les mérites et les insuffisances du mandat passé. Le constat formulé est que l'autonomie de volonté des instances représentatives provient d'une hypothétique délégation de pouvoir, issue de l'élection. Par ailleurs en France, il était reconnu aux contribuables d'une commune la possibilité de se substituer à elle pour défendre en justice ses intérêts, notamment en cas d'inaction avérée de la part de la collectivité intéressée [1904].

1057. Le juge n'a eu de cesse de le rappeler [1905]. Cette action par substitution a été réaménagée par un décret du 26 février 1992. Ainsi, l'article L. 2132-5 du CGCT dispose que « *tout contribuable inscrit au rôle de la commune a le droit d'exercer* […] *les actions qu'il croit appartenir à la commune et que celle-ci préalablement appelée à en délibérer a refusé ou négligé d'exercer* ». La responsabilité politique des chefs des exécutifs locaux peut être mise en jeu par les élus à travers deux mécanismes : le « contrôle-information » et le « contrôle-sanction ». En réalité, l'autonomie de volonté de ces instances se fonde sur la nature délibérative de l'activité législative. Est-ce à dire que la responsabilité politique de ces élus ne peut être mise en jeu uniquement qu'au moment des élections ? C'est une réponse nuancée que le droit public comparé apporte à cette question.

b) Les expériences étrangères de la sanction politique des élus locaux

1058. Les modalités de mise en œuvre de la responsabilité politique des élus locaux varient d'un pays européen à l'autre. La raison découle du fait qu'en plus de la diversité de la taille et des ressources des collectivités locales, la nature même de l'organisation administrative et politique locale est différente, selon la forme de l'État, fédérale ou non. C'est en fonction de ces nuances que devra être appréhendée la responsabilité politique des élus locaux, tant dans son existence qu'au niveau de ses modalités de mise en œuvre.

[1901] Albertini (P.), *La responsabilité des élus locaux : nécessité et aberrations*, in Beaud (O.) et Blanquer (J.-M.) (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Descartes & Cie, 1999, p. 104.
[1902] D'après l'article 27 de la Constitution française, « *tout mandat impératif est nul* ».
[1903] D'après l'article 15 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996, « *tout mandat impératif est nul* ».
[1904] Muzellec (R.) et Conan (M.), *op. cit*., p. 118.
[1905] CE Ass. 26 juin 1992, *Lepage-Huglo, Pezet et San Marco*, req. n°21.937, Rec. 248, concl. G. Le Chatelier, AJDA 1992 p. 649, chron. C. Maugüé et R. Schwartz, JCP 1992 p. 21937, note A. Chaminade.

1059. En Espagne, les fonctions d'exécutif local sont assurées par le maire au niveau de la commune et par le président du conseil provincial au niveau de la province [1906]. L'un et l'autre qui sont désignés librement parmi les membres de l'assemblée délibérante, peuvent être révoqués au travers d'une motion de censure constructive. Il en est autrement dans le système britannique, où la fonction d'exécutif local est assurée par le responsable de l'administration locale, connu sous le nom de *chief executive*. Par ailleurs, aucun système ne permet de mettre en cause la responsabilité politique des élus, en dehors du vote proprement dit. La responsabilité politique des élus britanniques passe donc uniquement par le vote et aucun moyen de révocation n'est à relever [1907].

1060. En Italie, les élus locaux peuvent être révoqués s'ils sont responsables d'actes contraires à la Constitution ou de violations de la loi graves et répétées. La dissolution du conseil peut être décrétée, en plus des motifs précédemment indiqués, dans les situations où il devient impossible d'assurer le fonctionnement normal de la collectivité, lorsque le budget n'est pas adopté dans les délais et lorsqu'il apparaît que l'action du conseil est sous l'emprise d'une « association mafieuse » [1908]. Au Portugal, le conseil municipal contrôle l'action du maire et peut adopter une motion de censure contre l'exécutif [1909]. Le gouvernement n'a pas la possibilité d'appliquer des sanctions sur les organes. Néanmoins, le ministre de tutelle peut, le cas échéant, demander au ministère public d'engager une action devant les tribunaux administratifs en vue de la révocation un élu local.

1061. Sinon, la thèse répandue par certains élus, et selon laquelle le suffrage universel serait le juge suprême, peut être mise à mal par le fait que la sanction électorale visant des élus impliqués dans des affaires reste à démontrer. Ceci est d'autant plus vrai qu'il n'est pas rare qu'un ordonnateur élu, ayant commis des irrégularités, soit néanmoins réélu, parce que ne pas respecter certaines règles budgétaires et comptables est une chose, mais gérer sa collectivité à la satisfaction de la population en est une autre [1910]. Par-dessus tout, il faut reconnaître que même si rien ne semble plus efficace que la sanction électorale pour

[1906] La loi 7/1985 du 2 avril 1985 portant sur les fondements du régime des collectivités locales, partiellement modifiée par la loi 10/1993 du 21 avril ; le décret-loi royal n°2/1994 du 25 juin ; la loi 39/1994 du 30 décembre 1994 ; également le titre VIII de la Constitution espagnole de 1978 sur l'organisation territoriale de l'État.
[1907] Voir les principaux textes législatifs instituant le cadre général de l'administration des collectivités locales à Londres et partout ailleurs en Angleterre : la loi de 1963 sur l'administration de Londres (*London Government Act* 1963) et la loi de 1972 sur l'administration locale (*Local Government Act* 1972).
[1908] Loi n°142 du 8 juin 1990 relative à l'organisation des autonomies locales en Italie.
[1909] Loi n°29 du 30 juin 1987 sur le statut des élus locaux, abrogée par la loi n°11 du 18 avril 1996, qui fixe les conditions d'exercice du mandat des membres de l'exécutif des paroisses.
[1910] Groper (N.), *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, Dalloz, 2009, p. 10.

atteindre le but souhaité, c'est-à-dire mettre en jeu la responsabilité des ordonnateurs à statut politique, cette sanction n'est cependant pas dénuée de toute critique.

B. La critique de la sanction électorale comme critère efficient de la responsabilité

1062. Les théories classiques du contrôle démocratique, qui érigent le suffrage universel en juge suprême, supérieur à la justice et à la loi, peuvent être facilement mises à mal. La « sanction électorale » des ordonnateurs locaux impliqués dans des « affaires », comme moyen de mettre en jeu leur responsabilité politique, reste à démontrer. Cette responsabilité, et avec elle, le modèle parlementaire qu'elle est censée caractériser n'existe plus, quels que soient les qualificatifs donnés pour prouver leur survivance. Aujourd'hui, la thèse de la sanction électorale, comme moyen de mettre en jeu la responsabilité politique des ordonnateurs locaux, est peu pertinente **(1)**, comme l'illustrent de nombreux cas **(2)**.

1. L'insuffisance de la thèse de la sanction électorale

1063. Dans son rapport introductif à la 4e table ronde du colloque organisé par la Cour des comptes, en 2005, le Professeur Vandendriessche faisait remarquer que « *la responsabilité politique appliquée aux finances publiques est un mythe, dès lors qu'elle ne peut jouer en cours de mandat* » [1911]. L'impératif étant que les véritables responsables puissent, dans certaines circonstances, être poursuivis et le cas échéant condamnés [1912]. Dès lors, et contrairement à une idée reçue, il ne va plus de soi que l'élection constitue le moment où se noue ou se défait la « relation de confiance » entre gouvernants et gouvernés, ou mieux que la « réélection » du sortant contienne, en elle-même, et à elle seule, le mécanisme de responsabilité politique [1913]. Même les justifications de « l'électorisation » de la responsabilité ne sont guère convaincantes. La sanction électorale négative, comme l'ont relevé MM. Bidégaray et Eméri, permet de changer éventuellement les titulaires du pouvoir. Pour autant, les perdants conservent le droit, et donc l'espoir, de prendre un jour leur revanche ; la défaite ne les prive d'aucun droit, sauf celui de gouverner dans l'immédiat [1914].

1064. En effet, le déclenchement d'un processus de responsabilité politique ne saurait être, pour reprendre l'expression du constitutionnaliste français Philippe Ségur,

[1911] Pour une étude complète, voir RFFP, 2005 n°92, 288 p. ; Descheemaeker (C.), *Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme*, colloque des 5 et 6 avril 2005, Rev. Trésor, 2005, n°7, pp. 347-350.
[1912] Lamouroux (S.), *Droit électoral. La disparition de la sanction automatique d'inéligibilité pour les comptables de fait : quel avenir pour la sanction électorale ?*, RFDC, 2003, n°3, pp. 609-621.
[1913] Daugeron (B.), *L'élection est-elle un remède au déclin de la responsabilité politique ?*, D., 2010, p. 2591.
[1914] Bidégaray (C.) et Eméri (C.), *La responsabilité politique*, D., 1998, p. 70.

« hétéronome » et ne dépendre que de la seule volonté de celui qui déclenche la mise en jeu de cette responsabilité politique [1915]. Dans la mesure où les dirigeants ne sont pas tous des élus, à commencer par le premier ministre, certains peuvent décider de ne pas se représenter à une quelconque élection. Dès lors, à supposer que « le désaveu électoral » ait un sens du point de vue juridique, les motifs d'un tel désaveu, à la différence de la motion de censure [1916], ne sont pas clairement motivés lors d'une élection et ne manifestent pas expressément une volonté de sanction à l'encontre du dirigeant mis en cause. En outre, apprécier la responsabilité d'un gouvernant revient à affecter une valeur positive ou négative à une politique donnée ou à un acte. Or, un processus électoral, par nature ambigu, implique le jugement d'un bilan, mais aussi le choix entre deux ou plusieurs candidats, donc l'appréciation entre plusieurs programmes. Finalement, le choix du corps électoral ne sera pas clairement motivé et la sanction politique sera difficilement incontestable [1917].

1065. Par ailleurs, la prétendue sanction électorale n'est pas révocatoire, c'est-à-dire qu'elle ne conduit pas à l'interruption prématurée de l'exercice d'une fonction, mais vient empêcher son renouvellement. Pourtant, ce qui est important pour l'électeur c'est que la sanction négative soit révocatoire, même si cette interruption n'est pas acquise d'avance [1918]. Il faut relever, à la suite du Professeur Ségur, que « *la manifestation de la défiance doit emporter obligatoirement la révocation c'est-à-dire la démission forcée* » [1919]. Or, il semblerait que l'idée de sanction révocatoire soit tout à fait étrangère à celle de sanction électorale. L'élément qui fonde ce constat tient au fait que la sanction électorale est incompatible avec la notion même de non renouvellement du mandat. En réalité, et comme il se dégage des cas bien précis, la défaite d'un élu local sortant lors d'une élection ne saurait s'analyser comme une destitution ou un départ anticipé ou contraint.

2. Les illustrations de l'insuffisance de la sanction électorale

1066. Une manifestation électorale de défiance peut ne pas conduire à la révocation en raison du caractère discrétionnaire de l'appréciation de responsabilité. Ainsi, un ministre, même défait dans une élection, peut voir sa démission refusée par le Chef de gouvernement.

[1915] Ségur (P.), *La responsabilité politique*, PUF, 1re éd., 1998, p. 78.
[1916] Alinéa 2 de l'article 49 de la Constitution française de 1958 ; alinéa 3 de l'article 34 de la Constitution camerounaise de 1996.
[1917] Ségur (P.), *op. cit.*, p. 80.
[1918] Sur le caractère révocatoire de la responsabilité politique des gouvernants, voir Gicquel (J.-E.) et Gicquel (J.), Droit constitutionnel et institutions politiques, LGDJ, 31e éd., 2017, p. 696.
[1919] Ségur (P.), *op. cit.*, p. 80.

Ainsi, le 15 septembre 1996, Mme Margie Sudre, alors secrétaire d'État chargée de la Francophonie, battue dans une législative partielle à la Réunion, présenta sa démission qui fut aussitôt refusée par le Premier ministre d'alors. Même si on finit par admettre avec M. Daugeron que « *l'élection soit juridiquement le moment où la confiance est donnée* » [1920], il reste qu'elle ne permet pas le retrait du dirigeant dans des conditions satisfaisantes.

1067. Au regard de ces développements, on est fondé, à juste titre, à penser avec Mme Pujas, que, contrairement à l'idée reçue, la thèse de « *la sanction électorale ne saurait être considérée comme une instance de jugement suprême de la responsabilité politique* » [1921]. Ce constat peut être conforté, en France, au regard des affaires dans lesquelles de nombreux élus sont impliqués. A titre d'illustration, à Lyon, alors que la campagne électorale de 1993 avait été rythmée par l'affaire *Botton* et que tous les sondages le donnaient perdant face à son adversaire sieur Alain M., sieur Michel N., fut réélu le jour précédant sa mise en examen. De même, sieur Henri E., inculpé, et mis en examen en 1992 pour complicité et recel de trafic d'influence dans le cadre de l'affaire Urba en tant que trésorier du parti socialiste, fonction qu'il a exercé de juillet 1988 à janvier 1992, démissionnait de ses fonctions de député, pour se faire réélire en 1993 et obtenir ainsi une sorte d'absolution par le suffrage universel. De même, l'ex-premier français, Pierre B., placé sur l'inconfortable sellette de la suspicion, pour l'affaire du « prêt sans intérêt », d'un million de francs qu'il avait perçu de l'homme d'affaires Pelat, n'a pour autant pas été sanctionné.

1068. Une étude comparée avec certains pays européens renseigne qu'en Italie ou en Espagne, au niveau local notamment, il existe des affaires dans lesquelles des élus accusés de malversations ou de corruption ont été reconduits par les électeurs dans leurs fonctions [1922]. Ces développements, qui illustrent le fait que la sanction électorale n'a pas valeur de sanction révocatoire systématique, invitent à réviser, pour reprendre les propos du Professeur Hertzog, « l'opinion simplificatrice » selon laquelle l'ordonnateur qui a un statut politique échappe à la responsabilité politique [1923].

[1920] Daugeron (B.), *op. cit.*, p. 2591.

[1921] Pujas (V.), *Carences et nouvelles dimensions de la responsabilité politiques : Eléments de politiques comparées*, in Beaud (O.) et Blanquer (J.-M.) (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Descartes & Cie, 1999, p. 166.

[1922] Pujas (V.), *Carences et nouvelles dimensions de la responsabilité politiques : Eléments de politiques comparées*, *op. cit.*, p. 168.

[1923] Hertzog (R.), *La responsabilité politique des ordonnateurs*, in *La comptabilité publique, continuité et modernité*, Actes du colloque du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, CHEFF, 1995, p. 306.

Section 2. La subsistance de la responsabilité des ordonnateurs à statut politique

1069. Depuis l'origine, les ordonnateurs à statut politique, ont revendiqué, à raison ou à tort, une certaine immunité de juridiction devant le (la) CDBF, de même qu'ils ont cherché à échapper aux rigueurs des juridictions de comptes. Ainsi, ils ont obtenu du législateur, notamment en France en ce qui concerne les élus locaux, la suppression de la sanction automatique d'inéligibilité pour ceux d'entre eux déclarés gestionnaires de fait, cette sanction ayant été remplacée par une suspension de l'élu local de ses fonctions d'ordonnateur pendant la durée de la procédure [1924]. Par ailleurs, ils ont pu soutenir que « *le contrôle démocratique et la responsabilité politique se substituaient à toutes les autres formes de responsabilité* » [1925]. Cet argument demeure discutable dans la mesure où il ne correspond plus tout à fait à la réalité. En effet, il est difficile en principe, d'affirmer que l'élection peut permettre à un ordonnateur, fut-il à statut politique, d'échapper à toutes les irrégularités ayant entraîné un préjudice financier pour l'entité publique. C'est pourquoi, la responsabilité politique des ordonnateurs a été renforcée par des mécanismes visant à garantir la transparence financière **(§ 1)**. Toutefois, ces mesures, qui dépassent parfois le périmètre du seul ordonnateur pour embrasser le domaine plus vaste de la gestion financière, sont destinées à éclairer les choix de gestion que d'assurer un contrôle politique **(§ 2)**.

§ 1. Le renforcement des moyens de contrôle des ordonnateurs à statut politique

1070. A chaque fois que les ordonnateurs, ou par extension les autorités publiques, doivent fournir davantage d'informations aux administrés ou aux formations politiques minoritaires dans les assemblées délibérantes, le contrôle démocratique s'en trouve renforcé et la responsabilité politique accrue. Cette nouvelle exigence, à savoir l'obligation d'information faite aux gouvernants, entre dans une réflexion plus générale sur la modernisation du contrôle des actes financiers et comptables des ordonnateurs à statut politique, notamment les élus locaux **(A)**, par les juges des comptes **(B)**.

A. L'obligation de communication des documents budgétaires consacrée

1071. Depuis la loi française n°92-125 du 6 février 1992, et ce à l'opposé du Cameroun, toute personne dispose, d'un droit à la communication de documents budgétaires

[1924] Loi n°2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes ; Lamouroux (S.), *Droit électoral. La disparition de la sanction automatique d'inéligibilité pour les comptables de fait : quel avenir pour la sanction électorale ?*, *op. cit*., p. 609.
[1925] Hertzog (R.), *op. cit.*, p. 306.

[1926]. Cette exigence contribue, certes, au renforcement du contrôle démocratique de la gestion des finances publiques **(1)**, mais, elle permet davantage de prévenir la corruption grâce à la surveillance des marchés publics et des délégations de services publics **(2)**.

1. Les documents budgétaires, moyens de renforcement du contrôle politique

1072. Les valeurs, que sous-tendent les lois sur l'accès à l'information, ont un caractère largement universel et associent étroitement démocratie, transparence et reddition de comptes [1927]. La transparence est devenue un principe général de fonctionnement de l'administration dans les États démocratiques modernes [1928]. Inévitablement, les progrès récents de la démocratie dans le Monde ont amené la France, à faire preuve de plus de transparence, en favorisant notamment l'accès à l'information des personnes morales de droit public **(a)**, ainsi que les moyens d'accès à cette information **(b)**.

a) L'extension du droit à l'information aux personnes morales en droit français

1073. La loi n°2004-809 du 13 août 2004 a créé, dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT), une section relative à la « consultation des électeurs » [1929]. Cette loi généralise à toutes les collectivités territoriales la possibilité de consulter pour avis leurs électeurs. Les termes du texte sont explicites : « *les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci* » [1930]. Les électeurs eux-mêmes peuvent être à l'initiative d'une demande de consultation, ce qui n'est pas le cas pour le référendum local, la décision de l'organiser revenant à l'assemblée délibérante [1931]. En outre, les conseillers municipaux ont droit, dans le cadre de leur fonction, d'être informés des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération [1932].

1074. Plus clairement, le CGCT accorde, désormais, à toute personne physique ou morale le droit de demander communication sur place et de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune, des

[1926] Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.
[1927] Ouimet (A.), *Accès à l'information : vers une plus grande transparence*, Éthique publique, 2004, n°2, p. 22.
[1928] Pasquier (M.) (coord.), *Le principe de transparence en Suisse et dans le monde*, Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR), 2013, pp. 36 et s.
[1929] Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
[1930] Articles L. 1112-15 et suivants du CGCT.
[1931] Article L. 1112-16 du CGCT.
[1932] Article L. 2121-13 du CGCT.

arrêtés municipaux[1933]. Cette obligation d'information et de communication des documents budgétaires concerne les chefs des exécutifs locaux, et non les ministres. S'agissant de ces derniers, le droit à l'information des citoyens se manifeste à travers les questions écrites ou orales et les interpellations devant les assemblées parlementaires [1934].

1075. La loi n°92-125 du 6 février 1992 a jeté les bases de la communication financière dans les collectivités locales. Cette réforme vise, d'une part, à améliorer l'information et la participation des habitants à travers la mise à disposition des documents budgétaires, ou encore, la publication des délibérations autorisant des interventions économiques. Autrement dit, elle vise la production d'informations dans le but d'assurer une meilleure transparence des budgets et des comptes, afin de permettre à chacun d'avoir une vision de la situation financière et des engagements plus proches de la réalité [1935].

1076. D'autre part, elle a pour objectif de renforcer le droit des élus au sein des assemblées locales [1936]. Elle institue aussi les commissions consultatives des services publics locaux qui ont vocation à favoriser l'expression des usagers des services publics. Sur ce point, le législateur français s'est montré plus formel sur le droit à l'information et à la communication des documents budgétaires. Il indique, en effet, que « *le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs* » [1937].

Cette du 6 février 1992 marque un grand pas dans l'histoire de la transparence et de la communication financières des communes à travers la publicité des comptes et l'obligation légale d'organiser un débat d'orientation budgétaire [1938]. Celui-ci a été rendu obligatoire aux communes de plus de 3500 habitants, de même qu'aux établissements publics de coopération

[1933] Articles L. 2121-26, L. 3121-17, L. 4132-16, L 5211-46, L. 5421-5, L. 5621-9 et L. 5721-6 du CGCT.
[1934] Moreau (J.), *Le droit à l'information des élus locaux et des citoyens*, in *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, PUF, CRAPS, 1999, p. 139.
[1935] Langilier (A.), *Transparence et communication des informations financières d'une commune : enjeux, pratiques et perspectives*, Mémoire de DESS Management du secteur public, IEP de Lyon, 2003, pp. 11-14.
[1936] Rive (M.), et *al*., *L'information, un défi pour les collectivités territoriales*, Documentaliste-Sciences de l'Information, 2012, n°4, pp. 44-59.
[1937] Article L. 2141-1 du CGCT.
[1938] Langilier (A.), *op. cit.*, p. 11.

intercommunale de même taille [1939]. Plus tard, la loi n°2000-321 du 12 avril 2000, telle que modifiée par la loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, vient rappeler que « *les budgets et comptes des autorités administratives* […] *dotées de la personnalité morale sont communicables à toute personne qui en fait la demande* » [1940]. La communication peut être obtenue tant auprès de l'autorité administrative concernée que de celles qui les détiennent. De plus, elle concerne les budgets et les comptes des collectivités locales, de leurs établissements publics administratifs, ainsi que de leurs établissements publics de coopération et des syndicats mixtes [1941]. La loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité s'inscrit dans le même sens, en ce qu'elle permet une meilleure association des citoyens aux décisions locales [1942]. Cette association se traduit par le renforcement de la démocratie participative et les droits de l'opposition au sein des assemblées délibérantes, grâce à l'élargissement des moyens d'information.

b) L'élargissement des moyens d'information

1077. Toute personne, physique ou morale, a le droit de demander communication des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune [1943]. L'accès à ces documents s'exerce selon les dispositions des articles L. 311-1 et suivants du Code des relations entre le public et l'administration. L'accès à ces documents peut se faire par consultation gratuite sur place, ou encore, sous réserve que la reproduction ne nuise pas à leur conservation, par la délivrance d'une copie, aux frais de la personne qui les sollicite [1944].

1078. Par ailleurs, depuis le décret n°2016-834 du 23 juin 2016, dès lors qu'une collectivité dispose d'un site internet, les documents budgétaires doivent être mis en ligne et accessibles gratuitement dans un délai d'un mois après leur adoption [1945]. Le CGCT distingue les « *procès-verbaux* » des conseils municipaux, dont la communication peut être demandée par toute personne [1946], des « *comptes rendus* » des séances qui sont affichés sous huit jours, par extraits, à la porte de la mairie [1947]. La CAA de Bordeaux a elle-même reconnu, à la suite

[1939] Article L. 2312-1 du CGCT.
[1940] Article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, telle que modifiée par la loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.
[1941] Muzellec (R.) et Conan (M.), *Finances locales*, Dalloz, 6e éd., 2011, p. 118.
[1942] Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.
[1943] Article L. 2121-26 du CGCT.
[1944] Article L. 311-9 du Code des relations entre le public et l'administration.
[1945] Article 3 du décret n°2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération de documents d'informations budgétaires et financières.
[1946] Article L. 2121-26 du CGCT.
[1947] Articles L. 2121-25 et R. 2121-11 du CGCT.

du Conseil d'État, que si le texte des délibérations « *ne fait pas mention des interventions des conseillers municipaux au cours de la séance, cette mention n'est imposée par aucune disposition législative ou réglementaire* » [1948].

1079. Dans le même esprit, le législateur français impose désormais aux communes de plus de 3500 habitants, de présenter toute une série de documents budgétaires assortis d'annexes et susceptibles d'éclairer la gestion financière. Il s'agit des ratios ou données synthétiques sur la situation financière de la commune ; de la liste des concours attribués par la commune aux associations sous forme de prestations en nature ou de subventions ; de la présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune. Ces deux derniers documents sont joints au seul compte administratif. Doivent également figurer dans ces documents budgétaires, le résultat consolidé du budget principal et des budgets annexes ; l'annexe retraçant l'ensemble des engagements financiers de la collectivité territoriale ou de l'établissement public résultant des contrats de partenariat, le bilan certifié conforme des organismes ayant obtenu une aide extérieure à un certain plafond, ou encore, les encours des emprunts garantis, et enfin, une annexe retraçant la dette liée à la part d'investissements des contrats de partenariat [1949].

1080. S'il peut paraître illusoire, comme l'a reconnu le Professeur Hertzog, que ces pièces et documents soient utilisés par de simples citoyens, ils ont « *le mérite de faciliter le contrôle effectué par l'opposition au sein des assemblées locales* » [1950]. L'amélioration des règles de procédure relatives à la convocation des assemblées locales, à leur ordre du jour, ainsi qu'au déroulement des séances, va dans le même sens. Il en est de même du pouvoir donné aux conseillers municipaux de poser en séance des questions orales. Par ailleurs, et à la suite de cet auteur, « *la participation de la minorité aux commissions d'appels d'offres et aux bureaux d'adjudication, formés selon le principe de la représentation proportionnelle, permet un suivi politique des opérations, et ce, dès l'engagement des dépenses* » [1951].

1081. Les conseillers municipaux quant à eux disposent de divers moyens pour contrôler la gestion financière et comptable locale. Ainsi, ils peuvent procéder à un tel

[1948] CE 18 novembre 1987, *Marcy*, req. n°75.312, Rec. 370 ; CAA Bordeaux 6 juillet 2004, *Commune du Moule*, req. n°00BX0202.
[1949] Article L. 2313-1 du CGCT.
[1950] Hertzog (R.), *La responsabilité politique des ordonnateurs*, in *La comptabilité publique, continuité et modernité*, Actes du colloque du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, CHEFF, 1995, p. 307.
[1951] *Id.*

contrôle lors du débat d'orientation budgétaire, qui doit avoir lieu obligatoirement dans les deux mois précédant le vote du budget, notamment dans les collectivités de plus de 3500 habitants [1952]. Ils peuvent également les contrôler au moyen des questions orales, qu'ils peuvent poser à l'exécutif local en cours d'année au moyen des documents budgétaires et de leurs annexes, qui leur sont communiqués au moins cinq jours avant le vote du budget ou lors de l'adoption des budgets modificatifs. Ce contrôle peut aussi s'opérer lors de l'adoption du compte administratif, qui peut donner lieu à un débat [1953]. Ce compte permet de confronter les prévisions et les réalisations budgétaires ; en effet, il compare les autorisations par chapitres avec le total des émissions de titres de recettes et l'émission de mandats relatifs à la subdivision intéressée [1954]. Enfin, ils peuvent procéder par les communications de l'exécutif sur la situation de trésorerie ou sur la base des lettres définitives des chambres régionales des comptes [1955]. Il ne fait aucun doute que tous ces moyens visent, avant tout, à assurer non seulement la transparence financière, mais également à prévenir la corruption.

2. Les nouveaux moyens d'information des citoyens

1082. Le législateur français a introduit dans la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 [1956], des dispositions nouvelles visant à assurer la transparence dans la gestion financière de l'État ou des collectivités territoriales. Cette loi a été partiellement abrogée par la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption [1957]. Cette modification concerne les dispositions relatives à la surveillance des opérations immobilières, aux marchés publics, aux modalités de fonctionnement des sociétés d'économie mixtes locales, ou encore, aux délégations de services publics. Relativement à ce dernier élément, une loi n°95-127 du 8 février 1995 avait favorisé la transparence et le contrôle des délégations de services publics, en instaurant la production d'ordre comptable à l'autorité délégante [1958].

1083. En l'état actuel du droit français, certaines de ces dispositions ont été abrogées notamment celles portant sur les marchés publics [1959]. Par ailleurs, une Agence anticorruption,

[1952] Article L. 2312-1 du CGCT.
[1953] Article L. 1612-12 du CGCT.
[1954] Muzellec (R.) et Conan (M.), *op. cit*., p. 119.
[1955] Article L. 1612-2 du CGCT.
[1956] Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, telle que partiellement abrogée par la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.
[1957] Loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.
[1958] Loi n°95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de services publics.
[1959] Ordonnance n°2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du Code de la commande publique.

anciennement connue sous le nom du Service central de prévention de la corruption, a été créée dans le but d'aider les autorités compétentes à prévenir et à détecter, entre autres, les faits de corruption, de concussion, de prise illégale d'intérêt ou de détournement de fonds publics commis par des personnes exerçant principalement une fonction publique [1960]. Cette Agence dispose d'un pouvoir administratif de contrôle lui permettant de vérifier la réalité et l'efficience des mécanismes de conformité anticorruption mis en œuvre, notamment par les administrations de l'État et les collectivités territoriales.

1084. L'agence anti-corruption a, notamment, pour missions de centraliser et de diffuser des informations permettant d'aider à prévenir et à détecter les faits de détournement de fonds publics, en apportant son appui aux administrations de l'État ou aux collectivités territoriales. De même, elle élabore des recommandations destinées à aider les personnes morales de droit public à prévenir et à détecter les faits de détournement de fonds publics. Enfin, elle contrôle, de sa propre initiative, la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre au sein des administrations de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte pour prévenir et détecter les faits de corruption, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics [1961]. Il ne fait aucun doute que l'ensemble de ces mesures, tout en visant à assurer le contrôle démocratique des finances publiques, contribuent à garantir la transparence financière, et favorisent indirectement le contrôle politique des gouvernants.

1085. Ce contrôle a été renforcé depuis la réforme du cumul de mandats électifs survenus au Cameroun, ainsi que depuis l'adoption de la loi sur la déclaration du patrimoine avant la prise de fonction ou à la fin de celle-ci [1962]. Même si cette obligation de déclaration du patrimoine des gouvernants peut sembler poser quelques problèmes de conciliation avec le principe du respect de la vie privée, ces mesures s'inscrivent dans la logique du renforcement des moyens de contrôle des ordonnateurs à statut politique [1963]. Au Cameroun, sont, entre autres, assujettis à la déclaration des biens et avoirs les ministres et les élus locaux [1964] ; lesquels font l'objet d'un contrôle renforcé de leur gestion.

[1960] Article 1er de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.
[1961] *Ibid.* article 3.
[1962] À ce sujet, voir la loi camerounaise n°003/2006 du 25 avril 2006 relative à la déclaration des biens et avoirs.
[1963] Farouz (F.), *Les atteintes à l'intimité de la vie privée et le nouveau Code pénal*, Mémoire de DEA, droit privé, Université Paul Cézanne, 1994, p. 19.
[1964] Article 2 de la loi camerounaise n°003/2006 du 25 avril 2006 relative à la déclaration des biens et avoirs.

B. Le contrôle au moyen de la communication des observations du juge des comptes

1086. L'un des procédés le plus efficace de mise en jeu de leur responsabilité, notamment en présence d'une gestion de fait, est le contrôle de gestion effectué par le juge des comptes. Il n'est pas pertinent de revenir en détail, au risque de se répéter, sur cette procédure de mise en jeu de la responsabilité de l'ordonnateur devant le juge des comptes, un chapitre y ayant été déjà consacré. Seulement, il conviendra d'exposer les aspects qui n'ont pas fait l'objet d'une analyse approfondie, notamment la procédure de mise en jeu de la responsabilité qui se conclut désormais par l'obligation faite de communiquer à l'assemblée délibérante les observations définitives envoyées par le juge des comptes à l'exécutif.

1087. En effet, après avoir arrêté leurs observations définitives sous la forme d'un rapport d'observation, le juge des comptes le communique à l'exécutif de la collectivité territoriale et, le cas échéant, pour ce qui le concerne, au dirigeant qui était en fonctions au cours de l'exercice examiné. Par la suite, ledit rapport d'observations est communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette l'assemblée délibérante ; il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un débat [1965]. Depuis quelques décennies déjà, le régime du contrôle de gestion, par les magistrats municipaux, a été plusieurs fois modifié en France, notamment quant aux formalités de publicité. Celles-ci se sont heurtées à une résistance des élus locaux prétextant qu'ils n'avaient pas à être évalués par des magistrats, dont les analyses n'avaient pas été débattues à l'assemblée locale [1966].

1088. Pourtant, c'était sans compter que la proclamation de la libre administration des collectivités territoriales s'accompagnait du principe selon lequel, il n'y a pas de liberté sans contrôle [1967]. A première vue, cet argument des élus locaux paraît peu pertinent, dans la mesure où cette « évaluation », par les magistrats, de la gestion des exécutifs locaux vise justement à laisser l'assemblée tirer elle-même les conséquences des recommandations du juge des comptes, observations que ladite assemblée peut discuter et critiquer en toute liberté, et à l'égard desquelles l'ordonnateur, peut en fin de compte, faire tous commentaires qu'il

[1965] Article L. 243-5 du CJF.
[1966] Hertzog (R.), *La responsabilité politique des ordonnateurs*, in *La comptabilité publique, continuité et modernité*, Actes du colloque du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, CHEFF, 1995, p. 307.
[1967] Gjidara, (M.), *Le contrôle des actes des autorités locales par les tribunaux administratifs en France*, Zbornik radova PFS, 2010, p. 551.

juge utile. En revanche, il faut relever, à la suite du Professeur Hertzog, que la crainte des magistrats municipaux n'est pas dénuée de tout fondement. En effet, il est constant qu'au cours d'un tel exercice, les magistrats révèleront, bien évidemment, « *des erreurs et des irrégularités que les conseillers municipaux ou tous autres citoyens n'auraient quasiment pas aperçues et surtout n'auraient pas pu démontrer avec la même précision et crédibilité, en l'absence des observations du juge des comptes* » [1968].

1089. La jurisprudence des juges de comptes, sur les associations transparentes et sur la gestion de fait, qui s'est considérablement développée ces dernières années comme il a été relevé plus haut, vise notamment à sanctionner les manœuvres par lesquelles un ordonnateur conserve à sa disposition des fonds et sur lesquels il garde autorité sans avoir à respecter les règles de la comptabilité publique. Cette procédure a été utilisée dans plusieurs affaires retentissantes. En réalité, la procédure de gestion de fait est l'une des plus redoutées par les ordonnateurs à statut politique, notamment en raison des révélations qu'elle amène, par le parfum de scandale qui entoure la gestion de fait [1969], et par les conséquences directes d'une déclaration de gestion de fait [1970]. Enfin, même s'il apparaît que la responsabilité politique des ordonnateurs, élus locaux, a été renforcée ces dernières années par l'extension d'une obligation d'information des citoyens, il demeure que ces dispositions s'étendent davantage à l'ensemble de la gestion financière, rendant difficile le contrôle politique des gouvernants.

§ 2. Le difficile contrôle politique de l'ordonnateur

1090. Le contrôle politique de l'ordonnateur est difficile à mettre en œuvre, notamment parce que les actes qui portent le plus à conséquence ne sont pas faits par lui en tant qu'ordonnateur. La gestion de fait, dont ce n'est pas ici le lieu d'en décrire la procédure, constitue l'exemple le plus typique. En effet, ce sont souvent des ordonnateurs qui manient irrégulièrement des deniers et qui font des montages pour tourner les règles de la comptabilité publique. En revanche, il n'en reste pas moins vrai que leur responsabilité est recherchée pour d'autres actes, sur un autre fondement, et avec d'autres sanctions que s'il y avait ordonnancement. L'objet de cette partie portera sur la difficile mise en œuvre du contrôle politique des ordonnateurs en raison des actes avalisés par un organe collégial, en

[1968] Hertzog (R.), *op. cit.*, p. 308.
[1969] CE 6 janvier 1995, *Nucci*, *Gouaze,* et *Oltra*, req. n°145.898, Rec. 6, RFFP 1995 p. 207, concl. B. du Marais ; C. comptes Ch. réunies, 7 juillet et 14 octobre 2003, *Commune de Levallois-Perret*, req. n°37176, AJDA 2004 p. 1230, note N. Groper ; CRC du Nord-Pas-de-Calais, 6 juillet 2010, *Gestion de fait des deniers de la commune d'Hénin-Beaumont*, req. n°2010-0010,
[1970] Hertzog (R.), *op. cit.*, p. 308.

l'occurrence une assemblée délibérante ; laquelle peut endosser la responsabilité de la politique mise en œuvre **(A)**. Il en est de même de la transparence financière inscrite dans la loi française n°92-125 du 6 février 1992, partiellement abrogée et/ou modifiée, laquelle vise à éclairer le choix de gestion et non à assurer un contrôle politique de l'ordonnateur **(B)**.

A. Les difficultés inhérentes aux actes de gestion avalisés par un organe délibérant

1091. Les conséquences politiques d'un contrôle de gestion, s'accompagnant d'observations sévères du juge des comptes, sont susceptibles d'entrainer, pour un responsable politique mis en cause, en l'occurrence, un chef d'exécutif municipal, une sanction forte. Cependant, si certaines observations du juge des comptes portent sur des actes ou faits qui ont été avalisés par un organe collégial, il demeure vrai que l'examen du compte administratif peut donner matière à critiquer l'ordonnateur. Sinon, il peut arriver que le juge, au cours de sa mission, fasse des observations sur des situations qui ne résultent pas exclusivement de l'action de l'ordonnateur, mais qui engagent l'ensemble de la municipalité. Ceci résulte du fait que certains actes d'exécution tels les emprunts [1971] ou encore les marchés et les accords-cadres [1972], nécessitent une autorisation préalable de l'assemblée qui, dans ce cas, doit partager la responsabilité politique avec l'ordonnateur.

1092. Par ailleurs, une mauvaise gestion financière entraînant pour la collectivité un surendettement, une pression fiscale excessive comportant des dépenses inutiles, des recrutements de personnels inadaptés et, souvent au mépris de la réglementation en vigueur, des frais de fonctionnement disproportionnés, ne sont pas très souvent le seul fait de l'ordonnateur. Il est vrai que ce dernier a préparé le budget, ce qui d'ailleurs peut être questionnable du point de vue des finances publiques ; lequel budget a été voté par une assemblée délibérante, dont il est devenu la décision [1973]. À la différence de ces actes d'exécution qui nécessitent l'autorisation d'une assemblée, et qui ne résultent donc pas de la seule action de l'ordonnateur, l'examen du compte administratif peut donner matière à critiquer l'ordonnateur pour l'exécution qu'il a faite du budget.

1093. Dans le même esprit, il est difficile de nier que l'assemblée délibère sur des textes préparés en majorité par les autorités exécutives ou proposés, en leur sein, par les formations partisanes directement liées à l'exécutif. Contrairement à ce qui a été affirmé, on

[1971] Article L. 2122-22-3° du CGCT.
[1972] Article L. 2122-22-4° du CGCT.
[1973] Hertzog (R.), *op. cit.*, p. 308.

voit mal, reconnaît le Professeur Ségur, pourquoi les représentants devraient assumer une responsabilité politique pour des décisions dont ils ne sont qu'exceptionnellement les auteurs. D'ailleurs, s'insurge-t-il, « *cette sanction ne serait pas compatible avec le caractère représentatif des institutions politiques actuelles en France* » [1974]. En raison du caractère parfait de leur mandat, les représentants se substituent aux électeurs pendant toute la durée de leurs fonctions et n'ont pas d'injonctions à recevoir ou de comptes à rendre à ces deniers.

1094. Pour autant, cela ne signifie pas que la responsabilité des membres des assemblées est impossible à mettre en œuvre, mais plutôt qu'elle ne pourrait l'être qu'à condition de changer le régime politique actuel et de passer d'une démocratie représentative à une démocratie directe [1975]. Une telle mutation, pense le constitutionnaliste Ségur ne pourrait aller sans changement institutionnel. Pour cela, il propose une démarche à deux étapes. D'une part, il suggère l'instauration des procédure démocratiques permettant aux citoyens de mettre politiquement en cause leurs représentants élus [1976]. D'autre part, pour que cette responsabilité politique des assemblées délibérantes ne soit pas vide de sens, il propose que ces assemblées exercent un véritable pouvoir décisionnel. En l'absence de telles solutions, conclut-il, l'idée d'une responsabilité politique des assemblées délibérantes ne serait pas « *juridiquement valide, et par ricochet, la transparence financière, mesure destinée à éclairer les choix de gestion des gouvernants, ne serait pas garantie* » [1977].

B. La transparence financière, mesure destinée à éclairer les choix de gestion

1095. Les mesures de transparence financière, inscrites notamment en France dans la loi des finances n°92-125 du 6 février 1992 [1978], modifiée à plusieurs reprises, sont destinées à éclairer les choix de politique financière et, dans une certaine mesure, à rendre cette politique plus rationnelle, plutôt qu'à assurer le contrôle politique de l'ordonnateur. Dans un contexte marqué par l'évolution du processus de réformes financières, l'analyse de la question de la transparence financière se trouve amplement justifiée. En termes de prise de décision budgétaire, il est plus que jamais temps de s'inscrire dans une logique de transparence, comme levier indispensable pour répondre aux attentes de la société.

[1974] Ségur (P.), *Faute et responsabilité politique : Sur quelques distinctions élémentaires*, in Sueur (J.-J.) (dir), *Juger les politiques. Nouvelles réflexions sur la responsabilité des dirigeants publics*, L'Harmattan, 2001, p. 84.
[1975] Roussillon (H.), *Contre le référendum*, Pouvoirs, 1996, n°77, p. 184 ; Roussillon (H.), *Préface*, in Ségur (P.) (dir.), *Gouvernants : quelle responsabilité ?*, L'Harmattan, 2000, pp. 7-12.
[1976] Voir à ce sujet l'article 11 de la Constitution française du 4 octobre 1958.
[1977] Ségur (P.), *op. cit.*, p. 84.
[1978] Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

1096. Le premier de ces enjeux résulte du fait que la transparence budgétaire et comptable requiert une information complète et fiable sur les activités historiques, présentes et futures des entités de toute la sphère publique pour contribuer à la prise de décisions de politique économique et améliorer leur qualité. Cette transparence permet de mieux cerner les risques susceptibles d'impacter les perspectives budgétaires et favorise les ajustements plus rapides et mieux adaptés à l'évolution des conditions économiques. Ensuite, cette transparence donne, à toutes les composantes de la société, l'assurance de disposer des informations dont elles ont besoin pour veiller à ce que les autorités répondent de leurs choix et rendent des comptes. En outre, il est certain que les États les plus transparents bénéficient d'un meilleur accès aux marchés de capitaux internationaux [1979].

1097. De même, la promotion de la transparence des budgets publics permet d'améliorer le consentement au paiement de l'impôt par les citoyens, qui ont toute la latitude de vérifier comment le gouvernement dépense leur argent. Également, la transparence des budgets publics assure une meilleure coordination entre l'État, les collectivités territoriales et les différents opérateurs publics, et renforce la confiance de la communauté des donateurs internationaux. Enfin, la transparence financière permet de rompre avec la culture qui reposait sur l'adage, selon lequel, « *tous les documents budgétaires sont confidentiels, sauf indications contraires* » pour basculer vers une autre culture, selon laquelle « *tous les documents budgétaires sont déclarés publics, sauf indications contraires* » [1980].

1098. Au cours des deux dernières décennies, la France, à l'instar du Cameroun, a mis en œuvre des réformes visant à améliorer les informations financières publiques. À cet égard, des changements importants ont été opérés dans le domaine des lois de finances en général, et de la comptabilité publique en particulier. Le but recherché étant, d'une part, d'améliorer la qualité des informations financières contenues dans les rapports financiers publics afin de faciliter la prise de décisions, et d'autre part, de favoriser la comparabilité des informations financières. De ce point de vue, les règles budgétaires traditionnelles qui avaient pour principal objectif de garantir le consentement à l'impôt, permettent d'assurer la transparence financière [1981], celle-ci se révélant être un enjeu considérable pour la démocratie

[1979] Missoum (L.), *Budgets publics, communication financière et information des citoyens*, in Bouvier (M.) (dir.), *Transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle*, Acte du 6e colloque international de finances publiques organisé par le MINEFI du Maroc et FONDAGIP organisé le 7 septembre 2012, LGDJ, 2013, p. 21.
[1980] *Ibid.*, p. 22.
[1981] Kerviler (I.), *Comment améliorer la transparence financière des comptes des collectivités locales ? Le point de vue des experts-comptables*, RFFP, 1992, n°40, pp. 113-123.

[1982]. D'ailleurs, comme le reconnaissait M. Joxe, ancien Premier Président de la Cour des comptes française, « *il n'y a pas de démocratie sans finances publiques claires, sans transparence, sans règle de droit* […]. *L'obscurité en matière de finances publiques est évidemment la source de tous les abus ou pire* » [1983].

[1982] Gicquel (J.), *Transparence des budgets publics*, in Bouvier (M.) (dir.), *Transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle*, Acte du 6e colloque de finances publiques organisé par le Ministère de l'Économie et des finances du Maroc et FONDAGIP organisé les 7 et 8 septembre 2012, LGDJ, 2013, p. 32.
[1983] Joxe (P.), *Finances publiques : scénarios pour demain*, RFFP, 2004, n°87, pp. 11-12.

Conclusion du chapitre 1

1099. En dernière analyse, un constat mérite d'être relevé. La responsabilité politique des ministres et des élus locaux, présente une certaine originalité. Elle s'exprime par des procédures juridiques qui sont à la fois des mécanismes de validation et de protection du système politique, parce que les techniques juridiques existantes, de contrôle et de sanction, servent de médiation dans le processus de contestation du pouvoir et en amortissent les effets. Ces différentes procédures de contrôle témoignent, du moins en partie, que ces ordonnateurs à statut politique doivent assumer une responsabilité, soit devant les électeurs, soit devant les assemblées délibérantes ou parlementaires.

1100. L'examen des projets de lois de finances donne la possibilité aux parlementaires « *d'émettre des critiques sur la manière dont un ministre a exécuté le budget et d'obtenir des informations ou des explications sur les procédures suivies* » [1984]. Il en est de même des ordonnateurs locaux, qui peuvent voir leur responsabilité politique engagée, après examen du compte administratif, par l'organe délibérant. Ce compte est « *un outil de contrôle qui permet à ces ordonnateurs de rendre compte de leurs opérations budgétaires* » [1985].

1101. Dans la pratique, malheureusement, les mauvais résultats obtenus par les ordonnateurs sont sans effet sur leur situation, ces derniers n'envisageant pas de démissionner pour cette raison. Pourtant, la LOLF française adoptée en 2001 et la loi portant régime financier de l'État au Cameroun de décembre 2007 auraient permis au Parlement des systèmes étudiés de repenser la responsabilité politique du Gouvernement dans ses choix de gestion. Ce constat conforte l'idée selon laquelle la responsabilité politique des ordonnateurs est une illusion institutionnelle, en ce que la responsabilité politique des ministres, même considérés individuellement, « *n'existe pas alors que les objectifs sur lesquels ils s'étaient engagés n'ont pas été atteints* » [1986]. C'est pourquoi il faut tirer de ces remarques, comme pour l'ensemble du régime de responsabilité des ordonnateurs, des propos à caractère prospectif.

[1984] Hertzog (R.), *La responsabilité politique des ordonnateurs*, in *La comptabilité publique, continuité et modernité*, Actes du colloque du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, CHEFF, 1995, p. 304.

[1985] Muzellec (R.) et Conan (M.), *Finances locales*, Dalloz, 6e éd., 2011, p. 119.

[1986] Damarey (S.), Droit public financier. Finances publiques, droit budgétaire, comptabilité publique et contentieux financier, Dalloz, 1re éd., 2018, pp. 852-853.

Chapitre 2

La perspective de réforme du régime de responsabilité des ordonnateurs

1102. Dans un régime démocratique, indiquait le Président Séguin, « *l'utilisation de l'argent public s'inscrit dans le cadre d'un corps de règles qui doivent pouvoir, en cas d'irrégularités, donner lieu à des sanctions adaptées* » [1987]. Ainsi, les ordonnateurs, compte tenu de l'importance de leurs fonctions, sont susceptibles de tomber sous le coup de plusieurs formes de responsabilités ; lesquelles sont limitées ou peu sollicitées [1988]. Il s'agit d'une sanction pénale des ministres qui, dans le domaine budgétaire, est quasi-inexistante. Si le droit pénal français et le droit pénal camerounais ont élargi les infractions susceptibles d'être reprochées aux « dépositaires de l'autorité publique », la responsabilité pénale des ministres, devant la CJR en France et le TCS au Cameroun, apparaît plus théorique que réelle, pour les irrégularités commises, par eux, dans l'exercice de leurs fonctions. On ne saurait nier le fait que, mis à part les ministres, les sanctions pénales des autres ordonnateurs sont devenues plus effectives que par le passé. S'il faut y voir la conséquence d'une rigueur des textes [1989], on ne peut s'empêcher d'y ajouter une évolution lente, mais significative des juridictions qui n'hésitent plus, quelle que soit la qualité de l'auteur de l'acte répréhensible, à le sanctionner.

1103. Par ailleurs, la conduite de certains ordonnateurs peut justifier une sanction disciplinaire, pour autant que leurs fautes, commises dans le cadre de la gestion publique s'analysent en termes de manquement à des obligations professionnelles. Mais, l'impact d'un ordre écrit du supérieur hiérarchique peut finalement rendre une telle responsabilité inapplicable [1990]. Aussi, faut-il mentionner l'éventualité d'une mise en œuvre de la responsabilité politique des ordonnateurs dont la relativité en matière budgétaire n'est plus à démontrer, notamment en raison de l'absence d'une responsabilité individuelle des ministres devant le Parlement, et aussi, parce que ce dernier n'a pas su tirer les conséquences de l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances en termes de responsabilité gouvernementale. En effet, la responsabilité politique ne concerne, pour les dépenses de

[1987] Séguin (P.), *Discours de clôture du colloque des 5 et 6 avril 2005 organisé par la Cour des comptes au Conseil économique et social sur le thème*, RFFP, 2005, n°92, p. 253.
[1988] Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), Les finances publiques, Dalloz, 9e éd, 2017, pp. 223-224.
[1989] Voir à ce sujet, au Cameroun l'article 184 du Code pénal, et en France la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, partiellement abrogée par la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.
[1990] Descheemaeker (C.), *Cour de discipline budgétaire et financière*, Jcl. A., 2017, Fasc. 1270, n°152.

l'État, que les ordonnateurs à statut politique, tels les ministres et élus locaux, à l'exclusion des autres catégories d'ordonnateurs.

1104. La responsabilité financière devant (le) la CDBF souffre de sérieux handicaps. De même, la gestion de fait, notamment en France, a connu un recul certain, tant du fait de l'influence de la CEDH que de la complexité de la procédure. Dans ce contexte, une réforme du régime de responsabilité des ordonnateurs, pour en faire un système efficace, apparaît plus urgente que jamais. Deux raisons militent en faveur de cette réforme. En premier lieu, il faut redonner un nouveau souffle à la responsabilité pour garantir la juste sanction des infractions aux règles concernant les opérations financières publiques. En second lieu, la mise en œuvre d'un régime modernisé de responsabilité financière est indispensable pour éviter qu'un nombre croissant de faits soit porté devant le juge pénal [1991]. Un projet de réforme, visant à reconfigurer le schéma contentieux des juridictions financières et à déterminer un régime de responsabilité pour le gestionnaire public, avait été envisagé en ce sens en France [1992]. Finalement, et comme le relève le Professeur Damarey, ce projet a cédé place à « *un patchwork législatif, éparpillé entre différents textes et réduit à ses dispositions les plus consensuelles* […] *laissant de la réforme annoncée, un goût d'inachevée* » [1993].

1105. Divers éléments, qui militent en faveur d'une réforme d'ensemble du système de responsabilité des ordonnateurs, doivent être envisagés sous deux angles : d'une part, accroître les responsabilités des acteurs financiers publics, à la fois au niveau de l'État et au niveau des collectivités territoriales. D'autre part, assurer la contrepartie nécessaire à la nouvelle liberté dont jouissent les gestionnaires, dès lors que ces derniers sont responsables des résultats obtenus [1994]. Ainsi, dans un contexte où les exigences de performance se sont accrues, il devient impératif, aussi bien pour le législateur, que pour les autorités réglementaires, d'engager la responsabilité des ordonnateurs tant sur le plan structurel **(section 1)**, que sur le plan matériel **(section 2)**.

Section 1. Pour une responsabilité mieux adaptée au plan structurel

1106. L'exigence de responsabilité doit conduire à une plus grande transparence dans la gestion des deniers publics, en même temps qu'elle doit permettre de moderniser leur

[1991] Séguin (P.) et Gisserot (H.), *Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme*, AJDA, 2005, p. 689.
[1992] Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *La Cour des comptes. Projet de loi portant réforme des juridictions financières*, GFP, 2010, p. 78.
[1993] Damarey (S.), *La réforme des juridictions financières, un goût d'inachevé*, JCP A., 2012, n°4, étude n°2032.
[1994] Barilari (A.), *Réforme de la gestion publique et responsabilité des acteurs*, AJDA, 2005, p. 696.

contrôle. Dans l'esprit des créateurs d'une des plus importantes institutions chargées de mettre en jeu la responsabilité des ordonnateurs, le (la) CDBF, la sanction par ce dernier représente une menace forte pour inciter au respect des règles de gestion financière, sans pour autant engendrer une paralysie de l'initiative au sein des administrations [1995]. Malheureusement, des restrictions importantes ont été apportées, non seulement à la compétence de l'institution, mais également à ses règles de fonctionnement. C'est pourquoi, il est apparu nécessaire d'engager un processus de modernisation du cadre juridique du CDBF, qui devait aboutir, avec le projet de réforme initié en 2009 en France, et en 2011 au Cameroun conformément aux directives communautaires de la CÉMAC, à la fusion du (de la) CDBF et la Chambre (Cour) des comptes. Ce projet connaîtra, par la suite, des trajectoires différentes dans les deux systèmes : tandis qu'en France, celui initié par le gouvernement n'a pas été adopté, au Cameroun, celui adopté par le législateur CÉMAC a été récemment transposé en droit interne. Cette réforme, qui devrait à terme aboutir à une unification des juridictions **(§ 1)**, nécessitera, préalablement à sa mise en œuvre, certaines adaptations **(§ 2)**.

§ 1. La volonté manifeste d'une unification organique des juridictions financières

1107. A l'instar du droit français, le mécanisme de sanction des irrégularités et des fautes de gestion devant le CDBF camerounais, mécanisme pourtant original et adapté aux spécificités de la gestion publique, est singulièrement limité. De ce point de vue, il devenait urgent de remodeler les systèmes de fonctionnement de cette institution, non seulement pour la rendre perfectible [1996], mais aussi pour l'adapter aux nouvelles règles de la gestion publique. Cette mutation, à la différence de la France, a abouti au Cameroun, depuis la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018, à la création d'une institution unique de jugement et de sanction des ordonnateurs et des comptables publics. Cette solution ne sera effectivement mise en œuvre au Cameroun qu'après l'adoption d'un texte d'application de cette loi. A terme, il s'agira, en droits camerounais et français, de rendre plus performantes les structures chargées de sanctionner les « agents d'exécution du budget », au sens large du terme [1997]. En effet, depuis l'adoption de la LOLF en France et de la loi portant RFÉ au Cameroun, les vœux formulés par certains praticiens, notamment français [1998], étaient de voir confier au (à la)

[1995] Pierucci (C.), *Cour de Discipline Budgétaire et Financière,* in Orsoni (G.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de Finances publiques*, Economica, 2e éd., 2017, p. 262.
[1996] Peyen (L.), *Pour une véritable éthique financière : le renforcement de la Cour de discipline budgétaire et financière*, GFP, 2017, n°6, p. 30.
[1997] Mendouga (M.), *La responsabilité des ordonnateurs*, séminaire annuel des ÉPA organisé par la Direction Générale du Trésor du Cameroun, Yaoundé, 2013, p. 8.
[1998] Logerot (F.) et Gisserot (H.), *La Cour des comptes, d'hier à demain*, AJDA, 2003, p. 1185.

CDBF une compétence étendue à l'ensemble des ordonnateurs en raison de la nouvelle responsabilité que ce texte organique leur a confiée.

1108. Ainsi, le projet de réformes des juridictions financières initié en automne 2009 visait, notamment, à supprimer la CDBF et à transférer ses compétences à l'égard de l'ensemble des gestionnaires publics à l'institution de la rue Cambon. En réalité, le système construit sur une dualité de juridictions financières, ne se justifie plus dans un contexte actuel de fonction comptable partagée [1999]. Malheureusement, le fait que ce projet n'a pas abouti en France est dû en partie à des divergences sur les modalités de son adoption **(A)**. Il en est autrement au Cameroun [2000]. En effet, la proposition du transfert, au profit des juridictions des comptes, des compétences actuelles du CDBF de sanctionner les manquements aux règles d'exécution budgétaire des gestionnaires publics, voulue par le législateur CÉMAC [2001], a été transposée dans l'ordre juridique interne, à travers la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 **(B)**.

A. Une volonté d'unification organique affichée en France, mais non aboutie

1109. Il est constant que les différentes versions du projet de réforme des juridictions financières, arrêté en Conseil des ministres le 28 octobre 2009, devaient permettre que soit engagée la responsabilité des gestionnaires publics [2002]. Cette réforme, qui allait aboutir à une reconfiguration du schéma contentieux, visait à établir l'unité organique de l'ensemble des juridictions financières. Ainsi, il était proposé d'unifier la Cour et les chambres régionales des comptes pour en faire une seule et même entité. Au terme de cette réforme, ces dernières devaient devenir des composantes de la Cour, au même titre que les chambres qui la constituent. Autrement dit, cette réforme devait conduire à la suppression de la CDBF et au transfert, de ses compétences en matière de sanction des manquements aux règles d'exécution des dépenses et des recettes publiques, à une chambre de la Cour des comptes. Derrière ce vocabulaire, affirme le Professeur Damarey, « *il convenait d'envisager la possibilité d'engager la responsabilité de ceux qui détiennent une responsabilité dans les domaines*

[1999] Villemagne (O.) et Grimaud (P.), *Responsabilité des comptables et des ordonnateurs : quels impacts de pressions subies ? Vérités devant la CDBF erreur en deça*, AJDA, 2015, p. 2069.
[2000] Bilounga (S.-T.), *Les relations entre l'ordonnateur et les comptables à la lumière de la loi du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État au Cameroun*, GFP, 2017, n°3, pp. 109-116.
[2001] La CÉMAC comprend : Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée Équatoriale et Tchad.
[2002] Cette question de réforme de la CDBF n'est pas nouvelle. Ainsi, un projet de réforme de la CDBF, adopté en Conseil de ministres en 1990 et déposé au Parlement la même année, est resté sans suite. Une année après, dans son Rapport public relatif à l'année 1991, le Conseil d'État insistait, de nouveau, pour que le projet de loi sur la réforme de la CDBF soit adoptée, (Rapport public, 1991, p. 89, La Documentation française 1992). Cinq années plus tard, un nouveau projet de réforme, transmis à l'exécutif par les autorités judiciaires et qui avait, entre autres, pour but de rendre les ministres et les élus locaux justiciables de la Cour, n'a pas eu de suite (voir à ce sujet : Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), Finances publiques, LGDJ, 17e éd., 2018, p. 459).

financier, budgétaire et comptable, qu'il s'agisse des ordonnateurs, des administrateurs et autres gestionnaires ou encore des comptables publics » [2003].

1110. En effet, au moment où était envisagée la possibilité d'engager la responsabilité des ministres devant le juge financier, les travaux législatifs ont eu raison de ce pan de la réforme [2004]. Pourtant, la volonté d'une telle réforme avait été exprimée jusqu'au sommet de l'État. Ainsi, on se souvient qu'à l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes française, M. Nicolas Sarkozy, alors Président de la République, indiquait approuver les grandes lignes du projet de réforme de la CDBF que lui avait transmis le premier Président de la Cour des comptes [2005]. Cette proposition, avait-t-il indiqué, « […] *touchera tout à la fois aux principes* [de] *mise en jeu de la responsabilité des ordonnateurs* […] *et à l'organisation des juridictions financières* » [2006]. A travers cette déclaration, l'ex Chef d'État apportait son soutien aux réformes, que préconisait depuis 2005 le premier Président de la Cour des comptes [2007], comme la réforme de la CDBF [2008]. Cette réforme, si elle avait abouti, aurait permis aux juges des comptes, non seulement de disposer des leviers visant à relayer leurs actions par le Parlement, comme le font leurs homologues britanniques, grâce au *National Audit Office*, mais également de disposer de pouvoirs étendus, à l'instar de ceux attribués à la Cour des comptes portugaise [2009].

1111. Tandis que certains sénateurs avaient exprimé leur accord avec ces évolutions, la méthode d'adoption de la réforme fut contestée par d'autres, qui l'ont jugée très peu orthodoxe. D'ailleurs, des cas d'amendements déposés en commission mixte paritaire à l'occasion de l'examen de la loi sur la répartition des contentieux ou de l'allègement de certaines procédures ont été rejetés par les parlementaires [2010]. En réalité, ce rejet ne signifiait pas que ces derniers étaient hostiles audit projet, mais il s'expliquerait simplement par le fait

---

[2003] Damarey (S.), *L'acte (II) manqué de la réforme des juridictions financières*, AJDA, 2012, p. 317.
[2004] Pour en savoir davantage, voir : Damarey (S.) *Réforme des juridictions financières, évolutions d'un texte*, JCP A, 2010, n°740 ; *Ibid.*, *La réforme des juridictions financières, un goût d'inachevé*, JCP A, 2012, étude n°2032 ; *Ibid.*, *L'acte (II) manqué de la réforme des juridictions financières*, AJDA, 2012, p. 317.
[2005] Voir les actes du colloque organisé à Paris les 24 et 25 septembre 2007, sur le thème : « *La Cour, un passé, un destin* », RFFP, n° spécial « Bicentenaire de la Cour des comptes », 2009, 352 pages.
[2006] Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République française (2007-2012), sur le rôle de la Cour des Comptes, 2007, consulté le 14 avril 2019, [http://discours.vie-publique.fr/notices/077003344.html].
[2007] Voir sa tribune, AJDA 2005, p. 689 et le compte rendu d'une de ses interventions, AJDA, 2007, p. 1784.
[2008] Montecler (de) (M.-C.), *Nicolas Sarkozy annonce une réforme des juridictions financières*, AJDA, 2007, p. 2108.
[2009] Montecler (de) (M.-C.), *Philippe Séguin veut adapter la Cour des comptes aux « exigences de son temps »*, AJDA, 2007, p. 1784.
[2010] Courson (de) (C.), *Examen du texte relatif à la répartition des contentieux et de l'allègement de certaines procédures juridictionnelles*, AN, Rapport, n°3604, 2011, p. 3.

que ces amendements leur étaient parvenus tardivement [2011]. D'autant que des questions prioritaires de constitutionnalité, portant sur certaines dispositions du CJF et régissant la composition et le fonctionnement de la CDBF, transmises au Conseil constitutionnel par le Conseil d'État, n'avaient pas suscité le constat de leur inconstitutionnalité [2012].

1112. Cette position a permis au Gouvernement de poursuivre son projet de réforme de la CDBF sur certains aspects [2013]. Ledit projet présente cette singularité qu'il est éparpillé, depuis 2011, entre différents textes législatifs, s'agissant notamment des dispositions pour lesquelles un consensus pouvait être établi [2014] ; en revanche, celles autour desquelles un consensus n'était pas possible ont été écartées. Pourtant, ce projet était nécessaire, parce qu'il prévoyait, non seulement que les ministres puissent être justiciables de la Cour des comptes, mais également que les compétences du juge financier soient adaptées au contexte renouvelé de la gestion publique axée sur les résultats. Nul ne peut nier raisonnablement le fait que la mise en œuvre effective de la LOLF nécessite la détermination d'un tel régime de responsabilité concernant les gestionnaires publics [2015]. Au demeurant, s'il est vrai qu'au Cameroun l'objectif recherché par cette réforme était le même qu'en France, la démarche adoptée tenait compte de l'influence du droit communautaire sur le système de mise en œuvre de la responsabilité des ordonnateurs publics.

B. Une unification organique en voie d'être retrouvée en droit camerounais

1113. De façon générale, en droit africain comme en droit européen, si toutes les normes communautaires sont supérieures à la loi, elles ne rentrent pas toutes, dans l'ordre juridique interne avec la même intensité ou avec la même force juridique [2016]. Certaines de ces règles nécessitent pour leur exécution l'intervention des autorités nationales, c'est le cas de la

---

[2011] Damarey (S.), *La réforme de la responsabilité du comptable public et ses conséquences jurisprudentielles*, GFP, 2016, n°2, p. 42 ; pour en savoir davantage, voir les propos des sénateurs Michel Mercier ou Jacques Mézard, Sénat, séance du 18 octobre 2011, compte-rendu intégral des débats, [en ligne], consulté le 20 novembre 2019, [https://www.senat.fr/seances/s201110/s20111018/st20111018000.html].

[2012] Brillié (M.), *Feu vert du Conseil constitutionnel à la réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière*, ADJA, 2005, p. 519 ; Damarey (S.), *Question prioritaire de constitutionnalité et Cour de discipline budgétaire et financière*, BJCL, 2014, n°12, p. 828.

[2013] Il s'agit des aspects visant notamment l'augmentation du nombre des membres, de la simplification de la procédure et à la rendre conforme à l'article 6 de la CEDH.

[2014] À ce jour, plusieurs textes de nature législative ont été adoptés. Il s'agit de la : loi n°2011-900 de finances rectificative du 29 juillet 2011 ; loi n°2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles ; loi n°2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

[2015] Damarey (S.), *L'acte (II) manqué de la réforme des juridictions financières*, AJDA, 2012, p. 317.

[2016] Gonidec (P.-F.), *Note sur le droit des conventions internationales en Afrique*, AFDI, 1965, p. 876.

directive CÉMAC [2017]. Tandis que sont déterminés à l'échelon communautaire les objectifs à atteindre, au niveau national, il incombe aux États de transposer les objectifs communautaires dans leur législation [2018]. Au Cameroun, cette transposition s'est traduite, sous réserve de l'adoption des textes d'application de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018, par le basculement du système de sanction des ordonnateurs par le CDBF à un contrôle de ces derniers par la future juridiction des comptes [2019]. Certes, la mise en œuvre de ces directives avait été inscrite dans une démarche graduelle et séquentielle, les États membres disposant initialement d'un délai de deux ans pour assurer leur transposition dans leur droit national respectif [2020].

1114. Rappelons qu'il était exigé de tous les États membres, la mise en place, d'une structure unique en matière de contrôle juridictionnel des finances publiques, notamment la Cour des comptes. Au cœur de cette réforme, se trouvait une disposition clé, la Section VI de la Directive n°06/11-UÉAC-190-CM-22 relative au Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques [2021]. Sa rédaction est la suivante : « *les finances publiques et les politiques qu'elles soutiennent sont soumises au contrôle externe de la Cour des comptes, dont la création est obligatoire dans chaque État membre* », et dont les missions consisteront à « *juger les ordonnateurs, les contrôleurs financiers et les comptables publics* » [2022]. L'économie de ces deux textes se perçoit aisément. Les Directives projetaient qu'il y ait une seule institution appelée Cour des comptes, au lieu de deux structures chargées l'une pour juger les ordonnateurs, et l'autre pour juger les comptables. Avec la transposition de cette réforme dans l'ordre juridique interne, et dans l'attente d'un texte d'application, la nouvelle juridiction des comptes issue de cette réforme sera désormais compétente pour juger les ordonnateurs, les contrôleurs financiers et les comptables publics.

[2017] Mfombouot (A.), *La réforme budgétaire en Afrique centrale*, in *Les enjeux et défis de la mise en œuvre de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances*, Actes de la conférence internationale tenue les 29 et 30 octobre 2012, N'Djaména, 2012, p. 23.

[2018] Makollé (E.), *Droit supranational et ordre juridique interne, regards sur l'expérience camerounaise en matière d'intégration juridique (CÉMAC , OHADA, COBAC, CIMA)*, Mémoire en vue de l'obtention du DESS en relations internationales, IRIC, 2002, pp. 97-98 ; Olinga (A.-D.), *Réflexions sur le droit international, la hiérarchie des normes et l'office du juge camerounais,* Juridis périodique, 2005, n°63, p. 11.

[2019] Djeya Kamdom (Y.-G.), *L'influence du droit communautaire sur le système de contrôle des finances publiques au Cameroun : A propos des Directives CÉMAC du 19 décembre 2011*, RJPE, 2017, n°1, p. 254.

[2020] La transposition de la règlementation communautaire est l'une des exigences de l'ordre juridique communautaire qui demande une adaptation de l'État membre jusque dans ses pratiques administratives.

[2021] Ces Directives sont au nombre de six (6) qui constituent le nouveau cadre harmonisé de gestion des finances publiques dans la sous-région. Il s'agit des Directives relatives au Code de transparence et de bonne gouvernance, lois de finances, règlement général sur la comptabilité publique, nomenclature budgétaire de l'État, Plan comptable de l'État et le tableau des opérations financières de l'État, toutes adoptées le 19 décembre 2011 par le Conseil des ministres de l'Union Économique de l'Afrique Centrale (UÉAC).

[2022] Alinéa 3 de l'article 73 de la Directive n°01/11-UÉAC-190-CM-22 relative aux lois de finances.

1115. À l'observation, le domaine de compétence de cette nouvelle juridiction sera vaste, et il faudra alors lui donner tous les moyens lui permettant d'exercer ses missions. En tant que pays membre de la CÉMAC, le Cameroun avait jusqu'au 31 décembre 2017 pour renforcer son dispositif de contrôle des finances publiques, en se dotant d'une « véritable » institution supérieure de contrôle en conformité avec les Directives [2023] ; ce délai ayant été reporté à l'issue du Conseil des ministres de l'Union Économique de l'Afrique Centrale (UÉAC) du 22 décembre 2014. Ce passage était quasiment une exigence voire une obligation pour des raisons de conformité de la loi camerounaise aux normes CÉMAC. En dépit de l'intérêt que présentent ces normes, l'érection de la Chambre des comptes actuelle en une Cour des comptes autonome reste conditionnée à la révision constitutionnelle. On sait que les modalités de cette révision sont prévues à l'article 63 de la Constitution du 18 janvier 1996.

1116. La question qui se pose est celle de savoir ce que deviendra le CDBF après l'internalisation effective de cette Directive. Il n'est pas inutile de rappeler qu'à ce jour, cette institution a compétence pour sanctionner les ordonnateurs et autres gestionnaires publics [2024], mission dévolue par les textes communautaires à la future juridiction des comptes [2025]. Tout en restant dans l'esprit et la lettre des Directives CÉMAC, et comme il a été déjà relevé dans une autre étude [2026], la meilleure solution serait la fusion de la chambre des comptes actuelle et le CDBF qui aboutirait à la création par le législateur camerounais d'une Cour des comptes et de discipline budgétaire, comme c'est le cas au Congo Brazzaville [2027]. Celle-ci sera compétente pour juger les comptes des comptables patents ou de fait, et pour sanctionner les fautes commises par les ordonnateurs. Cette volonté du législateur communautaire, suivi en cela par le législateur national, de procéder à une unification organique des juridictions financières s'inscrit dans la mouvance de la loi portant RFÉ, celle-ci faisant émerger une nouvelle forme de responsabilité, dite managériale.

1117. Dès l'adoption du texte d'application de la loi du 11 juillet 2018, la future Cour des comptes, juridiction financière unique, sera chargée d'effectuer l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience de l'emploi des fonds publics au regard des objectifs fixés, des moyens utilisés et des résultats obtenus ainsi que la pertinence des méthodes et indicateurs permettant

[2023] Article 82 de la Directive n°01/11-UÉAC-190-CM-22.
[2024] Conformément aux dispositions de l'article 1er de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 et de l'alinéa l'article 2 du décret du 4 septembre 2013 portant organisation des Services du Contrôle supérieur de l'État.
[2025] Alinéa 3 de l'article 73 de la Directive n°01/11-UÉAC-190-CM-22 relative aux lois de finances.
[2026] Djeya Kamdom (Y.-G.), *op. cit.*, p. 261.
[2027] Constitution du 15 mars 1992 créant la Cour des comptes et de discipline budgétaire du Congo et le chapitre II de la loi n°19-99 du 15 août 1999 portant organisation du pouvoir judiciaire au Congo Brazzaville.

de mesurer la performance des politiques et administrations publiques [2028]. Au-delà du 31 décembre 2017, le Cameroun, était tenu d'internaliser ces textes communautaires [2029], parce que la Constitution du 18 janvier 1996 est sans équivoque sur la subordination de ses lois aux traités et conventions internationales auxquels le pays est partie [2030]. Malgré l'internalisation desdites Directives, le Cameroun n'a toujours pas pris de texte d'application de cette loi du 11 juillet 2018. La fâcheuse conséquence d'une telle position est qu'il continue de subsister dans ce pays deux instances dont l'une, à savoir le CDBF, a compétence pour juger et sanctionner les ordonnateurs, tandis que l'autre, la juridiction des comptes, est compétente pour juger les comptes des comptables publics [2031]. Finalement, le recours aux expériences et pratiques étrangères demeure nécessaire pour la réussite d'une telle réforme.

§ 2. Les modalités d'adaptation de la réforme au prisme des droits étrangers

1118. Dans sa diffusion, la règle de droit connaît des adaptations à son nouveau contexte, ainsi que des améliorations consécutives à l'analyse du système de droit d'origine, pour devenir plus performante. Certaines juridictions financières en Europe ou en Afrique sont fondées sur les principes dégagés du droit français, faisant d'elles les filles de la « vieille dame de la Rue Cambon », pour reprendre l'expression d'un auteur français [2032]. Ces institutions ont su conquérir leur légitimité et leur existence propres. Dans une certaine mesure, la France et le Cameroun pourraient utilement tirer des leçons, dans le but de renforcer leurs systèmes de contrôle des finances publiques. Néanmoins, si l'étude des expériences étrangères est riche d'enseignements **(A)**, il importe d'adapter la norme internationale concernée à la norme fondamentale, notamment au Cameroun **(B)**.

A. Les expériences étrangères

1119. En l'état actuel du droit camerounais, le contentieux de la discipline budgétaire et financière relève du CDBF alors qu'au Maroc ou au Sénégal, c'est à la Cour des comptes qu'il revient de connaître d'un tel contentieux. C'est le même constat qui est fait en France.

[2028] Alinéa 5 de l'article 73 de la Directive CÉMAC relative aux lois des finances.
[2029] La transposition de la Directive dans l'ordre juridique interne est l'une des exigences de l'ordre juridique communautaire qui demande une adaptation de l'État membre jusque dans ses pratiques administratives.
[2030] Aux termes de l'article 45 de la Constitution du 18 janvier 1996, « *les traités ou accords internationaux régulièrement approuvés ou ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois,* […] ».
[2031] Theumoubé (P.), *Le particularisme de la Chambre des comptes à l'intérieur de la Cour suprême du Cameroun : intérêt et enjeu*, présentation faite lors des activités de la Chambre des comptes, consulté le 16 avril 2018, [http://old.cafrad.int/Workshops/Tanger01-03_12_14/Philippe_THEUMOUBE.pdf].
[2032] Vandendriessche (X.), *Préface*, in Berraou (M.), *Responsabilité des acteurs de la gestion publique devant la Cour des comptes. Le modèle marocain*, 2017, p. 7.

En effet, le contentieux de la discipline budgétaire des ordonnateurs appartient à la CDBF dont les décisions relèvent du Conseil d'État par la voie de la cassation. En revanche, en Italie ou au Portugal, pour ne citer que ces deux cas, ce contentieux relève plutôt de la compétence de la Cour des comptes. Pourtant, la Cour des comptes française a servi de modèle à un certain nombre de juridictions similaires en Europe, même si, par la suite, celles-ci ont évolué différemment. En réalité, les Cours des comptes de l'Italie et du Portugal d'une part **(1)** [2033], et celles du Maroc et du Sénégal d'autre part **(2)**, disposent d'une compétence plus étendue que leurs homologues française et camerounaise, tant en ce qui concerne les justiciables que le champ des infractions qui en relèvent.

1. Les expériences européennes : les cas du Portugal et de l'Italie

1120. De manière générale, en Europe, la responsabilité financière des gestionnaires et comptables est mise en œuvre par les institutions supérieures de contrôle (ISC), lesquelles existent suivant deux modèles à savoir les modèles juridictionnel et non juridictionnel [2034]. Le système français, qui a longtemps constitué une base de référence pour certains États européens, serait en déphasage avec les exigences de la nouvelle gestion publique. Par exemple, la menace que la CDBF représente pour les gestionnaires par sa seule existence s'est réduite à bien peu de chose, notamment en raison de sa faible activité.

1121. Dès lors, la conclusion tirée par le président Séguin apparaissait nette, dès lors qu'il relevait que le système de responsabilité financière français, « *jadis modèle pour d'autres États, est devenu* […] *inexportable parce que byzantin, difficilement déchiffrable et par surcroît inefficace* […]. *Alors que les autres pays, qui disposent de Cours des comptes proches de la Cour française, dans leur conception initiale, ont su faire évoluer au fil du temps leurs régimes de responsabilité des agents publics, le nôtre s'est progressivement enlisé et a été dépouillé de son efficacité. Pire, il est non seulement de moins en moins un modèle pour l'extérieur, mais il se trouve en partie menacé de marginalisation en Europe, voire menacé d'extinction par la généralisation de règles communes, qui nous seront imposées, si nous ne nous réformons point* » [2035].

[2033] On aurait pu citer également les Cours des comptes espagnole ou grecque.

[2034] Chenillat (E.), *Le modèle juridictionnel de responsabilité financière : de la différenciation des régimes juridiques en France, au Portugal et en Italie, à l'appréhension d'enjeux communs*, RFFP, 2017, n°139, p. 23.

[2035] Séguin (P.), *Discours de clôture du colloque des 5 et 6 avril 2005 organisé par la Cour des comptes au Conseil économique et social sur le thème*, « Finances publiques et responsabilité - l'autre réforme », RFFP, 2005, n°92, p. 6.

1122. Par la suite, le président Descheemaeker a suggéré que le système français, pour gagner en efficacité, s'inspire des modèles italien ou portugais, lesquels se sont construits sur le modèle de la loi française de 1807 relative à l'organisation de la Cour des comptes [2036]. D'ailleurs, dans la suite de son discours prononcé à l'occasion de la clôture du colloque du 6 avril 2005 tenu à la Cour des comptes française, le président Séguin revenait à la charge pour affirmer, « *qu'il est des pays qui, à partir d'un système proche du nôtre, ont su le faire évoluer plus vite que le nôtre : c'est le cas par exemple du Portugal ou de l'Espagne : ils constituent aujourd'hui pour nous des exemples riches d'enseignements* » [2037].

1123. Cette observation est également confortée par les propos du Professeur Flizot [2038]. Celle-ci fait le constat selon lequel, dans tous ces pays, la Cour des comptes exerce des compétences juridictionnelles fort éloignées de celles de la Cour française. Pourtant, relève-t-elle, « *la Cour des comptes française* [qui] *a exercé à l'origine une grande influence sur ces pays,* […] *n'a pas su évoluer comme ses homologues* […]. *Elle ne juge pas les ordonnateurs, sauf ceux qu'elle déclare comptables de fait. Or, dans les pays cités* [Portugal-Espagne-Italie]*, la Cour des comptes peut aujourd'hui mettre en jeu la responsabilité financière d'un gestionnaire public – la notion qui définit les justiciables du juge des comptes étant très large – sur le fondement de la violation des principes et des règles du droit financier et du préjudice financier subi par la collectivité publique* » [2039].

1124. Dans les systèmes italiens et portugais, il existe une seule juridiction financière : la Cour des comptes en Italie (*Corte dei conti*) et le tribunal des comptes au Portugal (*tribunal des contas*). Tous les ordonnateurs dans ces deux pays, y compris locaux, sont susceptibles de voir leur responsabilité engagée devant une juridiction financière unique, sans qu'aucune exeception ne soit prévue [2040]. Ainsi, au Portugal, la sanction des ordonnateurs fait partie intégrante des compétences du *tribunal des contas* [2041]. Ce dernier gère deux types de procédures. Il a la faculté, si l'on recourt au vocabulaire français, de prononcer des débets à l'encontre des gestionnaires publics. Logiquement, on peut en déduire que la législation

[2036] Descheemaeker (C.), *L'exigence de responsabilité dans la sphère publique,* in *Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme,* Rev. Trésor, 2005, n°7, pp. 347-350.
[2037] Séguin (P.), *op. cit.*, p. 7.
[2038] Chenillat (E.), *op. cit.*, p. 28.
[2039] Flizot (S.), *La responsabilité financière des gestionnaires publics en Europe*, AJDA, n°spécial « Finances publiques et responsabilité - l'autre réforme ? », 2005, p. 708.
[2040] *Id.*
[2041] Lascombe (M.), Baudu (A.) et Chouvel (R.) (entretien avec J. F. Tavarès, Directeur général du Tribunal de *Contas*), *Le contrôle des gestionnaires publics par le Tribunal de Contas du Portugal*, RFFP, 2017, n°137, pp. 231-238.

portugaise a renoncé à une mise en œuvre de la responsabilité de ces gestionnaires limitée au jugement des comptes. De même, à l'opposé de la France, la Cour des comptes italienne dispose, depuis le projet de réforme des juridictions financières de 1994, d'une section juridictionnelle dans chacune des régions [2042]. Au Portugal et en Italie, ni les ministres, ni les élus locaux ne sont exclus du champ de compétence de la Cour des comptes. Ils ne bénéficient pas, contrairement à certains pays africains, d'un régime d'exception.

2. Les modèles africains : les cas marocains et sénégalais

1125. Le modèle juridictionnel de mise en œuvre de la responsabilité des gestionnaires et autres comptables publics, à la différence du Cameroun, est singulier au Maroc. En effet, dans le système marocain, il existe à la fois une dualité juridictionnelle et une unité organique, ou mieux « deux juridictions en une », pour reprendre l'expression de M. Berraou [2043]. Au sein de la Cour des comptes, il existe une dualité de juges. Tandis que l'un, à savoir le juge des comptes contrôle le compte et engage la responsabilité du comptable public, l'autre, le juge financier de la discipline budgétaire, instruit et juge les infractions financières commises par les gestionnaires. La CDBF marocaine incarne la fonction exclusivement juridictionnelle et répressive de la Cour des comptes contre les responsables et agents publics soumis à sa juridiction, lesquels auraient commis des infractions à la réglementation financière [2044].

1126. Plus simplement, la discipline budgétaire et financière relève de la compétence de la Cour des comptes [2045], laquelle juge les gestionnaires publics ou tous ceux qui travaillent sous leur autorité ou pour leur compte, ainsi que les comptables publics, patents ou de fait, s'ils commettent des infractions, relatives à la discipline budgétaire et financière, autres que les irrégularités en matière de jugement des comptes au regard de la règle *non bis in idem*. Au Cameroun, en revanche, elle relève d'une institution administrative distincte, exerçant une fonction contentieuse en matière de jugement et de sanctions des ordonnateurs [2046].

1127. De même, en droit sénégalais, il existe une unification organique des juridictions financières incarnée par la Cour des comptes. Ainsi, si tout comptable public doit

[2042] Projet d'étude d'impact annexé au projet de loi portant réformes des juridictions financières, 2009, p. 12.
[2043] Berraou (M.), *Responsabilité des acteurs de la gestion publique devant la Cour des comptes. Le modèle marocain*, L'Harmattan, 2017, p. 21.
[2044] Article 56 de la loi n°12-79 du 20 septembre 1979 relative à la Cour des comptes marocaine.
[2045] Vandendriessche (X.), *Préface*, *op. cit.*, p. 7.
[2046] Djeya Kamdom (Y.-G.), *Réflexions sur l'ambiguïté institutionnelle du Conseil de discipline budgétaire et financière au Cameroun*, GFP, 2016, n°2, p. 90.

rendre compte de sa gestion devant cette juridiction [2047], celle-ci, siégeant en matière de discipline financière, a également compétence pour sanctionner les faits constitutifs de fautes de gestion [2048]. De façon spécialisée, cette mission est confiée à l'une des chambres permanentes que compte la Cour, en l'occurrence la Chambre de discipline budgétaire. A l'instar du CDBF [2049], la compétence *ratione personae* de cette chambre est large dans la mesure où peut y être déféré, tout fonctionnaire, militaire, magistrat, agent de l'État, membre du cabinet du Président de la République, du président de l'Assemblée nationale, du premier Ministre et tout agent d'une collectivité publique [2050]. Il en est de même de sa compétence matérielle qui vise tous les faits punissables, en matière de dépenses ou de recettes.

1128. Au demeurant, la création d'une juridiction financière unique au Sénégal résulte précisément de la volonté des pouvoirs publics, non seulement, de procéder à une spécialisation des juridictions au sommet de l'organisation judiciaire, mais aussi d'internaliser les normes communautaires contenues dans le Traité de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UÉMOA) du 10 janvier 1994 et ses directives subséquentes. Dès lors, il devient urgent pour le Cameroun de s'inspirer de cette expérience en adoptant les textes d'application de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant RFÉ et des autres entités publiques. Ces textes devraient se traduire par le basculement du système de jugement des ordonnateurs par le CDBF, à un contrôle juridictionnel des ordonnateurs par la future juridiction des comptes. En toute logique, cette mutation souhaitée suppose quelques adaptations constitutionnelles, préalables à la mise en œuvre effective de la réforme.

B. Les pistes d'évolution et les modalités d'adaptation de la réforme

1129. La volonté de réforme des juridictions financières, affirmée au Cameroun et en France, par la suppression tacite ou expresse du (de la) CDBF, a connu un destin différent dans chacun des systèmes étudiés. Cette réforme visait à combler les lacunes que les pratiques, de la loi n°95-851 du 24 juillet 1995 et son ancêtre la loi n°48-1484 du 25 septembre 1948 en France d'une part, et de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 au Cameroun d'autre part, ont révélées. Dans ce contexte, il serait difficilement compréhensible qu'un tel projet de réforme n'ait pas abouti en l'état actuel de la législation, soit parce qu'il n'a pas été

[2047] Article 29 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.
[2048] *Ibid.*, article 32.
[2049] Article 2 du décret n°2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du CDBF.
[2050] Article 56 de la loi organique n°2012-23 du 27 décembre 2012.

adopté en France, soit parce qu'il a été adopté, mais en attente d'un texte d'application au Cameroun. Dans tous les cas, si les perspectives d'évolution de cette réforme avortée en France existent **(1)**, les modalités d'application de la réforme issue de la loi camerounaise n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant RFÉ méritent d'être précisées **(2)**.

1. Les perspectives d'évolution de la réforme des juridictions financières en France

1130. Le projet d'adoption de la réforme de 2009 visant la suppression de la CDBF en France, faut-il le rappeler, a échoué, à la suite de l'opposition du Sénat à cet amendement parlementaire pour les raisons sus évoquées. Si l'option initialement proposée en 2009 consistait à supprimer et à transférer les compétences de la CDBF à la Cour des comptes, une solution, moins radicale, mérite d'être envisagée. Celle-ci consisterait, par exemple et comme l'a indiqué le Professeur Damarey, à « *maintenir la CDBF tout en améliorant le régime juridique de mise en œuvre de la responsabilité des gestionnaires publics* » [2051]. Plus précisément, il s'agirait d'améliorer ses modalités de fonctionnement, notamment l'accès à la Cour qui est limité, et sa composition qui demeure inadaptée [2052].

1131. En réalité, la CDBF dans sa composition, à la différence de la Cour des comptes qui n'est constituée que de magistrats financiers, comprend, outre ces derniers, des conseillers d'État. De ce point de vue, si l'option retenue est celle du maintien de la CDBF comme juridiction financière à côté de la Cour des comptes, la question de la participation des magistrats du Conseil d'État au sein de la CDBF se poserait avec acuité et se justifierait difficilement quand on sait que la CDBF relève de cette juridiction administrative par la voie de la cassation [2053]. Ainsi, du moment où le Conseil d'État a la possibilité de connaître en cassation des recours formés contre les décisions de la CDBF, les associer aux décisions que pourrait prendre cette Cour ne paraît pas nécessaire.

1132. En revanche, le rôle du juge de cassation des décisions de la CDBF dévolu au Conseil d'État [2054], et ce, à la différence de celles de la juridiction des comptes [2055], trouve une explication dans la nature même des « compétences personnelles » reconnues à la Cour, parce

[2051] Damarey (S.), *La réforme avortée/annoncée de la Cour de discipline budgétaire et financière*, GFP, 2015, n°3-4, p. 18.
[2052] Peyen (L.), *Pour une véritable éthique financière : le renforcement de la Cour de discipline budgétaire et financière*, GFP, 2017, n°6, pp. 30-31.
[2053] Kurek (A.), *Le juge financier, juge administratif*, Thèse de doctorat, Droit public, Université de Lille II, 2010, p. 295.
[2054] Article L. 315-2 du CJF.
[2055] Article R. 142-20 du CJF.

qu'il s'agit pour elle de juger des ordonnateurs à qui sont reprochés des manquements aux règles d'exécution budgétaire [2056]. Ces manquements, comme le relève le Professeur Damarey, « *dépassent le cadre hiérarchique et justifient qu'une autorité juridictionnelle soit compétente pour sanctionner les erreurs commises, préjudiciables aux deniers publics et plus globalement aux contribuables* » [2057]. Au demeurant, si la complexité du rôle du juge de cassation du Conseil d'État ne se retrouve pas devant la CDBF, cette compétence est discutée lorsqu'il s'agit du juge des comptes, en raison de la complexité de la comptabilité publique. Il en est autrement au Cameroun, où le législateur a fait œuvre originale en soumettant uniquement les décisions rendues par le CDBF à la sanction du juge administratif [2058]. S'agissant de la Chambre des comptes, elle statue, non seulement en premier et dernier ressort [2059], mais aussi en cassation. À ce titre, elle est compétente pour connaître des pourvois formés contre les décisions rendues par les juridictions inférieures des comptes [2060].

1133. Finalement, si le maintien de la CDBF, comme juridiction de première instance dans le schéma contentieux actuel, trouve une certaine légitimité, quelques modifications méritent d'être apportées à son texte fondateur. Celles-ci portent, notamment, sur le champ des justiciables, la procédure contentieuse, l'immunité juridictionnelle accordée à certains ordonnateurs, dont la responsabilité doit être engagée plus largement. Ces éléments expliquent, en grande partie, la faible activité contentieuse suivie devant cette Cour. En effet, en France « *la perspective n'est plus de supprimer la CDBF, mais au contraire de la maintenir et de la faire évoluer dans le sens d'une pleine effectivité de ses compétences* » [2061]. La réforme étant sur le point d'être aboutie au Cameroun, il reste aux autorités réglementaires d'adopter les textes d'application de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018.

2. Les préalables à l'institution d'une juridiction financière unique au Cameroun

1134. L'érection de la chambre des comptes en Cour des comptes autonome [2062], conséquence de l'institution d'une juridiction financière unique au Cameroun, reste conditionnée par la révision de la Constitution du 18 janvier 1996, en l'occurrence son article

[2056] Descheemaeker (C.), *La CDBF face aux fautes de gestion*, Rev. Trésor, 1994, n°6, pp. 319-328.
[2057] Damarey (S.), *op. cit.*, p. 18.
[2058] Article 12 de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants des crédits publics et des entreprises d'État.
[2059] Article 113 de la loi du 27 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême.
[2060] Article 7 de la loi n°2003/005 du 21 avril 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la chambre des comptes ; voir également les articles 39 (b), 114 et suivants de la loi n°2006/016 du 27 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour suprême.
[2061] Damarey (S.), *op. cit.*, p. 18.
[2062] Directive CÉMAC n°01/11-UÉAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances.

41, qui institue « la chambre des comptes », et non la Cour des comptes telle que voulue par le législateur CÉMAC . La procédure et les modalités de cette révision sont prévues par la Constitution. L'initiative de sa révision appartient concurremment au Président de la République et au Parlement [2063]. D'ailleurs, « *toute proposition de révision émanant des membres du Parlement doit être signée par un tiers au moins des membres de l'une ou de l'autre chambre* » [2064]. S'agissant de l'initiative présidentielle, la Constitution précise que « *le Président de la République peut décider de soumettre tout projet ou toute proposition de révision de la Constitution au référendum. Dans ce cas, le texte est adopté à la majorité simple des suffrages exprimés* » [2065]. Cette révision ne sera effective qu'après approbation, soit par une majorité relative des membres du Parlement si l'initiative émane de ce dernier, soit par une majorité simple des suffrages exprimés si c'est la voie du référendum qui a été choisie par le Président de la République.

1135. Dans la configuration actuelle des assemblées parlementaires, pour éviter d'éventuelles résistances à une révision constitutionnelle, l'initiative émanant du Parlement paraît la voie propice pour le gouvernement qui dispose d'une majorité confortable au sein des deux Chambres du Parlement [2066]. Le projet ou la proposition de révision constitutionnelle pourra aboutir au maintien de la Cour suprême dans sa version actuelle, mais composée des seules sections judiciaire et administrative et l'érection de la Chambre des comptes en Cour des comptes autonome. Cette seconde proposition correspond à la lettre et à l'esprit de l'article 72 de la Directive CÉMAC [2067]. Dans ce cas, le Cameroun ne sera pas en contradiction avec les textes communautaires, parce que la Directive laisse aux instances nationales la compétence quant aux choix des moyens et de la forme pour atteindre l'objectif dans les délais fixés par elle [2068]. À l'analyse, l'intérêt de cette étude n'est ni de supprimer, ni de fusionner, encore moins de maintenir telle ou telle juridiction, mais que le régime de mise

[2063] Alinéa 1 de l'article 63 de la Constitution du 18 janvier 1996.
[2064] *Ibid.,* alinéa 2 de l'article 63.
[2065] *Ibid.,* alinéa 4 de l'article 63.
[2066] Les résultats officiels des élections législatives du 30 septembre 2013 avaient été publiés le jeudi 17 octobre 2013 par la Cour suprême, où le Rassemblement démocratique du peuple camerounais (RDPC), parti au pouvoir, avait remporté le suffrage, décrochant 148 des 180 sièges de l'Assemblée nationale. S'agissant du Sénat, le RDPC avait également remporté la majorité des sièges de la deuxième législature. Aux termes des élections sénatoriales du 25 mars 2018, et dont les résultats ont été proclamés le 5 avril 2018, le RDPC a remporté 63 des 70 sièges contre 7 pour le *Social Democratic Front* (SDF), principal parti de l'opposition. Trente autres sénateurs avaient été nommés par un décret du Président de la République, conformément aux dispositions constitutionnelles. Finalement, le parti au pouvoir (RDPC) obtint 93 sièges sur 100 sièges possibles.
[2067] Ces dispositions prescrivent la création d'une Cour des comptes indépendante par rapport au Gouvernement et au Parlement et autonome au regard de toute autre juridiction.
[2068] Alinéa 3 de l'article 21 de l'Additif au Traité CÉMAC ; pour en savoir davantage, voir : Ouoba (A.-R.), *La primauté du droit communautaire de l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest africaine) sur le droit des États membres*, Mémoire de Maîtrise en droit public, Université St-Thomas d'Aquin, Ouagadougou, 2012.

en œuvre de la responsabilité des ordonnateurs soit renforcé, pour plus d'efficacité ; les solutions envisagées au plan matériel contribueraient également à ces fins.

Section 2. Les solutions pour une responsabilité largement perfectible au plan matériel

1136. En matière de finances publiques, aucun ordonnateur ne bénéficie d'une immunité absolue. Certes, certains ordonnateurs peuvent échapper à telle ou telle instance juridictionnelle, comme c'est notamment le cas des ministres et élus locaux, à l'égard de la CDBF en matière de responsabilité financière. C'est également le cas des ministres, qui échappent aux juridictions pénales de droit commun, pour ne citer que ces exemples [2069]. Pour l'essentiel, il est encore possible d'améliorer, du moins sur le plan matériel, le régime de responsabilité des ordonnateurs, pour les rendre largement perfectibles. Pour y parvenir, les solutions envisagées doivent être distinguées, selon qu'elles sont communes aux systèmes français et camerounais **(§ 1)** ou qu'elles sont propres à chacun des deux systèmes **(§ 2)**.

§ 1. Les solutions communes aux systèmes français et camerounais

1137. Dans le cadre de la refonte, sur le plan matériel, de la responsabilité des ordonnateurs, certaines solutions sont communes aux systèmes étudiés. Ainsi, parce qu'elles ont fait, auparavant, l'objet d'une minutieuse étude par certains auteurs, il ne sera plus question d'y consacrer une étude approfondie [2070]. En réalité, ces éléments de réformes vont de la diversification des sanctions financières prononcées par le (la) CDBF, à l'élargissement des autorités habilitées à le saisir, et ce, en passant par le renforcement de la procédure devant cette instance. Ainsi, la saisine du (de la) CDBF pourra être étendue à certaines autorités administratives déconcentrées et décentralisées dans le cadre du contrôle de la légalité [2071]. Néanmoins, en plus des éléments tirés des autres régimes de responsabilité des ordonnateurs, notamment les responsabilités managériale et disciplinaire **(B)**, certaines solutions liées à la

[2069] En France, la Cour de justice de la République (CJR) peut juger tous les membres du gouvernement pour les actes délictuels ou criminels (détournement de deniers publics et abus de biens sociaux par exemple) commis par eux (uniquement) dans l'exercice de leur fonction. Au Cameroun, c'est le TCS qui est compétent pour juger les infractions de détournements de deniers publics, commises par toute personne (membres du gouvernement y compris) lorsque le préjudice est d'un montant minimum de 50 000 000 F CFA. C'est dans ce cadre que certains anciens ministres (le cas de l'ex-ministre de l'Éducation de base) ont été attraits devant cette juridiction pour répondre des actes de détournements de deniers publics commis dans l'exercice de leurs fonctions.

[2070] Bécet (J.-M.), *L'échec du système actuel de la responsabilité pécuniaire des agents publics à l'égard de l'administration*, in *Problèmes de droit public contemporain*, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Stassinopoulos, LGDJ, 1974, pp. 180-186. Voir également Thébault (S.), *L'ordonnateur en droit public financier*, LGDJ, tome 47, 2007, pp. 326-335 ; Pierucci (C.), *Réforme de la responsabilité des gestionnaires : la voie méconnue de la responsabilité pécuniaire,* AJDA, 2009, p. 1169 ; Peyen (L.), *op. cit.*, pp. 32-34.

[2071] Pour un développement complet, voir Thébault (S.)*, op. cit.*, p. 334.

responsabilité financière des ordonnateurs seront dégagées, en ce qu'elles sont de nature à transformer le régime actuel pour, finalement, le rendre efficace **(A)**.

A. Les solutions inhérentes à la responsabilité financière des ordonnateurs

1138. La refonte du système de la responsabilité financière des ordonnateurs a fait l'objet d'une enrichissante contribution doctrinale en France, de même qu'elle a connu un apport législatif conséquent. Au Cameroun, en revanche, le législateur n'a pas légiféré depuis 1974 sur le champ de la responsabilité des ordonnateurs. Même les textes adoptés ultérieurement par les autorités réglementaires sur les modalités de fonctionnement de cette instance « quasi-juridictionnelle » n'ont pas fait trop bouger les lignes. Pour l'essentiel, les principaux axes de réforme consistent à supprimer l'immunité dont bénéficient certains ordonnateurs devant le (la) CDBF **(1)**, ainsi que l'irresponsabilité couvrant les ordonnateurs secondaires ou délégués, disposant d'un « ordre écrit » du supérieur hiérarchique **(2)**, et enfin, à élargir les autorités de saisine et à réviser les mécanismes de contrôle du (de la) CDBF **(3)**.

1. Supprimer l'immunité fonctionnelle accordée aux ministres devant le (la) CDBF

1139. En droits français et camerounais, les ministres sont dans une situation spécifique à l'égard du droit public financier, et singulièrement à l'égard du régime de responsabilité financière. En effet, cette catégorie d'ordonnateur bénéficie, sous l'effet de la loi, d'une irresponsabilité totale devant le (la) CDBF [2072]. Attendue par une grande partie de la doctrine, et souvent proposée par le législateur, notamment français, aucune réforme, même celle de l'automne 2009 qui prévoyait d'inclure les ministres parmi les justiciables de la CDBF, n'a été menée jusqu'à son terme. Il y était alors souligné, dans le projet de réforme de 2009, qu'aucune disposition constitutionnelle, ni aucun argument d'opportunité, ne permettaient de justifier que les ministres ne soient pas justiciables de cette instance en tant que gestionnaires publics [2073]. Pourtant, la remise en cause d'une telle exception aurait permis de freiner le mouvement actuel de pénalisation de la responsabilité des ministres, et faire du (de la) CDBF une « véritable juridiction » des ordonnateurs [2074], surtout que la proximité

[2072] Castéra (P.), *Un pas de moins vers la responsabilité financière des ministres et des élus locaux ordonnateurs*, JCP A., 2017, n°51-52, p. 42.
[2073] Warsmann (J.-L.), *Projet de loi portant réforme des juridictions financières*, A.N., *Rapport de la Commission des lois constitutionnelles*, n°2790, 2010, [en ligne], consulter le 28 novembre 2018, [http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r2790.asp].
[2074] Thébault (S.), *op. cit.*, p. 327.

observée avec certaines infractions pénales (avantage injustifié procuré à autrui) rend leur définition complexe et participe du mouvement de pénalisation de la gestion financière.

1140. Généralement, l'argument avancé, par certains hommes politiques français (membres du gouvernement et parlementaires), et qui peut être transposé dans le contexte camerounais, pour justifier une telle immunité, est double. D'une part, ils s'appuient sur certaines dispositions constitutionnelles du 27 octobre 1946 qui imposent aux ministres une responsabilité politique individuelle et collective devant l'Assemblée nationale [2075]. Or, il s'avère que cette responsabilité individuelle devant le Parlement, que le droit camerounais n'a pas connu, n'existe plus en France depuis l'avènement de la Constitution du 4 octobre 1958 ; seule subsiste une responsabilité collective du Gouvernement devant le Parlement.

1141. D'autre part, ils invoquent une responsabilité pénale pour crimes et délits commis par les ministres, dans l'exercice de leurs fonctions, devant des « juridictions d'exception » [2076]. Or, nul ne peut raisonnablement nier qu'en l'état actuel du droit, le (la) CDBF constitue un organe « juridictionnel spécial » qui ne sanctionne pas pénalement. En effet, la sanction d'infractions pénales des ministres, pour des crimes et délits commis à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, sont l'œuvre de la CJR en France et du TCS au Cameroun. Cette limitation de la compétence personnelle du (de la) CDBF qui subsiste, malgré tout, ne se justifie plus. D'ailleurs, la survivance de cette limitation préoccupe, non seulement les universitaires, les praticiens, mais davantage le politique. Les propos de M. Nicolas Sarkozy, alors Président de la République, prononcés à l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes, confortent ce constat [2077]. En effet, il indiquait que la période durant laquelle « *l'on devait demander des comptes au comptable,* [alors qu'il] *n'était pas légitime d'en demander à l'ordonnateur* [était] *révolue* ».

1142. Dès lors, une réforme des juridictions financières, visant notamment la mise en place d'une responsabilité mieux affirmée, et à laquelle nul ne doit être soustrait devient une nécessité [2078]. L'extension de la compétence personnelle du (de la) CDBF est même requise pour des impératifs découlant de l'État de droit. En effet, personne, du seul fait de sa qualité,

[2075] Il s'agit notamment des articles 48, 56 et 57 de la Constitution du 27 octobre 1946.
[2076] C'est le cas en France de la Cour de justice de la République et au Cameroun du Tribunal criminel spécial.
[2077] Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République française (2007-2012), sur le rôle de la Cour des comptes, Paris le 5 novembre 2007 ; Montecler (de) (M.-C.), *Nicolas Sarkozy annonce une réforme des juridictions financières*, AJDA, 2007, p. 2108.
[2078] Damarey (S.), *La réforme des juridictions financières, entre perspectives et incertitudes*, JCP A., 2009, n°45, act. 1176 ; Damarey (S.), *Le projet de réforme des juridictions financières : portée, évidences et insuffisances d'un texte*, JCP A., 2010, p. 2041.

ne doit pouvoir s'extraire des normes composant un ordre juridique, *a fortiori* lorsque ces normes structurent l'ordre public financier [2079]. Même si, dans la pratique, il est possible de nuancer l'effectivité attendue d'une telle réforme [2080], la soumission des ministres devant le (la) CDBF viserait à les responsabiliser en faisant en sorte qu'ils aient, quel que soit leur statut, à respecter les règles formant la légalité financière [2081]. La suppression de l'irresponsabilité couvrant les ordonnateurs secondaires, disposant d'un ordre écrit de leur supérieur hiérarchique, participerait de cette logique.

2. Supprimer l'irresponsabilité couvrant les agents disposant d'un « ordre écrit »

1143. Dans le contexte juridique actuel, tout agent public, ordonnateur secondaire ou délégué, peut exciper d'un ordre écrit pour se décharger des poursuites devant le (la) CDBF sur le donneur d'ordre qui en prend l'entière responsabilité [2082]. La loi camerounaise n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs est plus claire sur la question ; celle française ne l'est pas moins. Globalement, le législateur exige que les ordonnateurs délégués ne soient « *passibles d'aucune sanction* [s'ils] *peuvent exciper d'un ordre écrit de leur supérieur hiérarchique* […] » [2083]. *A contrario*, un ordre donné verbalement ne saurait l'exonérer de la responsabilité devant le (la) CDBF [2084]. Une telle exemption de responsabilité n'est pas envisageable pour les ministres ou les élus locaux qui, comme il a été envisagé plus haut, ne sont pas justiciables du CDBF, problématique bien connue et souvent critiquée [2085].

1144. Appliquée jusqu'en haut de la hiérarchie, dans un ministère par exemple, cette règle permet de commettre des irrégularités sans risque de sanction. En transférant la responsabilité d'un ordonnateur délégué à un ordonnateur principal, les dispositions des articles précités sur l'ordre écrit conduisent à des situations dans lesquelles personne ne peut être sanctionné [2086]. Il s'agit d'une limite dont la portée pratique est évidente [2087]. Cette

---

[2079] Cette exigence est mise en avant par la LOLF du 1er août 2001 ; pour en savoir davantage, voir : Johanet (G.) et Kruger (F.), *Quelques pistes pour moraliser la vie politique*, Le Monde, 22 juin 2017, p. 23.
[2080] Flizot (S.), *La responsabilité financière des gestionnaires publics en Europe*, AJDA 2005, p. 708. D'après cet auteur, dans certains pays européens, à l'instar de l'Italie ou du Portugal, ayant fait le choix d'admettre le choix de la responsabilité financières des ministres et des élus locaux, les cas d'application sont rares.
[2081] Pierucci (C.), *Pour une réforme efficace de la responsabilité des gestionnaires en droit public financier*, RFDA, 2006, p. 165.
[2082] Damarey (S.), *Cour de discipline budgétaire et financière*, Rép. cont. adm, Dalloz, 2015, p. 34.
[2083] Article 5 de la loi camerounaise n°74/18 du 5 décembre 1974 ; articles L. 313-9 et L. 313-10 du CJF.
[2084] CDBF 21 juin 1958, *Société d'exploitation des forges et ateliers de Lyon (SEFAL)*, req. n°6-24.
[2085] Descheemaeker (C.), *La Cour des comptes*, La Documentation française, 2005, p. 189 ; Groper (N.), *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, Dalloz, 2009, n°131.63.
[2086] Descheemaeker (C.), *Cour de discipline budgétaire et financière*, Jcl. A., 2017, Fasc. 1270, n°152.

situation avait été décriée par le juge des comptes français. C'est ainsi que, dans une espèce, ce dernier avait regretté que les ministres adressent des instructions aux comptables publics, notamment pour assurer le paiement d'indemnités non conformes aux dispositions législatives et réglementaires. Pourtant, la saisine de la CDBF est inutile dans ces conditions, au motif que les ministres échappent à sa juridiction [2088]. En France, le projet de réforme de 2009 proposait une mise en jeu de la responsabilité des ordonnateurs, par ailleurs élu local, lorsque ce dernier aurait donné dans l'exercice de ses fonctions, et alors qu'il était dûment informé de l'affaire, à une personne justiciable de la CDBF, un ordre écrit dont l'infraction constitue l'effet [2089].

1145. Malheureusement, cette réforme n'a pas abouti. Ainsi, n'étant pas justiciables de la Cour, en cas d'ordre écrit préalable d'un élu local en France, et *a fortiori* d'un ministre, aucune responsabilité ne pourra être établie. Si, dans la plupart des cas, la responsabilité de l'ordonnateur disposant d'un ordre écrit est transférée au supérieur hiérarchique, dans le cas des ministres, la conséquence est inverse [2090]. La CDBF a une stricte interprétation de l'exception d'irresponsabilité, notamment en ce qui concerne la définition de l'ordre écrit [2091]. Un tel régime d'irresponsabilité couvrant des irrégularités financières ne peut être maintenu, du moins en l'état actuel des textes, sauf à mettre un terme à l'immunité dont bénéficient certains ordonnateurs devant le (la) CDBF. Par la suite, il serait intéressant de substituer à l'expression « *un ordre écrit* », le critère de « *l'instruction qu'elle qu'en soit la forme, écrite ou orale* », sous réserve de pouvoir en apporter la preuve. Cette approche permettrait de respecter, non seulement, le principe hiérarchique, mais elle conduirait également à faire engager la responsabilité de l'élu local, tout en évitant de le sanctionner pour des fautes n'ayant aucun effet sur les finances publiques.

1146. Il n'est pas sans intérêt de rappeler l'urgence de cette réforme. En effet, il faut souligner pour le regretter cette attitude du juge financier qui prend davantage en compte, au titre des circonstances atténuantes, voire absolutoires des agents publics, les instructions

---

[2087] Descheemaeker (C.), *La responsabilité des ordonnateurs devant les juridictions financières,* in *Comptabilité publique, continuité et modernité*, Actes du colloque du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, CHEFF, 1995, p. 321.

[2088] C. comptes 31 mars 2005, *Agence départementale d'insertion de La Réunion*, req. n°42167, Rev. Trésor 2006 p. 211, chron. M. Lascombe et X. Vandendriessche ; C. comptes 31 mars 2005, *Payeur général de France à Alger*, req. n°42285, Rev. Trésor 2006 p. 212, chron. M. Lascombe et X. Vandendriessche.

[2089] Damarey (S.), *La réforme avortée/annoncée de la Cour de discipline budgétaire et financière*, GFP, 2015, n°3-4, p. 19.

[2090] Castéra (P.), *Un pas de moins vers la responsabilité financière des ministres et des élus locaux ordonnateurs*, JCP A., 2017, n°51-52, p. 42.

[2091] A titre d'exemple, les intentions données oralement par un ministre ne sont pas constitutives d'un ordre écrit préalable, CDBF 8 juillet 1976, *Hôpital psychiatrique de Saint-Alban-sur-Limagnole*, Rec. C. comptes 709.

données par un supérieur, même s'il ne s'agit pas d'un ordre écrit au sens de la loi, rendant alors totalement impunies les infractions commises par les ordonnateurs et tous ceux qui sont placés sous leurs ordres. Ainsi, pour le juge financier français par exemple, si la connaissance qu'un ministre a d'un dispositif irrégulier ne constitue pas nécessairement un ordre écrit préalable, elle pourra être retenue comme circonstance atténuante [2092]. Il en est de même de la volonté ministérielle qui, même notoire, peut constituer une circonstance absolutoire en l'absence d'un ordre écrit [2093]. Cette tendance du juge à généraliser les circonstances atténuantes de responsabilité, même en l'absence d'un ordre écrit, est de nature à laisser impunies les infractions commises par les ordonnateurs. L'élargissement des autorités de saisine du (de la) CDBF contribuerait à l'efficacité du régime de cette responsabilité.

3. Élargir les autorités de saisine du CDBF et réviser les mécanismes de contrôle

1147. Dans le contexte juridique actuel, en France comme au Cameroun, un élargissement des autorités habilitées à saisir le (la) CDBF mérite d'être envisagé, de façon à assurer une activité réelle de contrôle des ordonnateurs. En dehors de l'auto-saisine qu'il serait juste d'admettre, la saisine devrait être ouverte à certaines autorités aussi bien au niveau de l'État qu'au niveau local. Ainsi, dans le premier cas, la saisine devrait être élargie aux corps d'inspections et de contrôles en matière de finances publiques, et notamment aux contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, aux autorités administratives supérieures qui ont eu à connaître des actes de gestion de leurs collaborateurs [2094]. Au Cameroun, il serait intéressant que la possibilité de saisine du CDBF soit systématiquement reconnue à l'ensemble des membres du gouvernement, au président de la Chambre des comptes, aux responsables de structures spécialisées dans la protection de la fortune publique (Commission nationale anti-corruption, Agence nationale d'investigation financière), ainsi qu'aux directeurs généraux des entreprises publiques. Par ailleurs, certaines autorités administratives déconcentrées, telles les gouverneurs de régions (cas du Cameroun) et les préfets, ainsi que les responsables de programmes, clés de voûte dans le pilotage de la gestion publique depuis les réformes de 2001 en France et 2007 au Cameroun, doivent pouvoir saisir le (la) CDBF.

1148. Par ailleurs, au niveau local, la saisine du (de la) CDBF pourrait directement être ouverte aux assemblées délibérantes ou aux chefs d'établissements publics locaux en cas

[2092] CDBF 26 mai 1987, *Ministère de l'industrie, conventions signées avec le bureau de recherches géologiques et minières [BRGM]*, req. n°66-150.
[2093] CDBF 5 juillet 1977, *Direction départementale de l'équipement des Alpes-Maritimes*, req. n°35-84.
[2094] Thébault (S.)*, op. cit.*, p. 334.

d'irrégularités constatées. Dans ce contexte, on peut utilement penser que la procédure d'instruction soit améliorée, notamment avec le renforcement des pouvoirs coercitifs du magistrat instructeur en France [2095] ou du rapporteur instructeur au Cameroun [2096]. La principale difficulté relative à cet élargissement résiderait dans la nature du contrôle. En ce qui concerne les ordonnateurs à statut politique, la doctrine recommande que le contrôle de gestion porte uniquement sur la régularité de leur gestion financière et non sur le choix de leur gestion. Cette analyse mérite d'être suivie, pour autant que ledit contrôle soit fondé sur une logique juridique et non sur une logique managériale. Dès lors, l'hypothèse de la faute managériale doit être écartée [2097]. Dans tous les cas, l'erreur d'appréciation ou du choix dans la gestion ne peut relever que de la responsabilité politique et managériale du gestionnaire. D'ailleurs, M. Castéra relevait déjà que « *la culture de résultat, terme technique visant finalement à introduire la culture d'entreprise dans la gestion des deniers publics, ne peut convenir aux ministres et élus locaux. Ce qui compte, spécifiquement pour les ordonnateurs au statut politique, c'est la régularité formelle des opérations financières* » [2098].

B. Les solutions découlant des autres formes de responsabilité des ordonnateurs

1149. Comme il a été indiqué, si certains éléments de réforme de la responsabilité des ordonnateurs sont propres au (à la) CDBF, d'autres, en revanche, vont au-delà de cette instance. Ainsi, pour renforcer le régime de responsabilité des ordonnateurs et le rendre efficace, il serait nécessaire pour les législateurs camerounais et français, non seulement d'incriminer la faute disciplinaire susceptible d'être commise par certains ordonnateurs **(1)**, mais également de déterminer la nature de responsabilité supportée par le gestionnaire, et ce depuis l'adoption de la LOLF française et de la loi portant RFÉ camerounais **(2)**.

1. Soumettre la faute disciplinaire des ordonnateurs au principe de la légalité

1150. L'action des autorités et/ou des instances disciplinaires doit être encadrée. Il en va du principe de la légalité des délits et des peines inscrit à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, aux termes duquel, « *la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ». Il s'agit d'une exigence

[2095] Article L. 314-5 du CJF.
[2096] Article 15 du décret n°2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du CDBF.
[2097] Mancour-Isabelle (A.), *La modernisation de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics à l'entrée de la nouvelle ère budgétaire et comptable*, RFDA, 2006, n°2, p. 393.
[2098] Castéra (P.), *op. cit*., p. 42.

interne de la légalité des fautes disciplinaires posée par le législateur et réaffirmée par les juges constitutionnel [2099] et administratif [2100], notamment français. L'exigence européenne de la légalité des incriminations participe de cette logique [2101]. Il est connu que la sanction exercée par les instances et autorités investies du pouvoir disciplinaire doit trouver s'appliquer à des fautes précises afin de prévenir et d'encadrer l'action des justiciables. Malheureusement, en l'état actuel des droits positifs français et camerounais, on chercherait vainement dans les statuts de la fonction publique des systèmes étudiés une définition de la faute susceptible de donner lieu à une sanction disciplinaire [2102]. En effet, tandis que les sanctions disciplinaires sont précisées dans les textes statutaires, les infractions elles-mêmes ne sont pas déterminées.

1151. Tout au plus, la loi française du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires indique que « *toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale* » [2103]. Le même constat est posé en droit camerounais. Ici, la caractéristique principale des fautes disciplinaires commises par les ordonnateurs réside dans le fait qu'il n'existe pas d'incrimination précise, c'est-à-dire de définition des actes qui auraient le caractère de fautes disciplinaires [2104]. Depuis longtemps, le droit public camerounais n'a pas résolu cette question de détermination légale des fautes disciplinaires concernant les ordonnateurs des entreprises publiques. La formule connue posée par le législateur aux articles 48, 73 (b) de la loi n°2017/011 du 12 juillet 2017 portant statut général des entreprises publiques apparaît comme un aveu du législateur de ne pouvoir définir, encore moins, énumérer les fautes disciplinaires de ces ordonnateurs.

1152. Or, on sait que les infractions doivent être précises pour prévenir les irrégularités, et ne pas freiner l'initiative des ordonnateurs. Il s'agit là du principal enjeu de la définition des infractions susceptibles d'être sanctionnées par l'autorité ou l'organe disciplinaire. En vérité, la définition des infractions conditionne l'effectivité de la sanction des fautes disciplinaires. Également, la portée de cette définition conditionne les libertés et les obligations des mis en cause devant l'instance disciplinaire, dans le sens où leur responsabilité

[2099] Décision n°88-248 DC du 17 janvier 1989, cons. n°37.
[2100] CE Ass. 7 juillet 2004, *Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales c/ Benkerrou*, req. n°255.136, concl. M. Guyomar, RFDA 2004 p. 913, obs. C. Landais et F. Lenica.
[2101] Article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH).
[2102] Deumier (P.), *La sanction disciplinaire, un concept unifié*, in Ancel (P) et Moret-Bailly (J.) (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2007, pp. 239-257.
[2103] Article 29 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.
[2104] Article 92 du décret n°94/199 du 7 octobre 1994 portant Statut général de la fonction publique de l'État modifié et complété par le décret n°2000/287 du 12 octobre 2000.

est déterminée par ces infractions. Finalement, seules la reconnaissance et l'affirmation de la légalité des fautes disciplinaires permettront aux ordonnateurs de connaître la limite de leur responsabilité. Dans l'attente de cette affirmation, l'absence d'une énumération légale de fautes disciplinaires interpelle l'esprit d'initiative de l'administration. Il importe alors de poser la question de savoir quelle est la portée de l'interprétation de l'administration ? Il est vrai que le malaise suscité par l'indétermination légale de ces fautes pourrait être dissipé, dans certaines situations, par la « *doctrine administrative* » [2105]. Celle-ci est le résultat du travail d'interprétation que l'administration opère des lois et règlements régissant les droits et les obligations de l'ordonnateur, surtout que l'interprétation n'est pas l'œuvre exclusive du juge. Elle est aussi le fait de l'administration qui, chargée de mettre en œuvre les actes du corps législatif, se voit obligée de préciser ses rapports avec les usagers du service public [2106].

1153. L'indétermination légale des fautes disciplinaires, en droits camerounais et français, peut aboutir à une situation susceptible de faciliter l'infusion d'une dose d'arbitraire administratif dans la pratique du contentieux disciplinaire que ni la jurisprudence, ni la doctrine administrative, ne pourront fondre de manière parfaite. C'est pourquoi, il apparaît important de soumettre le régime disciplinaire des ordonnateurs au principe de la légalité, conformément aux dispositions constitutionnelles régissant la répartition des matières législatives et réglementaires [2107]. Il s'agit d'adopter un texte législatif définissant les différentes fautes disciplinaires susceptibles d'être commises par ces ordonnateurs, tout comme il est urgent de déterminer la nature de la responsabilité supportée par le gestionnaire.

2. Déterminer la nature de la responsabilité supportée par le gestionnaire

1154. Les exigences de la nouvelle gestion publique, tendant à donner davantage de marges de liberté aux gestionnaires publics, ont placé leur responsabilité au cœur des procédures comptables, budgétaires et financières. Ces exigences qui appellent une nouvelle forme de responsabilité dite managériale ne saurait se confondre avec la responsabilité

[2105] Combau (P.), *Réflexions sur les fonctions juridiques de l'interprétation administrative*, RFDA, 2004, p. 1069 ; Daba Kébé (A.-A.), *La répartition des compétences entre la loi et le règlement en droit fiscal sénégalais*, Thèse Doctorat, droit public, Université Cheikh Anta Diop, Dakar, 2012, p. 186 ; Darrieutort (J.-P.), *Le juge et la doctrine administrative*, RFFP, 2001, n°75, p. 26 ; La Mardière (de) (C.), *L'interprétation de la doctrine administrative*, RFFP, 2001, n°75, p. 31 ; Vapaille (L.), *La doctrine administrative et l'imposition de la fortune*, RFFP, 2001, n°75, p. 6.

[2106] Diakhaté (M.), *La responsabilité disciplinaire du fonctionnaire en droit sénégalais*, afrilex, 2013, p. 8.

[2107] D'après l'article 34 de la Constitution française du 4 octobre 1958, le législateur est reconnu compétent pour « *fixer les règles concernant* […] *la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables* ». La même exigence est posée à l'article 26 de la Constitution n°96/06 du 18 janvier 1996 ; il y est indiqué que relève du domaine de la loi, « *la détermination des crimes et délits* […] ».

politique du gouvernement devant le Parlement et reconnue par les lois fondamentales camerounaise et française. Il ne s'agit pas de la responsabilité politique du gouvernement mise en œuvre alors que les objectifs sur lesquels ses membres s'étaient engagés n'ont pas été atteints ; en effet, envisagée même individuellement, une telle responsabilité, du point de vue du droit public financier, n'existe quasiment pas [2108].

1155. Les mêmes exigences, ci-dessus relevées, ne pourraient s'assimiler à la responsabilité disciplinaire ou hiérarchique, laquelle résulte des principes de l'organisation administrative. Ceci est davantage vrai lorsqu'on sait que les responsables de programme n'ont toujours pas autorité sur l'ensemble du personnel ou des structures relevant de leur programme. Ces responsables sont de hauts fonctionnaires dont le Statut, qui n'a pas été défini dans la LOLF, a finalement été précisé, dès 2011 au Cameroun par le législateur CÉMAC [2109], avant d'être repris sept années plus tard par le législateur national, à travers la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 [2110]. En France, c'est le décret du 7 novembre 2012 qui a apporté des précisions sur le Statut des responsables de programme [2111].

1156. Derrière cette préoccupation, s'en dessine une autre qui concerne l'éventuelle responsabilité managériale des responsables de programmes, qui reste à définir, sachant qu'a pu être émise l'idée, rappelons-le, qu'une attitude trop normative pourrait avoir pour effet de rigidifier le processus de gestion par la performance [2112]. Essentielle à la loi organique relative aux lois de finances, la détermination de la nature de cette responsabilité n'a toujours pas été fixée. Pourtant, le colloque, organisé par la Cour des comptes française au printemps 2005, avait pour but, ainsi que l'a souligné le Premier Président de la Cour des comptes d'alors, de déterminer « *ce* que *pourraient et devaient être les régimes de responsabilité appliqués à ceux qui gèrent l'argent public* » [2113]. En réalité, dans l'hypothèse de résultats insatisfaisants au regard des objectifs fixés, il se pose la question de la nature de la responsabilité supportée par le gestionnaire : s'agit-il de la responsabilité politique, de la responsabilité financière, de la responsabilité pénale, de la responsabilité disciplinaire ou de la responsabilité managériale ?

[2108] Damarey (S.), Droit public financier. Finances publiques, droit budgétaire, comptabilité publique et contentieux financier, Dalloz, 1re éd., 2018, p. 854.
[2109] Article 60 de la Directive n°01/11-UÉAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances.
[2110] Article 69 de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État.
[2111] Article 70 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.
[2112] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), Finances publiques, LGDJ, 17e éd., 2018, p. 486.
[2113] Pour un développement complet de ce colloque, voir RFFP, 2005, n°92, p. 9.

1157. Au demeurant, tel qu'il résulte du Guide méthodologique pour l'application de la LOLF, et compte tenu de la longueur des chaînes de responsabilité de l'État, « *le passage de témoin entre la responsabilité politique et la responsabilité de gestion revêt une importance cruciale. Le responsable de programme est à la charnière de ces deux niveaux de responsabilité. Il concourt à l'élaboration des choix stratégiques, sous l'autorité du ministre compétent et il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle* » [2114]. Ce colloque a permis de mettre en évidence des velléités opposées entre la responsabilité managériale, telle que souhaitée par l'administration, et la responsabilité financière devant la CDBF telle que voulue par le juge financier. Comme l'a fait observer le Professeur Damarey, ces velléités ont tourné, du moins en l'état actuel du droit, à l'avantage de l'administration, dès lors que les parlementaires n'avaient pas pris la peine d'indiquer dans la LOLF les modalités de mise en œuvre de cette responsabilité [2115]. Ainsi, la responsabilité supportée par les gestionnaires est gérée à l'interne par l'administration elle-même, au détriment de la CDBF [2116]. Cette responsabilité, qui présente des similitudes avec le contrôle hiérarchique exercé au sein de l'administration, « *suppose que des conséquences soient tirées des résultats obtenus, sur la carrière et la rémunération des gestionnaires publics, avec des sanctions disciplinaires susceptibles d'être prononcées en cas de faute commise et la possibilité, en cas de carences de gestion, de retirer le poste à responsabilité managériale* » [2117].

1158. Pourtant, la LOLF avait suscité un espoir de voir évoluer les compétences et l'activité de la CDBF. D'ailleurs, l'examen de la responsabilité managériale des gestionnaires par la CDBF avait été justifié par certains hauts magistrats de la Cour de comptes. En effet, ceux-ci relevaient, pour le regretter, que faute de régime rénové de responsabilité des gestionnaires, doté de sanctions adaptées, résultant de la LOLF, et effectivement mises en œuvre par la CDBF, le risque de pénalisation de l'action publique s'en trouverait accru [2118]. Malheureusement, comme il a été relevé, une tentative de réforme visant à soumettre les gestionnaires à la compétence exclusive de la CDBF a été écartée, bien que la nécessité d'une telle réforme soit constamment rappelée par la CDBF [2119], et plus récemment encore par le syndicat des juridictions financières unifiées, à travers de ce qui est convenu d'appeler le

[2114] Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (France), *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la LOLF du 1er août 2001*, La Documentation française, 2004, p. 13.
[2115] Damarey (S.), Finances publiques, Gualino, 2010, p. 300.
[2116] Barilari (A.), *Réforme de la gestion publique et responsabilité des acteurs*, AJDA, 2005, p. 696.
[2117] Damarey (S.), Droit public financier, *op. cit*., p. 852.
[2118] Gisserot (H.) et Logerot (F.), *La Cour des comptes, d'hier à demain*, AJDA, 2003, p. 1185.
[2119] CDBF, Rapport annuel 2016, p. 67 ; CDBF, Rapport annuel 2019, p. 71.

Livre blanc des juridictions financières [2120]. Les autorités politiques avaient préféré laisser le soin à l'administration d'assurer en interne un régime de responsabilité managériale spécifique aux gestionnaires publics plutôt que d'en confier la compétence à un juge. Si ces éléments de réforme sont communs aux systèmes étudiés, d'autres en revanche sont spécifiques à chacun de ces pays.

§ 2. Les solutions propres aux droits français et camerounais

1159. En droit camerounais, les différents textes législatifs et réglementaires, encadrant la responsabilité des ordonnateurs sont calqués sur les modèles français notamment la loi n°48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'État et de diverses collectivités, telle que abrogée par la loi n°95-851 du 24 juillet 1995. Cette proximité n'empêche pas que chacun de ces systèmes dispose d'une spécificité dans le régime de mise en œuvre de la responsabilité des ordonnateurs. C'est pourquoi, il convient de rechercher la singularité de ces éléments de réforme tant en droit français **(A)** qu'en droit camerounais **(B)**.

A. Les solutions propres au système français

1160. En vue d'améliorer le dispositif de mise en œuvre de la responsabilité des ordonnateurs publics, certains axes de réformes propres aux systèmes français, mériteraient d'être analysés. Ces éléments de réforme portent sur deux points importants. Il s'agit de l'assouplissement de la procédure de gestion de fait grâce à la suppression de la procédure de la reconnaissance de l'utilité publique **(1)**, mais également de la suppression de l'immunité dont bénéficient les élus locaux devant la CDBF **(2)**.

1. Assouplir la procédure de gestion de fait

1161. La procédure de gestion de fait est complexe, en ce qu'elle met en cause des personnes qui ne relèvent normalement pas de la juridiction financière ; ce qui oblige à faire précéder la phase de jugement du compte d'une instance préalable de déclaration de gestion de fait à l'encontre des personnes, qui auraient irrégulièrement détenu ou manié des deniers publics. Le rétablissement des formes budgétaires suppose une reconnaissance, par l'autorité budgétaire, de l'utilité publique des dépenses. Il s'agit du Parlement lorsqu'est en jeu la gestion de fait de deniers de l'État, ou de l'assemblée délibérante pour une collectivité

[2120] Montecler (de) (M.-C.), *L'ambitieux Libre blanc des juridictions financières*, AJDA, 2017, p. 1422.

territoriale. À l'origine, il s'agissait d'une formalité importante en ce qu'elle impliquait non plus un « jeu à deux » entre le juge des comptes et le ou les comptables de fait, mais un « jeu à trois », pour reprendre une heureuse expression du président Descheemaeker, entre les mêmes (juge des comptes et comptables de fait) et l'autorité budgétaire [2121]. Cette procédure présente quelques faiblesses budgétaires et extra-budgétaires, susceptibles de générer des difficultés théoriques et pratiques. Ces remarquables limites ont été excellemment exposées par certains annotateurs assidus des décisions des juges financiers.

1162. Ainsi, dans une étude bien menée, MM. Groper et Michaut relevaient la première limite de la procédure de RUP. Ils indiquaient que, dans la mesure où la procédure de RUP peut être regardée comme une ouverture rétroactive de crédits, elle constitue « *une exception au principe de non-rétroactivité des lois et des actes administratifs, qui veut qu'un acte ne puisse produire d'effet à une date antérieure à son émission* » [2122]. Ensuite, le fait que l'autorité budgétaire ait reconnu une dépense d'utilité publique ne permet pas à elle seule l'allocation des dépenses correspondantes, puisqu'il revient au juge des comptes de vérifier la qualité des justifications produites à l'appui desdites dépenses. Une autre limite tient au fait que du moment où l'assemblée délibérante refuse de reconnaître l'utilité publique des dépenses, le juge des comptes est tenu de rejeter celles-ci, sauf lorsqu'elles conditionnent la perception des recettes. Enfin, poursuivaient-ils, s'agissant des gestions de fait de deniers de l'État, le Parlement n'intervient qu'après la Cour des comptes, une fois que celle-ci, à cette étape provisoire, a retranché du compte toutes les opérations, dont elle estime qu'elle ne pourra les allouer, faute d'être assorties de justificatifs suffisants [2123].

1163. Au niveau local, la procédure de RUP des dépenses est acquise par une délibération, laquelle est un acte administratif susceptible d'être contesté devant le juge administratif pour excès de pouvoir, et dont les décisions, elles-mêmes, sont susceptibles de recours en appel ou en cassation. À l'analyse, il s'agit d'une procédure complexe qui peut connaître l'intervention des comptables de fait, du juge des comptes, de l'autorité budgétaire et du juge administratif de droit commun. Tout ceci fait que, dans certaines affaires complexes nécessitant l'intervention de toutes ces autorités, le délai d'obtention de la RUP est tel qu'il empêche à lui seul le respect par les juridictions financières de l'exigence de

[2121] Descheemaeker (C.), *La responsabilité des ordonnateurs devant les juridictions financières*, in *Comptabilité publique, continuité et modernité*, Actes du colloque du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, CHEFF, 1995, p. 315.
[2122] CE Ass. 25 juin 1948, *Société du journal « L'Aurore »*, req. n°94.511, Rec. 289.
[2123] Groper (N.) et Michaut (C.), *Incidents de parcours en gestion de fait*. Note sous C. comptes 30 avril 2009, *Département de l'Isère*, req. n°54814, AJDA, 2009, p. 1188.

jugement dans un délai raisonnable, tel que prescrit par le législateur européen [2124]. Dans ce contexte, et par souci d'alléger la procédure de jugement des comptes des comptables de fait, il n'est pas sans pertinence de penser à la suppression de la procédure de RUP des dépenses.

1164. Cette position n'est pas nouvelle en soi, parce que le projet de loi portant réforme des procédures devant les juridictions financières, ayant abouti à la loi du 28 octobre 2008, avait lui-même prévu la suppression de cette procédure. Mais, l'examen du projet de texte par le Sénat, qui a manifesté son attachement au respect des prérogatives des assemblées locales, a conduit à son rétablissement. L'attitude des sénateurs n'a pas été reçue, avec enthousiasme, dans le milieu universitaire, certains auteurs invoquant le fait qu'il soit fréquent que le débat sur la RUP des opérations d'une gestion de fait fasse l'objet d'une instrumentalisation politique. En effet, il n'est pas acquis qu'une nouvelle majorité municipale, une fois aux affaires, valide spontanément les opérations irrégulières réalisées par l'ancien exécutif [2125]. Ainsi, si la question de la suppression de la procédure de la RUP mérite d'être remise à l'ordre du jour, celle relative à l'exonération des élus locaux l'est davantage.

2. Systématiser la responsabilité des élus locaux devant la CDBF

1165. Dans l'état actuel du droit, il est un principe qui est connu, à savoir que la violation des règles budgétaires et comptables par les élus locaux, agissant en qualité d'ordonnateurs, échappe en quasi-totalité à la compétence de la CDBF, aux sanctions spéciales conçues par le droit financier [2126]. D'ailleurs, le Conseil constitutionnel a récemment déclaré conformes à la Constitution les dispositions organisant l'irresponsabilité de ces élus [2127]. Il s'agit d'une spécificité française, parce que, dans la plupart des États modernes, à l'instar de l'Italie ou du Portugal, la Cour des comptes pour la première et le tribunal des comptes pour le second ont compétence sur l'ensemble des gestionnaires, y compris les élus locaux. Comme il a été déjà indiqué, il en est de même au Cameroun, où les élus locaux sont justiciables devant le CDBF.

[2124] Article 6 § 1 de la CESDH et des libertés fondamentales.
[2125] Vandendriessche (X.), *Quel avenir pour la gestion de fait* ?, in *Réformes des finances publiques et Modernisation de l'Administratio*n, Mélanges en l'honneur du Professeur Robert Hertzog, Economica, 2010, p. 589.
[2126] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), *op. cit.*, p. 465 ; Brameret (S.), *Gestion d'une société d'économie mixte locale et responsabilité financière des élus locaux devant la Cour de discipline budgétaire et financière,* JCP A., 2011, n°20-21, pp. 20-24 ; Habchi (H.) et Pichot-Delahaye (L.), *Quelle responsabilité des élus locaux devant la CDBF ? État des lieux et perspectives d'évolution,* JCP A., 2018, n°24, pp. 29-33.
[2127] Cons. const. 2 décembre 2016, *Mme Sandrine* A., req. n°2016-599 QPC.

1166. En droit français, la règle est que les irrégularités commises, en matière budgétaire, par ces élus, relèvent du même régime de responsabilité que celui qui s'applique en raison de leur fonction principale sauf, comme il a été déjà envisagé, en cas de gestion de fait. Cette immunité n'est pas totale, parce que, depuis la loi n°93/122 du 20 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption, telle que modifiée par l'ordonnance n°2000-916 du 19 septembre 2000 [2128], ils peuvent être justiciables devant la CDBF pour des infractions strictement définies. C'est le cas lorsqu'ils ont engagé leur propre responsabilité à l'occasion d'un ordre de réquisition, ou lorsqu'ils ont procuré à autrui un avantage injustifié, ou enfin, en cas d'absence d'exécution d'une décision de justice, notamment lorsqu'ils n'ont pas respecté l'obligation de mandater les sommes fixées par une décision de justice [2129]. S'il apparaît une certaine relativité de la responsabilité des élus locaux devant la CDBF, force est de relever que la survivance de certaines immunités ne se justifie plus [2130].

1167. Initialement, deux raisons avaient été avancées pour justifier cette immunité. Mais le principal argument retenu tient au fait qu'en leur qualité d'autorités politiques, ces élus sont assimilés aux ministres comme relevant d'une responsabilité politique devant l'assemblée délibérante. De ce point de vue et comme l'indiquait le député Sabatier, « *le maire a son tribunal, qui est le corps électoral, et chacun sait à quel point l'action municipale est épluchée, disséquée, commentée et finalement jugée* » [2131]. Ainsi, cette exclusion se fonde sur la nature avant tout politique de leur mission. Cet argument est remis en cause par une partie de la doctrine qui qualifie la responsabilité politique des élus de « mythe » [2132]. Cette responsabilité, souligne M. Thébault, ne constitue pas une responsabilité politique au sens strict du terme, c'est-à-dire « *un mécanisme permettant à l'organe délibérant local de retirer, par un vote, le mandat exécutif qu'il a accordé à l'un de ses membres* » [2133].

1168. Par ailleurs, l'assimilation des élus locaux au statut des ministres serait peu pertinente dans la mesure où le statut des premiers ne leur confère pas une singulière protection devant le juge répressif. À cet égard, la position du Professeur Vandendriessche n'est pas sans pertinence. En effet, il relevait que « *la situation des ordonnateurs des dépenses*

[2128] Article 78 de la loi n°93/122 du 20 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption telle que modifiée par l'ordonnance n°2000-916 du 19 septembre 2000.
[2129] Article 1er de la loi n°80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, telle que modifiée par la loi n°95-851 du 24 juillet 1995.
[2130] Habchi (H.) et Pichot-Delahaye (L.), *op. cit.*, pp. 29-33.
[2131] Assemblée nationale, séance du 22 avril 1971, p. 1321.
[2132] Albertini (P.), *La responsabilité des élus locaux : nécessité et aberrations*, Pouvoirs, 2000, n°92, p. 105.
[2133] Thébault (S.), *L'ordonnateur en droit public financier*, LGDJ, tome 47, 2007, p. 329.

de l'État est plus encore favorable que celle des ordonnateurs des dépenses locales puisque le juge pénal est incompétent du fait de l'existence d'une juridiction spéciale » [2134]. Fort de ce développement, on est fondé de penser, avec M. Thébault, que la suppression de l'immunité juridictionnelle des élus locaux devant la CDBF entrainerait des conséquences positives. Ainsi, elle limiterait, non seulement, le champ d'action du juge pénal sur ces élus, mais elle permettrait, également, à la Cour d'acquérir « *un véritable statut de juridiction financière à l'égard des ordonnateurs* » [2135]. Si un tel projet de réforme, visant à soumettre les élus à la juridiction de la CDBF, aboutissait, comme c'est le cas en droit camerounais, il n'y aurait plus de raison que les ministres ne le deviennent pas également.

B. Les solutions propres au système camerounais

1169. A l'instar du système français, certains éléments de réformes en vue de rendre efficace le régime de responsabilité des ordonnateurs publics sont propres au droit camerounais. Il s'agit, notamment, de la question du statut juridique du CDBF qui n'est pas garanti par la Constitution. Il n'est, toutefois, pas question dans ce travail de consacrer d'amples développements sur cet aspect dans la mesure où notre préoccupation essentielle, comme il a été mentionné précédemment, repose sur l'unification des « juridictions » financières. Il sera ici question d'analyser un élément qui a une influence sur la performance du CDBF, à savoir l'efficacité des sanctions qu'il prononce. On sait qu'une sanction n'a pas seulement une fonction rétributive c'est-à-dire la punition, mais également une fonction utilitariste fondée sur l'intimidation collective.

1170. Partant de ce postulat, il est important de questionner l'efficacité des sanctions prononcées par le CDBF, dans la mesure où le taux d'exécution des sanctions à l'endroit des ordonnateurs est faible. Il faudra adopter des mesures législatives ou réglementaires, comme c'est le cas en droit français [2136], dans le but d'assurer une certaine proportionnalité entre les sanctions prononcées et le patrimoine des ordonnateurs. En effet, la mise en cause personnelle de ces derniers se voit opposer des considérations pratiques, telles que la disproportion entre leurs ressources et les conséquences dommageables de leur faute, ou l'éventuelle paralysie du fonctionnement des services publics induite par la menace d'une trop lourde sanction [2137].

[2134] Vandendriessche (X.), *Une réforme d'ensemble est indispensable*, RFFP, 2005, n°92, p. 195.
[2135] Thébault (S.)*, op. cit*., p. 329.
[2136] Article L. 313-1 du CJF.
[2137] Pierucci (C.), *Responsabilité des administrateurs et ordonnateurs,* in Orsoni (G.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Economica, 2e éd., 2017, p. 763.

Plus simplement, il est peu vraisemblable qu'un patrimoine privé puisse assurer la réparation du préjudice commis par l'ordonnateur et dont on suppose qu'il est important. De telles pratiques rendent difficile la mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs fautifs [2138]. C'est en partie au travers du constat de l'inefficacité du dispositif de recouvrement des amendes et débets prononcés par le CDBF **(1)**, qu'il convient d'envisager les propositions visant à améliorer le processus d'exécution des décisions dudit Conseil **(2)**.

1. Le constat du faible taux d'exécution des décisions rendues par le CDBF

1171. Le droit public financier camerounais met l'exécution des décisions du CDBF, au profit de l'État ou de la personne morale de droit public concernée, à la charge du Ministre en charge du Trésor, qui dispose du privilège du Trésor en vertu de la loi n°73/7 du 7 décembre 1973 relative au droit du Trésor pour la sauvegarde de la fortune publique. En revanche, les organismes publics, bénéficiaires des mesures du CDBF, et ne jouissant pas de ce privilège, procèdent eux-mêmes par toutes les voies de droit, au recouvrement des sommes leur revenant sous la surveillance et la responsabilité du Ministre de tutelle [2139].

1172. L'exploitation et l'analyse des rapports d'activités du CDBF dénotent une certaine faiblesse dans le recouvrement des débets infligés à l'ordonnateur fautif. Cette situation s'explique, en partie, par le caractère disproportionné du revenu de l'ordonnateur et du montant très élevé des débets prononcés par le CDBF. Les conséquences de cette situation sont clairement lisibles dans les chiffres. Ainsi, sur un montant de 38 402 693 503 F CFA (58 630 066 €) à recouvrer, au titre de la période allant de 2004 à 2014, le Ministère des Finances, auquel incombe, non seulement le recouvrement des amendes, mais également des débets infligés à tout ordonnateur s'étant rendu coupable de fautes de gestion, n'a collecté que la somme de 95 172 082 F CFA (145 300 €), soit un taux de recouvrement évalué à 0,25%.

1173. De même, les organismes parapublics n'ont pu recouvrer que 309 874 582 F CFA (473 090 €) sur un total de 48 102 330 183 F CFA (73 438 672 €) infligés au titre de débets par le CDBF, soit un taux de recouvrement de 0,64%. Le montant de recouvrement des débets et amendes infligés aux ordonnateurs est tout aussi dérisoire dans la Région du Centre. Ainsi, le taux intégralement recouvré s'élève à 8 937 523 F CFA pour les débets, soit 0,023%

[2138] Becet (J-M.), *L'échec du système actuel de la responsabilité pécuniaire des agents publics à l'égard de l'administration*, in *Problèmes de droit public contemporain*, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Stassinopoulos, LGDJ, 1974, p. 165 ; Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), Les finances publiques, Dalloz, 9e éd, 2017, p. 223.
[2139] Alinéas 4 et 5 de l'article 13 de la loi du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs.

du montant total des paiements de débets. Les débets en cours de recouvrement, quant à eux, s'élèvent à 52 219 559 F CFA (79 724 €) sur un total de 2 852 479 965 F CFA (4 354 931 €), soit un taux de recouvrement de 1,8%. S'agissant de collectivités locales identifiées dans la Région de l'Est, le taux de recouvrement est de 50% pour les amendes spéciales et de 0% pour les débets. Le tableau ci-dessous retrace ces données.

Tableau 1. Le taux de recouvrement dans les Collectivités Territoriales Décentralisées

ENTITES	Montants dus (F CFA)		Montants recouvrés (F CFA)		Taux de réalisation	
	Débet	Amende	Débet	Amende	Débet	Amende
Commune de N.	6 787 380	2 000 000	N/C	N/C	0%	0 %
Commune de M.	308 079 548	2 000 000	N/C	2 000 000	0 %	100 %
TOTAL	**314 866 928**	**4 000 000**	**N/C**	**2 000 000**	**0%**	**50%**

Source : Rapport d'activités du CDBF pour l'exercice budgétaire 2015 (N/C : non communiqué)

1174. Concernant l'ÉPA U., la Société S. et la compagnie C., la situation reste consternante dans la mesure où le taux de recouvrement des créances par lesdites entités est très faible, parfois nul. De façon précise, sur un total de 35 540 182 569 F CFA (54 259 820 €) au titre des amendes et débets infligés aux différents mis en cause, seule la somme de 5 000 000 F CFA (7 633 €) a été encaissée, soit un taux de recouvrement de 0,014% à mettre à l'actif de la société S. Ces données sont retracées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : L'état des recouvrements des débets et amendes dans la région du Littoral

ENTITES	Montants dus (FCFA)		Montants recouvrés (FCFA)		Taux de réalisation	
	Débet	Amende	Débet	Amende	Débet	Amende
Société C.	31 474 601 779	2 500 000	0	500 000	**0 %**	**20 %**
Société S.	1 213 657 136	6 000 000	5 000 000	0	**0,41 %**	**0 %**
ÉPA U.	2 851 923 654	15 300 000	0	5 900 000	**0 %**	**38, 56 %**
TOTAL	**35 540 182 569**	**23 800 000**	**5 000 000**	**6 400 000**	**0,014%**	**27%**

Source : Rapport d'activités du CDBF pour l'exercice budgétaire 2015

1175. Le constat n'est guère plus reluisant dans la zone septentrionale du pays. En effet, sur un montant total de 9 385 863 198 FCFA (14 329 562 €) à recouvrer, la somme de 243 717 500 F CFA (372 087 €) a été payée au titre des débets, pour un taux de recouvrement de 2,59 %. Cette situation est détaillée dans le tableau ci-après.

Tableau 3 : Situation des paiements dans la zone septentrionale

ENTITES	Montants dus (F CFA)		Montants recouvrés (FCFA)		Taux de réalisation	
	Débet	Amende	Débet	Amende	Débet	Amende
Société X.	9 309 432 539	7 000 000	241 017 500	5 000 000	02,58 %	71,42 %
Société Y.	40 460 484	4 000 000	0	0	0 %	0 %
Commune de T.	35 970 175	2 000 000	2 700 000	0	0,75 %	0 %
TOTAL	**9 385 863 198**	**13 000 000**	**243 717 500**	**5 000 000**	**02,59 %**	**38,46 %**

Source : Rapport d'activités du CDBF pour l'exercice budgétaire 2015

1176. Fort de ce constat affligeant, il faut adopter des solutions visant à améliorer le dispositif d'exécution des décisions du CDBF dans le but, bien évident, de rendre performant le processus de recouvrement des sanctions (amendes et débets) prononcées par ce Conseil.

2. Améliorer le dispositif d'exécution des décisions du CDBF

1177. Le CDBF rappelle très souvent dans ses décisions que les amendes prononcées doivent être « *recouvrées sans délai à la diligence du Ministre des finances* » [2140]. Quant aux organismes publics et parapublics, bénéficiaires des mesures du CDBF, ils ne jouissent pas de ce privilège. En effet, le législateur leur a accordés la possibilité de procéder par eux-mêmes au recouvrement des sommes qui leur sont dues [2141]. Dans le cadre de la réforme du régime de responsabilité des ordonnateurs, que nous appelons de tous nos vœux, et en vue d'assurer l'efficacité des décisions prononcées par le CDBF, les mécanismes juridiques, devant favoriser l'application effective des sanctions prononcées, méritent d'être redéfinis.

1178. Dans un premier temps, il incombe au législateur, comme il a su le faire s'agissant des amendes [2142], d'aménager un cadre juridique incitatif, en définissant le seuil raisonnable au-delà ou en deçà duquel les débets ne sauraient être prononcés. Cette approche permettrait d'éviter la formule lapidaire actuellement consacrée par le législateur selon laquelle, « […] *il peut être émis à la charge du mis en cause à titre de débet, le montant réel*

[2140] CDBF 18 février 2009, *Sanctions pécuniaires à l'ex-Directeur général de la CRTV*, décision n°00012/D/PR/SG/CONSUPÉ/CDBF/SP/SGSAS.
[2141] Alinéa 5 de l'article 13 de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs.
[2142] *Ibid.,* alinéa 1, « *l'amende* […] *prononcée par le Conseil de discipline budgétaire et comptable* […] *varie de 200 000 à 2 millions* [de FCFA] ».

du préjudice chiffré » subi, soit par la puissance publique, soit par les entreprises publiques [2143]. Cette formule, qui ne pose pas véritablement de difficulté sur le plan juridique, peut être questionnée au regard de l'efficacité dans l'exécution des décisions du CDBF. Cette proposition est d'autant plus intéressante si on se réfère au droit français. En effet, dans ce système, le législateur a tôt fait de prévoir que « *toute personne* […] *qui aura engagé une dépense sans respecter les règles applicables en matière de contrôle financier* […] *sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 150 € et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date à laquelle le fait a été commis* » [2144]. Dans le même sens, « *toute personne* […] *dont les agissements auront entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public* […] *à une astreinte* […] *sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 300 € et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date où la décision de justice aurait dû recevoir exécution* » [2145].

1179. Même avec cette précision législative, certains auteurs n'ont eu de cesse de s'interroger sur la manière dont un patrimoine privé pourrait assurer la réparation d'un préjudice apparemment important [2146]. Cette préoccupation n'est pas dénuée de tout fondement, parce qu'elle pourrait expliquer, du moins en partie, l'inexécution des décisions du CDBF. C'est pourquoi, il faudrait rationaliser le processus de recouvrement, en déterminant un montant raisonnable des débets à infliger aux ordonnateurs indélicats, proportionnellement à leur patrimoine. Cette solution trouve davantage toute sa pertinence en l'absence d'un gain réel évalué au profit d'un justiciable du CDBF. *A contrario*, en présence d'un gain réel évalué au profit de ce dernier, il serait juste, au moment du prononcé de la sanction, de tenir compte du gain qu'aura bénéficié l'ordonnateur du fait de l'acte querellé, qui aura fait subir une perte à l'entité.

1180. Une autre solution viserait à adopter des mécanismes de garantie de la responsabilité des ordonnateurs, compte tenu des sommes que ces derniers seraient amenés à gérer. Ce mécanisme consisterait à astreindre les ordonnateurs, comme pour les comptables

[2143] Article 16 (nouveau) de la loi n°74/18 du 5 décembre 1974.
[2144] Article L. 313-1 du CJF.
[2145] Article L. 313-7 du CJF.
[2146] Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), Les finances publiques, Dalloz, 9e éd, 2017, p. 223 ; Pierucci (C.), *Responsabilité des administrateurs et ordonnateurs,* in Orsoni (G.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Economica, 2e éd., 2017, p. 763.

publics [2147], à constituer un cautionnement, réel ou solidaire [2148], avant leur prise de fonction [2149]. Cette garantie, dont disposerait l'État sur les biens des ordonnateurs pour couvrir des débets mis à leur charge pour un manquement ayant généré un préjudice financier, peut prendre la forme, soit d'un dépôt de valeur au Trésor public, soit d'un dépôt en numéraire. Dès lors, l'État aurait la garantie que les débets prononcés pourraient être payés, au moins dans la limite du cautionnement fixé. Son montant pourrait tenir compte du budget annuel ou du chiffre d'affaires de l'entité publique au moment de la prise de fonction de l'ordonnateur.

1181. Enfin, le législateur ou l'autorité réglementaire pourrait prévoir la possibilité, pour tout ordonnateur avant sa prise de fonction, comme pour les comptables publics, de souscrire une assurance privée facultative susceptible de le garantir contre les conséquences d'une mise en jeu de la responsabilité [2150]. L'ordonnateur pourrait effectuer les deux démarches, en fonction de l'importance du budget de sa structure, surtout que le cautionnement ne se confond pas avec l'assurance. Ainsi, l'obligation de cautionnement ne pourrait concerner que les ordonnateurs principaux ; les ordonnateurs secondaires pourraient être tenus de souscrire une assurance. Les modalités pratiques du cautionnement et de l'assurance seraient déterminées soit par le législateur, soit par la voie réglementaire.

1182. Néanmoins, la libération des garanties constituées par l'ordonnateur ne pourrait intervenir que dans des conditions bien précises. Ainsi, pour l'ordonnateur principal, elle interviendrait après décision définitive de quitus prise par le CDBF sur les différentes gestions, dont il aurait la charge jusqu'à la cessation de fonction. Pour les ordonnateurs secondaires et délégués, cette libération ne pourrait intervenir qu'après obtention d'un certificat de décharge délivré par son supérieur hiérarchique, sur avis conforme du comptable, ou du service en tenant lieu, auquel l'ordonnateur secondaire est rattaché. Dans tous les cas, nul ne peut nier que le cautionnement et l'assurance, qui constituent de garanties constituées au profit du Trésor public pour couvrir d'éventuelles mises en débet non réglées par l'ordonnateur, favoriseraient le recouvrement des amendes et débets prononcés par le CDBF.

[2147] Article 1er du décret n°64-685 du 2 juillet 1964 (modifié par le décret n°2012-1298 du 23 novembre 2012) relatif à la constitution et à la libération du cautionnement exigé des comptables publics.

[2148] En droit français, par exemple, le cautionnement solidaire se traduit par l'adhésion à l'Association française de cautionnement mutuel, qui se porte caution solidaire.

[2149] Au Cameroun, cette exigence, qui est faite aux comptables publics ou intérimaires, est prévue à l'article 32 du décret n°2013/16 du 15 mai 2013 portant Règlement général de la comptabilité publique.

[2150] S'agissant des modalités de souscription d'une telle assurance par les comptables en droit camerounais, voir l'article 33 du décret n°2013/16 du 15 mai 2013.

Conclusion du chapitre 2

1183. En définitive, plusieurs facteurs rendent nécessaires une réforme de la responsabilité des ordonnateurs. D'une part, ce sont les limites liées aux mécanismes répressifs dans un environnement en mutation. Ces mécanismes ne sont, dans le contexte juridique actuel, ni suffisants, ni adaptés aux nouvelles libertés des gestionnaires. Ceci est d'autant plus vrai que l'actuelle responsabilité des comptables de fait devant les juridictions financières est vouée au déclin sous l'effet de la loi organique relative aux lois de finances et de l'étiolement du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables. D'autre part, la nécessité de la réforme du régime de responsabilité des ordonnateurs est liée à un motif d'ordre institutionnel, celui-ci impliquant une évolution et une adaptation de cette responsabilité aux nouveaux enjeux de la gestion publique [2151]. Les réformes des juridictions financières engagées dans les deux systèmes étudiés étaient une occasion rêvée d'accomplir un important changement en réinterrogeant le choix fait, notamment par le législateur français de 1948, à l'opposé de son homologue camerounais, de la responsabilité répressive de préférence à la responsabilité pécuniaire.

1184. Sinon, un tel choix aurait eu le mérite, du moins, jusqu'à une époque récente, de surmonter certaines faiblesses de la responsabilité pécuniaire qui l'auraient privée de véritables effets. S'agissant des préoccupations relatives aux conséquences d'une éventuelle disproportion entre le patrimoine de l'ordonnateur mis en cause et le montant du préjudice causé à la puissance publique, elles ont davantage perdu en vigueur en France qu'au Cameroun. Ainsi, une réforme de la responsabilité des ordonnateurs, notamment leur responsabilité pécuniaire, serait un début de réponse à la recherche actuelle de la responsabilité des ministres devant le (la) CDBF. Les aspects de réforme sur lesquels notre étude s'est penchée concerne davantage la logique juridique de la responsabilité que la logique gestionnaire. Est-ce que pour autant une telle responsabilité fondée sur la rationalité juridique doit être abandonnée au profit de celle fondée sur la logique gestionnaire ? Une réponse positive ne serait pas sans reproches. En effet, la responsabilité fondée sur la logique juridique est une protection pour le contribuable et pour le citoyen, même s'il reste à promouvoir la responsabilité managériale des ordonnateurs principaux du budget de l'État.

[2151] Pierucci (C.), *Réforme de la responsabilité des gestionnaires : la voie méconnue de la responsabilité pécuniaire,* AJDA, 2009, p. 1169 ; Damarey (S.), *Le projet de réforme des juridictions financières : portée, évidences et insuffisances d'un texte*, JCP A., 2010, n°4, étude n°2041 ; Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *La Cour des comptes. Projet de loi portant réforme des juridictions financières*, GFP, 2010, n°1, p. 78.

Conclusion du titre 2

1185. Il a été reconnu la difficulté de caractériser juridiquement le concept de responsabilité politique par le couple faute-sanction, comme ce serait le cas s'agissant des responsabilités pécuniaire et pénale. La responsabilité politique, concept *sui generis*, serait ainsi totalement coupée de la logique de la responsabilité juridique. Il n'y a pas de faute en matière de responsabilité politique selon cette analyse parce que la faute, au sens juridique, présupposerait la violation d'une norme. Or la sanction qui est apportée par le vote du Parlement, par exemple, qui oblige le gouvernement à se démettre, n'est pas la constatation juridique de la violation d'une règle de droit, mais l'affirmation que le gouvernement n'incarne plus les options politiques que le Parlement entend faire respecter. La sanction, portée par les autorités politiques, et pour des motifs politiques, serait donc une pure sanction politique. Pour cette raison, elle connaît un régime juridique spécial, à travers des procédures spécifiques [2152].

1186. En revanche, s'agissant des élus locaux, il a été démontré que leur responsabilité est parfois assurée par des électeurs à travers le renouvellement de leur mandature, et par la possibilité pour ces derniers de demander la communication des documents budgétaires de la commune. Par ailleurs, cette responsabilité peut être engagée par les organes délibérants de la commune au terme du contrôle du compte administratif ; lequel est, comme il a été analysé plus haut, un document permettant à l'ordonnateur, élu local, de rendre compte de ses opérations budgétaires. En vérité, l'autonomie de volonté de ces instances se fonde sur la nature délibérative de l'activité législative.

1187. Enfin, la responsabilité politique des ordonnateurs principaux, ministres et élus locaux, tout comme l'ensemble du régime de responsabilité des ordonnateurs mériterait d'être repensé, en raison de nombreuses limites tant structurelles, institutionnelles, personnelles que matérielles, auxquelles il fait face. La nécessité de la refonte de ce régime de responsabilité se fait davantage pressante, dans un contexte où la loi organique relative aux lois de finances en France et la loi camerounaise portant RFÉ soumettent désormais les gestionnaires publics à une nouvelle forme de responsabilité dite managériale.

[2152] Millard (E.), *La signification de la responsabilité politique*, in Ségur (P.) (dir.), *Gouvernants : quelle responsabilité ?*, L'Harmattan, 2000, p. 96 ; Bonnotte (C.), *Histoire doctrinale de la responsabilité politique,* in Ségur (P.) (dir.), *Gouvernants : quelle responsabilité ?*, L'Harmattan, 2000, pp. 44-49.

Conclusion de la seconde partie

1188. À l'analyse, la responsabilité des ordonnateurs, ou mieux des gestionnaires, recouvre une dimension nouvelle née de l'adoption, en France et au Cameroun au cours de la décennie 2000, d'une loi organique relative aux lois de finances. Désormais, les gestionnaires doivent relever d'une responsabilité particulière, différente de celle imposée à ces mêmes autorités en tant qu'ordonnateurs. Il s'agit d'une responsabilité de type managérial qui peut, sur certains points et malgré leurs distinctions, être assimilée à la responsabilité politique. En effet, ces deux formes de responsabilité ont en commun le fait qu'elles sanctionnent les choix de gestion des affaires publiques par les autorités politiques, celles-ci pouvant être considérées comme des managers [2153]. De façon précise, et s'agissant des ordonnateurs élus locaux, M. Lamarque fait observer, à juste titre, que dans un contexte de développement des compétences des collectivités territoriales issues de la décentralisation, la responsabilité politique et la responsabilité managériale se confondent ; c'est davantage le cas quand l'ordonnateur local, face à une logique d'efficacité, doit faire la preuve de sa capacité à maîtriser le développement économique de sa collectivité [2154].

1189. A partir de ces éléments, il est légitime de relever que c'est l'essence même de la responsabilité managériale qui est ainsi instaurée, parce qu'il s'agit d'une responsabilité qui se fonde, avant tout, sur « *l'appréciation de la qualité des actions menées par les autorités publiques par rapport à des critères de performance préalablement déterminés. Elle* […] *consiste en l'évaluation et la sanction positive ou négative, de la qualité de la gestion de chaque gestionnaire par son autorité de référence* » [2155]. Or, pour que la responsabilité managériale soit effective, il faut que des conséquences soient tirées des succès ou des échecs. Malheureusement, les textes organiques relatifs aux lois de finances en vigueur n'introduisent pas des mécanismes particuliers à cet égard. Ainsi, le principal regret que l'on peut avoir réside dans l'absence de définition, par les législateurs français et camerounais, non seulement de la responsabilité managériale, mais aussi des mécanismes de sanctions des gestionnaires. Or, il est admis que si la nouvelle responsabilité managériale n'est pas effective, c'est tout le système qui perd son sens [2156].

[2153] Thébault (S.), *L'ordonnateur en droit public financier*, LGDJ, 2007, p. 235.
[2154] Lamarque (D.), *L'évaluation des politiques publiques locales*, LGDJ, 2004, p. 61.
[2155] Thébault (S.), *op. cit.*, p. 233.
[2156] Barilari (A.), *Réforme de la gestion publique et responsabilité des acteurs*, AJDA, 2005, n°14, p. 696.

CONCLUSION GÉNÉRALE

1190. L'étude de la responsabilité des ordonnateurs présente, dans le système financier public contemporain, un intérêt renouvelé. En effet, l'utilisation de l'argent public, dans tout système démocratique, s'inscrit dans le cadre d'un corps de règles de droit qui doivent pouvoir, en cas d'irrégularités, donner lieu à des sanctions ciblées et adaptées [2157]. Cette préoccupation constante est au cœur du système de contrôle des finances publiques. Ainsi, compte tenu de l'importance de leurs fonctions, les ordonnateurs doivent avoir à répondre personnellement de leur gestion des deniers publics. D'ailleurs, le principe d'une responsabilité personnelle des ordonnateurs à raison de leurs actions ou fonctions ressort de plusieurs textes fondamentaux, dont l'article 15 de la DDHC de 1789. Ce texte, qui consacre au profit de la société le « *droit de demander compte à tout agent public de son administration* », implique non seulement l'existence de contrôles, mais également l'instauration d'une responsabilité des « ordonnateurs publics » [2158].

1191. Il est vrai que le principe de la responsabilité des ordonnateurs à raison de la violation des règles budgétaires et financières qu'ils pourraient commettre n'a été introduite que très tardivement en France, avec la loi n°48-1484 du 25 septembre 1948, telle que abrogée par la loi n°95-851 du 24 juillet 1995, et au Cameroun avec la loi n°74/18 du 5 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs. Néanmoins, antérieurement à ces textes, les ordonnateurs n'échappaient pas à toute sanction en droit financier, puisqu'ils étaient susceptibles d'être sanctionnés au titre de la gestion de fait, une qualification applicable, comme on l'a vu, à tous ceux qui ont, de façon irrégulière, manié des deniers publics, quelle que soit leur qualité [2159]. Dès lors, l'institution d'un régime spécifique de responsabilité des ordonnateurs a été, à bien des égards, novatrice.

1192. Ainsi, l'adoption d'un tel régime a mis un terme à un système qui était déséquilibré, dans la mesure où la responsabilité encourue au titre de la gestion de deniers publics ne pesait, jusqu'alors, que sur les seuls comptables [2160]. En revanche, en raison des exceptions considérables apportées à la liste des personnes justiciables devant le (la) CDBF, la portée novatrice de ces lois a été très sensiblement atténuée. Cette limite a, par la suite,

---

[2157] Séguin (P.), *Finances publiques et responsabilité. Discours de clôture*, RFFP, 2005, n°92, p. 253.
[2158] Pierucci (C.), *Responsabilité des administrateurs et ordonnateurs,* in Orsoni (G.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Economica, 2e éd., 2017, p. 762.
[2159] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), Finances publiques, *op. cit.*, p. 447.
[2160] Akhoune (F.), *Le statut du comptable en droit public financier*, LGDJ, 2008, p. 409.

durablement persisté, jusqu'à l'adoption récente au Cameroun de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant RFÉ et des autres entités publiques. Avec cette loi, et dans l'attente d'un texte d'application, tous les ordonnateurs devraient être justiciables devant une juridiction financière unique, en l'occurrence la juridiction des comptes.

1193. Mais, la réflexion sur cette question reste d'actualité en droit français, notamment à l'heure où s'engage une importante réforme des institutions, notamment avec la suppression annoncée de la CJR. Dans un tel environnement, nul ne peut nier que la refondation des mécanismes de responsabilité des ordonnateurs « *peut avoir toute sa place, et ce en dehors même du cadre pénal existant* » [2161]. À cet égard, et malgré la volonté manquée de faire évoluer le régime de responsabilité des ordonnateurs et autres gestionnaires publics, qui était déjà présente dans la proposition de réforme des juridictions financières [2162] initiée en 2009, le Livre blanc des juridictions financières a proposé, huit années plus tard, le renforcement de l'office du juge financier [2163]. Plus concrètement, il s'agit de répartir entre la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, les compétences actuelles de la CDBF, pour pouvoir, à terme, sanctionner les manquements aux règles d'exécution budgétaire des gestionnaires publics, y compris les ministres et les élus locaux. Sans une telle réforme, la LOLF telle que l'avaient conçue ses pères fondateurs, gagnerait difficilement « *le pari de la responsabilité* » [2164].

1194. Par ailleurs, et comme il a été démontré tout au long de notre étude, les mutations contemporaines du système financier public ont fait apparaître une confrontation entre une logique juridique au fondement démocratique caractérisée par le respect des règles budgétaires, et une logique gestionnaire au fondement économique qui met en avant « *la recherche d'une efficacité gestionnaire* » [2165]. La responsabilité des ordonnateurs se trouve placée au cœur de cette confrontation. C'est bien une telle situation qui amène à s'interroger sur l'avenir de la responsabilité des ordonnateurs face à un modèle avec lequel ils semblent plus ou moins compatibles.

[2161] Habchi (H.) et Pichot-Delahaye (L.), *Quelle responsabilité des élus locaux devant la CDBF ? État des lieux et perspectives d'évolution,* JCP A. 2018, n°24, p. 33.
[2162] Damarey (S.), *Le projet de réforme des juridictions financières : portée, évidences et insuffisances d'un texte*, JCP A, 2010, étude n°2032, p. 36 ; *id., L'acte (II.) manqué de la réforme des juridictions financières,* AJDA, 2012, n°6, p. 317.
[2163] Syndicat des juridictions financières unifié (France), *Livre Blanc des juridictions financières*, 2017, p. 5.
[2164] Mahieux (S.), *Mettre en œuvre la réforme, le pari de la responsabilité*, RFFP, 2007, n°76, p. 123.
[2165] Thébault (S.), *L'ordonnateur en droit public financier*, *op. cit.*, p. 337.

1195. Au demeurant, à l'instar des comptables patents, la responsabilité des ordonnateurs doit être appréhendée tant dans la perspective traditionnelle du respect du principe de la régularité que dans la mise en œuvre de nouvelles formes de responsabilité impulsées par la loi organique relative aux lois de finances adoptée en France en 2001, et au Cameroun en 2007. L'impératif de la « dimension traditionnelle », que constitue la responsabilité juridique des ordonnateurs, est certes confirmé, mais il s'adapte aux nouvelles exigences de transparence et de performance de l'utilisation des deniers publics. Ainsi, et sans être l'objet d'un cadre juridique approprié, la responsabilité managériale des gestionnaires publics, en l'occurrence celle des responsables de programme, est désormais au cœur des procédures budgétaires et financières. L'importante mobilisation de la doctrine et de certaines juridictions financières, à l'instar de la Cour des comptes française [2166], depuis une dizaine d'années, en faveur de la réforme des régimes de responsabilité en matière financière, est, à cet égard, significative de l'urgence d'une telle réforme.

1196. Néanmoins, et en dépit des évolutions nées de l'adoption de la LOLF en France et au Cameroun, la question de l'adaptation des régimes de responsabilité en matière budgétaire et financière est également posée depuis quelques années, notamment en raison d'importants déséquilibres et de particularismes obsolètes qui les caractérisent [2167]. En effet, et comme il a été envisagé, à côté de la responsabilité managériale, la violation par les ordonnateurs de leurs obligations fait l'objet d'un régime de responsabilité spécifique en droit public financier, qui n'exclut pas les autres formes de responsabilité sur les terrains civil, pénal ou politique, sur lesquels leurs agissements peuvent être mis en cause [2168]. Il a été démontré que, à la différence des comptables, la responsabilité traditionnelle des ordonnateurs, plus ou moins modernisée, se caractérisait par une inégale effectivité, et en conséquence restait à l'état de principe, la plupart des mécanismes demeurant limités.

1197. Ainsi, les responsabilités, disciplinaire et pécuniaire, des ordonnateurs secondaires et délégués envers les collectivités dont ils dépendent, sont rarement mises en œuvre, notamment en raison du profond attachement de ces ordonnateurs à la stricte obéissance hiérarchique. Par ailleurs, le (la) CDBF souffre de moyens très modestes et, davantage en France, de son incompétence à l'égard des ordonnateurs à statut politique. Néanmoins, la gestion de fait, même si elle a pu connaître un certain recul dans le contexte

[2166] Voir les actes du colloque organisé par la Cour des comptes française en 2005 sur le thème : « Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme », publiés dans la RFFP, 2005, n°92.
[2167] Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), Finances publiques, *op. cit.*, p. 460.
[2168] Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), Les finances publiques, Dalloz, 9e éd, 2017, p. 223.

français, tant du fait de l'influence de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales que de la complexité de sa procédure, constitue un instrument de sanction effective [2169]. En effet, l'application de cette qualification aux agissements des ordonnateurs, s'étant comportés comme des comptables de fait, s'est considérablement développée ces deux dernières décennies, notamment en France, si l'on s'en tient au volume de décisions rendues par le juge des comptes en la matière.

1198. Sans aucun doute, il paraît paradoxal que le juge des comptes qui, en principe, n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, bénéficie d'un champ de compétence *ratione personae* quasi illimité en matière de gestion de fait, incluant par exemple les ordonnateurs élus locaux et même les ministres. Pourtant, la CDBF, créée précisément pour juger les ordonnateurs, se heurte à une longue liste d'ordonnateurs publics non justiciables de cette Cour. Pour les mêmes faits, un traitement inégal entre les différents ordonnateurs est potentiellement possible, en fonction du choix de la procédure, même si ce cas ne s'est, semble-t-il, pas encore présenté. En réalité, cette disparité *ratione personae* entre la procédure CDBF et celle de gestion de fait s'explique par les objectifs particuliers qui sont ceux de l'instance en comptabilité de fait. Dans un cas, il s'agit de sanctionner une personne ; dans l'autre, le rétablissement des formes budgétaires et comptables est le but principal, le champ des justiciables se définissant au regard d'un comportement de fait en lien avec une gestion occulte de deniers publics [2170].

1199. Le même constat est posé, s'agissant de la responsabilité politique. Celle-ci, qui concerne principalement les ministres, devrait se traduire, théoriquement, par leur révocation ou démission en cas de mauvais résultats. Pourtant, dans la pratique, et comme il a été démontré, les objectifs non atteints par ces ordonnateurs sont sans effet sur leur situation. Pourtant, le législateur aurait tiré profit des conséquences attachées à la LOLF, et ce dans le cadre de l'examen de la loi de règlement, pour mettre en difficulté un ministre qui n'aurait pas atteint ses objectifs. Cette appréciation de l'exécution budgétaire des résultats obtenus dans le cadre des politiques publiques, aurait permis au législateur de « redonner la vie » à la responsabilité individuelle des ministres. Ce constat peut s'étendre aux « ordonnateurs élus locaux », pour lesquels il n'existe pas de motion de censure, l'élection constituant la sanction politique suprême. La conséquence qui en découle est que, dans la pratique, il n'est pas rare qu'un ordonnateur, ayant commis des irrégularités, soit réélu. En effet, comme a pu le relever

[2169] Pierucci (C.), *op. cit.,* p. 763.
[2170] Groper (N.), *Dualité Cour des comptes et Cour de discipline budgétaire et financière*, *op. cit.*, p. 1233.

M. Groper, « *ne pas respecter certaines règles financières est une chose, mais gérer sa collectivité à la satisfaction de la population en est une autre* » [2171].

1200. Finalement, reste la responsabilité pénale qui peut être mise en jeu, tant à l'égard des ministres, des élus locaux que des dirigeants des sociétés publiques. D'ailleurs, la législation pénale des systèmes étudiés a notablement élargi les infractions susceptibles d'être reprochées aux ordonnateurs et autres dépositaires de l'autorité publique, en mettant en place un véritable arsenal répressif. Au rang de ces infractions, figure en bonne place le détournement de biens publics. A côté de cette infraction, s'y ajoute une autre à savoir l'abus de biens sociaux qui est constituée, rappelons-le, chaque fois qu'un dirigeant fait de mauvaise foi, des biens ou du crédit de la société, un usage qu'il sait contraire à l'intérêt de celle-ci, à des fins personnelles ou pour favoriser une autre entreprise dans laquelle il est intéressé directement ou indirectement [2172]. Ce faisant, il revient aux juridictions répressives ordinaires de statuer sur ces infractions et de prononcer, éventuellement, des sanctions pénales, à l'encontre des ordonnateurs, à l'exception des ministres en droit français qui restent, en l'état actuel du droit positif, justiciables de la Cour de Justice de la République (CJR), pour les cas de délits et crimes commis dans l'exercice de leur fonction.

1201. Il est évident que cette Cour ne remplit plus la fonction essentielle de traiter de la responsabilité des ministres, parce que c'est une juridiction qui souffre de plusieurs défauts. L'une des critiques, souvent, formulée tient au fait que les procédures devant la CJR conduit à découper les dossiers avec un volet ministériel d'un côté et un volet non ministériel de l'autre, comme ce fut le cas dans l'espèce *Lagarde*, à l'occasion de laquelle elle a jugé l'ancien ministre alors que son directeur de cabinet était jugé en correctionnel. Par ailleurs, la CJR ne permet pas aux victimes de se constituer partie civile. Il reste, qu'en France, si le projet de loi de réforme constitutionnelle annoncé au Conseil de ministres du 9 mai 2018, et visant la modernisation du régime de la responsabilité pénale des ministres, était adopté, ces derniers seraient désormais poursuivis devant la cour d'appel de Paris, dans les conditions de droit commun, pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

1202. La question fondamentale qui mérite d'être posée, est celle de savoir si ces ministres deviendront pour autant des justiciables comme les autres ? On est fondé à répondre par la négative, parce que, avec l'adoption de cette réforme, une commission des requêtes sera

[2171] Groper (N.), *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, *op. cit.,* p. 10.
[2172] Articles L. 241-3-4° (pour les SARL) et L. 242-6-3° (pour les SA) du Code de commerce français, et l'article 891 de l'Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du GIE.

chargée de filtrer les plaintes avant qu'une commission d'instruction ne les examine pour juger de leur recevabilité. En vérité, il faudra maintenir les règles destinées à préserver l'exercice de la fonction de ministre, en écartant, par exemple, les procédures judiciaires abusives n'ayant pour seul but que de porter atteinte à ladite fonction [2173]. Cette mesure est nécessaire, et ce, d'autant plus que la mise en cause personnelle des ordonnateurs se voit opposer, de longue date, des considérations pratiques telles que la disproportion entre leurs ressources et les conséquences dommageables de leur faute, ou encore, l'éventuelle paralysie du fonctionnement des services publics induite par la menace d'une trop lourde sanction.

1203. Une autre question, qui aurait mérité une attention au regard de son actualité, et qui n'a pas été amplement étudiée pour des raisons d'ordre méthodologique, concerne l'automaticité entre la sanction pénale et la sanction disciplinaire. Autrement dit, un ordonnateur condamné pénalement pour détournement de fonds publics peut-il être révoqué ? À l'analyse, il est loisible de constater une certaine absence d'automaticité entre les deux sanctions. En effet, lorsque les faits, qui ont par la suite fait l'objet d'une condamnation pénale, ont déjà été sanctionnés sur le plan disciplinaire, aucune nouvelle sanction disciplinaire ne peut intervenir, parce qu'elle méconnaîtrait le principe *non bis in idem*, en vertu duquel les mêmes faits ne peuvent donner lieu à plus d'une sanction de même nature.

1204. Par ailleurs, il a été aussi démontré que, dans le but de moderniser ces sanctions et de les rendre plus efficaces, sans nécessairement s'en remettre à la seule pénalisation, ou mieux à la seule sanction de violation des règles budgétaires et financières, les législateurs camerounais et français ont mis en œuvre des sanctions dites managériales. Cette réforme tant attendue est salutaire dans la mesure où elle constitue une réponse au fait que les infractions sanctionnées par le juge financier, en l'occurrence la CDBF française, soient précisément et très limitativement énumérées. Finalement, les procédures mises en place, dans le cadre de cette réforme, sont fondées sur l'idée d'un contrôle de gestion interne avec un ensemble de tableaux de bord regroupant objectifs chiffrés et indicateurs de suivi qui permettent véritablement de se faire une opinion objective [2174]. Plus simplement, la sanction managériale trouve à s'appliquer en cas d'inefficience et/ou d'inefficacité de la gestion

[2173] Il s'agira de laisser subsister la commission des requêtes, composée des magistrats judiciaire, administratif ou des comptes, pour exercer un filtrage, dans le but d'écarter des requêtes manifestement non fondées.
[2174] Vidal (G.), *La responsabilité de l'ordonnateur*, in *La comptabilité publique, continuité et modernité*, Actes du colloque du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, CHEFF, 1995, p. 330.

confiée aux gestionnaires publics. On a parfois, c'est une question qui a été posée, envisagé l'hypothèse de la responsabilité hiérarchique du gestionnaire. En guise de réponse, il a été démontré qu'engager la responsabilité managériale d'un responsable de budget opérationnel de programme s'entend très facilement dans un cadre hiérarchique, dans la mesure où le supérieur hiérarchique, en l'occurrence le responsable de programme, est amené à tirer les conséquences positives ou négatives de sa gestion dans le cadre d'un entretien annuel.

1205. La question se pose différemment s'agissant des ministres pour lesquels une responsabilité hiérarchique n'est pas possible. En l'absence d'une telle responsabilité, il a été suggéré, à la suite du Professeur Damarey, qu'une réponse à cette absence soit recherchée sur le terrain politique, en envisageant, par exemple la démission d'un ministre qui n'obtiendrait pas les résultats attendus de lui [2175]. Dès lors, si la mesure de l'activité des ministres, dans le sens d'une comparaison de leurs résultats étaient envisageables, la mise en œuvre d'une telle responsabilité se fait encore attendre. Dans le prolongement de cette idée, il a été indiqué, s'agissant des directeurs des sociétés et établissements publics, nationaux ou locaux, que les dispositifs incitatifs mis en place, et se traduisant par l'attribution des primes versées en considération des résultats obtenus, ne constituait pas une garantie certaine pour l'atteinte des objectifs fixés.

1206. Sur le plan pratique, la sanction managériale rencontre des limites importantes. Il n'est pas vain de rappeler que celles-ci tiennent malheureusement, d'une part, au fait que cette sanction n'est précisément définie, ni en droit camerounais, ni en droit français. D'autre part, les mécanismes conduisant à leur prononcé ne sont pas mis en place [2176]. Plus simplement, il s'agit de savoir comment pourra être jugée l'efficacité des actions des gestionnaires publics, et notamment les responsables de programme, ou mieux comment se traduira concrètement cette responsabilité ? Si la LOLF a eu le mérite d'évoquer une responsabilité attachée aux résultats obtenus, elle a omis de préciser de quelle nature cette responsabilité devrait être : pénale, disciplinaire, politique, pécuniaire ou managériale.

1207. Faute d'une réforme d'ampleur des textes organisant la CDBF, cette situation a, inévitablement, profité à l'administration qui, comme il a été relevé, a pu s'approprier la LOLF en termes d'incidences [2177]. Nul ne peut raisonnablement nier qu'il est malvenu de continuer de laisser les choses en l'état, c'est-à-dire créer des postes de responsables de

[2175] Damarey (S.), *La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, *op. cit.*, p. 73.
[2176] Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), Les finances publiques, *op. cit.*, pp. 224-225.
[2177] Damarey (S.), *La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, *op. cit.*, p. 75.

programme sans organiser leur responsabilité. Adopter une telle solution serait laisser « la porte ouverte » à la seule compétence du juge pénal. Or, comme il a été relevé, et ce à juste titre, par les Professeurs Lascombe et Vandendriessche, il n'y a pas plus mauvaise solution que de « pénaliser » les sanctions des responsables administratifs ou politiques [2178].

1208. Ces limites confortent notre position selon laquelle, seule une responsabilité effective des gestionnaires serait en mesure de permettre une réelle mise en œuvre de la LOLF en France ou de la loi portant RFÉ au Cameroun. Pour cela, il serait souhaitable que la CDBF, déjà compétente à l'égard de certains ordonnateurs, soit reconnue compétente pour se prononcer sur la responsabilité des gestionnaires publics dans le cadre des résultats qu'ils ont obtenus. L'option retenue par le législateur camerounais a été de confier cette mission à la juridiction des comptes à travers l'alinéa 3 de l'article 86 de la loi n°2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'État. Ainsi, dès l'adoption du texte d'application de cette loi, cette juridiction aura, notamment, pour missions « *d'évaluer l'économie, l'efficacité et l'efficience de l'emploi des fonds publics au regard des objectifs fixés, des moyens utilisés et des résultats obtenus, ainsi que de la fiabilité des méthodes, indicateurs permettant de mesurer la performance des politiques et des administrations publiques* ». Ces missions, désormais perçues sous le prisme de l'opportunité, marquent la rupture avec la conception traditionnelle des finances publiques, jadis « *plus soucieuses des questions de régularité des opérations budgétaires que d'efficacité de la gestion* » [2179], et interpellent l'univers du juge financier public à s'approprier la logique du résultat devenue, sous le coup de l'idéologie libérale, « *la matrice des transformations contemporaines du droit public financier* » [2180].

[2178] Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *Responsable de programme*, AJDA, 2004, p. 841.
[2179] Bouvier (M), *Propos liminaire*, in Pékassa Ndam (G.) (dir.), *Finances publiques vues d'Afrique et de France*, RAFP, 2015, n°1, p. 12.
[2180] Ngang (J. M.), *L'autonomie de l'infraction financière et de l'infraction pénale dans la sanction des atteintes à la fortune publique en droit français et camerounais. Étude comparative sur la faute de gestion et le détournement de deniers publics,* RAFP, 2017, n°2, p. 120.

BIBLIOGRAPHIE

I. Traités et manuels

A. Droit camerounais

Djila (R.), Le droit pénal des affaires au Cameroun, L'Harmattan, Collection « Études africaines », 2015, 350 p.

Lékéné Donfack (E.), Finances publiques camerounaises, Berger-Levrault, Collection « Mondes en devenir », 1987, 490 p.

Owona (J.), Droit de la fonction publique camerounaise, L'Harmattan, 2011, 258 p.

Owona (J.), Le contentieux administratif de la République du Cameroun, L'Harmattan, Collection « Droits africains et malgache », 2011, 230 p.

B. Droit français

Adam (F.), Ferrand (O.) et Rioux (R.), Finances publiques, Dalloz, Collection « Amphi », 4e éd., 2018, 646 p.

Albert (J.-L.), Finances publiques, Dalloz, Collection « Cours », 10e éd., 2017, 936 p.

Ambroise-Castérot (C.), Droit pénal spécial et droit pénal des affaires, Gualino, Collection « Hors collection », 2018, 6e éd., 472 p.

Ardant (P.) et Mathieu (B.), Droit constitutionnel et institutions politiques, LGDJ, Collection « Manuels », 30e éd., 2018, 624 p.

Arkwright (E.), Boissieu (de) (C.), Lorenzi (J.-H.) et Samson (J.), Économie politique de la LOLF, La Documentation française, 2007, 371 p.

Baudu (A.), Droit des finances publiques, Dalloz, Collection « HyperCours », 2e éd., 2018, 850 p.

Bonfils (P.) et Gallardo (E.), Droit pénal des affaires, LGDJ, Collection « Cours », 2e éd., 2016, 454 p.

Bouloc (B.), Droit pénal général, Dalloz, Collection « Précis », 25e éd., 2017, 780 p.

Bouvier (M.), Esclassan (M.-C.) et Lassale (J.-P.), Finances publiques, LGDJ, Collection « Manuel », 17e éd., 2018, 959 p.

Buisson (J.), Finances Publiques, Dalloz, Collection « Mémentos », 16e éd., 2015, 214 p.

Catteau (D.), Finances publiques – Droit budgétaire, comptabilité publique, Hachette Supérieur, Collection « Les Fondamentaux », 5e éd., 2018, 168 p.

Chapus (R.), Droit administratif général, Montchrestien, Collection « Précis Domat », tome 1, 15e éd., 2001, 1440 p.

Chouvel (F.), Finances Publiques, Gualino, Collection « Mémentos LMD », 20e éd., 2017, 248 p.

Collet (M.), Finances publiques, LGDJ, Collection « Précis Domat », 3e éd. 2018, 532 p.

Conte (P.) et Jeandidier (W.), Droit pénal des sociétés commerciales, LexisNexis, Collection « Affaires – Finances », 2004, 274 p.

Damarey (S.), Droit de la comptabilité publique, Gualino, Collection « Droit expert », 1re éd., 2017, 144 p.

Damarey (S.), Droit public financier. Finances publiques, droit budgétaire, comptabilité publique et contentieux financier, Dalloz, Collection « Précis », 1re éd., 2018, p. 1194.

Damarey (S.), Exécution et contrôle des finances publiques, Gualino, Collection « Manuels », 2007, 496 p.

Damarey (S.), Finances publiques. Elaboration – Exécution – Contrôle, Gualino, Collection « Mémentos LMD », 6e éd., 2018, 224 p.

Damarey (S.), Finances publiques, Gualino, Collection « Master », 2010, 408 p.

Damarey (S.), L'essentiel des finances publiques, Gualino, Collection « Les Carrés », 6e éd., 2018, 160 p.

Delmas-Marty (M.) et Giudicelli-Delage (G.) (dir.), Droit pénal des affaires, PUF, Collection « Thémis », tome 1, 4e éd., 2000, 700 p.

Delvolvé (P.), Le droit administratif, Dalloz, Collection « Connaissance du droit », 7e éd., 2018, 160 p.

Foillard (P.), Finances publiques, Bruylant, Collection « Manuels », 15e éd., 2017, 330 p.

Gattegno (P.), Droit pénal spécial, Dalloz, Collection « Cours », 7e éd., 2007, 430 p.

Gaudemet (Y.), Droit administratif général, LGDJ, Collection « Manuel », 22e éd., 2018, 600 p.

Gicquel (J.-E.) et Gicquel (J.), Droit constitutionnel et institutions politiques, LGDJ, Collection « Précis Domat », 32e éd. 2018, 934 p.

Hernu (P.), La comptabilité publique. Théorie, pratique et évolution du système de comptabilité publique en France, Gualino, Collection « Fonction publique », 1re éd., 2017, 384 p.

Inglebert (X.), Manager avec la Loi organique relative aux lois de finances. Pratiques de la nouvelle gestion publique, Revue fiduciaire, Collection « Réforme de l'État », 2e éd., 2009, 409 p.

Jeandidier (W.) et Pin (X.), Droit pénal des affaires, Dalloz, Collection « Précis Dalloz », 7e éd., 2013, 670 p.

Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), Les finances publiques, Dalloz, Collection « Connaissance du droit », 9e éd, 2017, 260 p.

Lauret (B.), Droit pénal des affaires, Economica, Collection « Droit », 8e éd., 2012, 506 p.

Lebreton (G.), Droit administratif général, Dalloz, Collection « Cours », 9e éd., 2017, 614 p.

Lepage (A.), Maistre du Chambon (P.) et Salomon (R.), Droit pénal des affaires, LexisNexis, Collection « Manuels », 5e éd., 2018, 916 p.

Magnet (J.), Eléments de comptabilité publique, LGDJ, Collection « Systèmes », 5e éd., 2001, 186 p.

Mattret (J.-B.), La comptabilité publique, Bruylant, Collection « Manuel », 1re éd., 2016, 406 p.

Monteiro (E.), L'essentiel du Droit pénal des affaires, Gualino, Collection « Carrés Rouge », 1re éd., 2016, 160 p.

Mordacq (F.), Les finances publiques, PUF, Collection « Que Sais-je », 5e éd., 2018, 128 p.

Muzellec (R.) et Conan (M.), Finances locales, Dalloz, Collection « Mémentos », 7e éd., 2018, 258 p.

Oliva (E.), Finances publiques, Sirey, Collection « Aide-mémoire », 3e éd., 2015, 658 p.

Orsoni (G.) (dir.), Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, Economica, Collection « Finances publiques », 2e éd., 2017, 992 p.

Portelli (H.), Droit constitutionnel, Dalloz, Collection « HyperCours », 12e éd., 2017, 500 p.

Sordino (M.-C.), Droit pénal des affaires. Cours exercices corrigés, Bréal, Collection « Grand Amphi », 2012, 488 p.

Véron (M.), Droit pénal des affaires, Dalloz, Collection « Cours », 11e éd., 2016, 440 p.

C. Autres droits nationaux

Coulibaly (A.-A.), Les finances publiques de la République de Côte d'Ivoire. Introduction au droit budgétaire et financier ivoirien, L'Harmattan, Collection « Finances publiques », 2000, 418 p.

Médé (N.), Finances publiques. Espace UEMOA/UMOA, L'Harmattan, 2017, 548 p.

Mengué Me Engouang (F.), Les finances publiques du Gabon. Droit budgétaire et droit de la comptabilité publique, L'Harmattan, Collection « Finances publiques », 2018, 386 p.

Owona (J.), Droits constitutionnels et institutions politiques du Monde, L'Harmattan, 2010, 732 p.

Pougoué (P.-G.) (dir.), Encyclopédie du Droit Ohada, Lamy, 2011, 2191 p.

II. Ouvrages spécialisés

A. Droit camerounais

Anoukaha (F.) (dir.), *Les grandes décisions de la jurisprudence pénale camerounaise*, URDA, Collection « Les Grandes Décisions », 2018, 947 p.

Eyébé Ayissi (H.), *La protection de la fortune publique au Cameroun*, Les Editions le Kilimandjaro, 2013, 529 p.

Mbock (C.-G.) (dir.), *L'Opération Epervier au Cameroun : un devoir d'injustice*, Kiyikaat, 2011, 215 p.

Mbouyom (F.-X.), *La répression des atteintes à la fortune publique au Cameroun*, Yaoundé, SOPECAM, 1970, 282 p.

Nlep (R.-G.), *L'administration publique camerounaise « contribution à l'étude des systèmes africains d'administration publique »*, LGDJ, 1996, 406 p.

Ondoa (M.) (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, L'Harmattan, 2010, 318 p.

Siétchoua (C.), *La Chambre des comptes de la Cour suprême du Cameroun. Les principaux arrêts, avis, rapports de certification du compte général de l'État et rapports d'observations à fin de contrôle commentés*, Les Editions Le Kilimandjaro, 1re éd., 2016, 479 p.

B. Droit français

Abaté (B.), *La nouvelle gestion publique. Ce que nous avons appris*, LGDJ, Collection « Systèmes », 2e éd., 2014, 160 p.

Akhoune (F.), *Le statut du comptable en droit public financier*, LGDJ, Collection « Thèses », 2008, 486 p.

Ancel (P) et Moret-Bailly (J.) (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2007, pp. 239-257.

Barilari (A.) et Bouvier (M.), *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, LGDJ, Collection « Systèmes », 3e éd., 2010, 272 p.

Barilari (A.), *Les contrôles financiers, comptables, administratifs et juridictionnels des finances publiques*, LGDJ, Collection « Systèmes », 2003, 180 p.

Bartoli (A.) et Blatrix (C.), *Le management dans les organisations publiques. Défis et logiques d'action*, Dunod, Collection « Stratégies et management », 4e éd., 2015, 384 p.

Beaud (O.) et Blanquer (J.-M.) (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Descartes & Cie, Collection « Droit », 1999, 323 p.

Beaud (O.), *Le sang contaminé. Essai critique sur la criminalisation de la responsabilité des gouvernants*, PUF, Collection « Béhémoth », 1999, 176 p.

Bertucci (J.-Y.) et *al*., *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, Dalloz, Collection « Grands arrêts », 6e éd., 2014, 630 p.

Bertucci (J.-Y.) et Moati (S.), *La Cour des comptes. « Ouvrez et voyez »*, Gallimard, Collection « Découvertes Gallimard », 2007, 128 p.

Bertucci (J.-Y.) et Raynaud (J.), *Les juridictions financières*, PUF, Collection « Que sais-je ? », 1re éd., 2003, 127 p.

Bezès (P.) et *al*, (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques*, CHEFF, 2013, pp. 347-380.

Bidégaray (C.) et Eméri (C.), *La responsabilité politique*, Dalloz, Collection « Connaissance du droit », 1998, 137 p.

Boudet (J.-F.) et Cabannes (X.) (dir.), *Finances publiques citoyennes*, LGDJ, Collection « Hors collection », 2017, 330 p.

Breen (E.) (dir.), *Evaluer la justice*, PUF, Collection « Droit et justice », 2002, 304 p.

Broda (P.), *Les coulisses de la triche économique : Abus de biens sociaux – Corruption – Blanchiment d'argent – Délit d'initiés… – Acteurs, délits et scandales de A à Z*, Eyrolles, 2012, 258 p.

Broussolle (Y.), *Délégations de pouvoir, de fonction et de signature dans les collectivités territoriales*, Territorial éditions, Collection « Essentiel Sur », 2009, 102 p.

Catteau (D.), *La LOLF et la modernisation de la gestion publique. La performance, fondement d'un droit public financier rénové*, Dalloz, Collection « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », 2007, 556 p.

Cluzel-Métayer (L.), *Le service public et l'exigence de qualité,* Dalloz, Collection « Nouvelle Bibliothèque de thèses », 2006, 634 p.

Cohen (A.-G.), *La nouvelle gestion publique. Concepts, outils, structures, bonnes et mauvaises pratiques*, Gualino, Collection « Guides Pro », 3e éd., 2012, 224 p.

Coicaud (J.-M.), *Légitimité et politique - Contribution à l'étude du droit et de la responsabilité politiques*, PUF, Collection « Questions », 1997, 336 p.

Conan et *al*., *Code des juridictions financières. Annotations, commentaires, jurisprudence*, Le Moniteur, Collection « Codes », 4e éd., 2018, 1558 p.

Cormier (C.), *Le préjudice en droit administratif français : étude sur la responsabilité extra-contractuelle des personnes publiques*, LGDJ, Collection « Thèses », tome 228, 2002, 502 p.

Damarey (S.), *La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, Éllipses, Collection « Mise au point », 2e éd., 2016, 172 p.

Damarey (S.), *Le juge administratif, juge financier*, Dalloz, Collection « Nouvelle bibliothèque de Thèses », vol. 3, 2001, 538 p.

Degoffe (M.), *La juridiction administrative spécialisée*, LGDJ, Collection « Thèses », tome 186, 1996, 574 p.

Descheemaeker (C.) et Potton (J.-F.), *La Cour des comptes et les entreprises publiques*, La Documentation française, Comité d'histoire de la Cour des comptes, 2016, 238 p.

Desmons (E.), *La responsabilité pénale des agents publics*, PUF, Collection « Que Sais-je ? », 1998, 128 p.

Effa (J.-P.), *La responsabilité pénale des ministres sous la Ve République*, L'Harmattan, Collection « Logiques juridiques », 2011, 610 p.

Galdemar (V.), Gilles (L.) et Simon (M.-O.), *Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents ?*, Cahier de recherche, 2012, n°299, 80 p.

Gibert (P.), *Le tableau de bord pour les organisations publiques*, Dunod, Collection « Management public », vol. 1, 2009, 295 p.

Gilles (W.), *Les principes budgétaires et comptables publics*, LGDJ, Collection « Systèmes », 2009, 256 p.

Groper (N.), *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*, Dalloz, Collection « Dalloz référence », 2009, 489 p.

Guérin-Bargues (C.), *Juger les politiques ? La Cour de Justice de la République*, Dalloz, Collection « Droit politique », 2017, 286 p.

Guillaume (H.), Dureau (G.) et Silvent (F.), *Gestion publique : l'État et la performance*, Dalloz, Presses de Sciences po, Collection « Amphi », 2002, 271 p.

Hadji-Artinian (S.), *La faute de gestion en droit des sociétés*, LexisNexis, Collection « Litec Finances Affaires », 2002, 370 p.

Haschke-Dournaux (M.), *Réflexion critique sur la répression pénale en droit des sociétés*, LGDJ, Collection « Bibliothèque de droit privé », 2005, 528 p.

Hastings-Marchadier (A.) (dir.), *La performance des contrôles de l'État sur les collectivités locales,* LGDJ, Collection « Décentralisation et développement local », 2011, 356 p.

Inglebert (X.), *Manager avec la LOLF. LOLF et développement du contrôle de gestion dans l'administration de l'État*, Revue Fiduciaire, Collection « Réforme de l'État », 1re éd., 2005, 320 p.

Lattes (J.-M.), Lemistre (P.) et Roussel (P.) (dir.), *Individualisation des salaires et rémunération des compétences*, Economica, Collection « Recherche en Gestion », 2007, 281 p.

Le Gall (A.), *La gestion de fait*, éd. Eska, Collection « Droit public et Science po », 1999, 128 p.

Levy (A.), Bloch (S.) et Bloch (J.-D.), *La responsabilité pénale des collectivités territoriales, de leurs élus, de leurs agents*, Litec, Collection « Guides pratiques de l'administration locale », 1995, 331 p.

Magnet (J.), *Les gestions de fait*, LGDJ, Collection « Systèmes », 2e éd., 2001, 224 p.

Mattret (J.-B.), *La nouvelle comptabilité publique*, LGDJ, Collection « Systèmes », 2010, 264 p.

Mayaud (Y.), *La responsabilité pénale des décideurs locaux*, Lamy, Collection « Axe Droit », 2012, 360 p.

Médina (A.), *Abus de biens sociaux : Prévention, détection, poursuite*, Dalloz-Sirey, Collection « Dalloz Référence », 2001, 374 p.

Mordacq (F.), *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, LGDJ, Collection « Systèmes », 2006, 412 p.

Paul (M.), *L'essentiel de la LOLF. La nouvelle constitution financière de la France*, Gualino, Collection « Les Carrés », 2e éd., 2007, 184 p.

Renucci (J.-F.) et Cardix (M.), *L'abus de biens sociaux*, PUF, Collection « Que sais-je ? », 1998, 128 p.

Séguin (P.) et *al*., *Le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics : soixante ans de dialogue au service de la réforme de l'État*, ÉNA-Nord Alsace, 2007, 102 p.

Ségur (P.) (dir.), *Gouvernants : quelle responsabilité ?*, L'Harmattan, Collection « Logiques Juridiques », 2000, 314 p.

Ségur (P.), *La responsabilité politique*, PUF, Collection « Que sais-je ? », 1re éd., 1998, 128 p.

Simon (Y.) et Joffre (P.) (dir.), *Encyclopédie des sciences de gestion*, Economica, tome 2, 1997, 3621 p.

Sueur (J.-J.) (dir), *Juger les politiques. Nouvelles réflexions sur la responsabilité des dirigeants publics*, L'Harmattan, 2001, 228 p.

Thébault (S.), *L'ordonnateur en droit public financier*, LGDJ, Collection « Thèses », 2007, 408 p.

Voyer (P.), *Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance*, PU Québec, 2e éd., 2001, 473 p.

Zahed (M.), *La démarche de la performance dans la gestion locale. Les collectivités territoriales face aux défis de la nouvelle gouvernance*, L'Harmattan, Collection « Finances publiques », 2017, 358 p.

C. Autres droits nationaux

Berraou (M.), *Responsabilité des acteurs de la gestion publique devant la Cour des comptes. Le modèle marocain*, L'Harmattan, Collection « Logiques juridiques », 2017, 450 p.

Bor (E.), *Réforme budgétaire et gestion axée sur les résultats en Afrique subsaharienne. L'exemple de Maurice*, LGDJ, Collection « Thèses », 2018, 378 p.

Breton (J.-M.), *Le contrôle de l'État sur le continent africain et* malgache, LGDJ, 1978, 532 p.

Dioukhané (A.), *Les finances publiques dans l'UEMOA. Le budget du Sénégal*, L'Harmattan, Collection « Finances publiques », 2015, 266 p.

Dioukhané (A.), *Les juridictions financières dans l'UEMOA. La Cour des comptes du Sénégal*, L'Harmattan, Collection « Finances publiques », 2016, 280 p.

Efangon (D.-Y.), *La réforme des juridictions des comptes dans l'espace CÉMAC*, L'Harmattan, 2018, 258 p.

Gatsi (J.) (dir.), *L'effectivité du droit de l'OHADA*, PUA, 2006, 320 p.

Harakat (M.), *Les finances publiques et les impératifs de la performance : le cas du Maroc*, L'Harmattan, Collection « Finances publiques », 2011, 456 p.

Jonas (H.), *Le Principe de responsabilité : une éthique pour la civilisation technologique*, (traduit de l'allemand par J. Greisch), Les éditions du Cerf, 1990, 336 p.

Mazouz (B.) et Leclerc (J.), *La gestion intégrée par résultats : concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique*, PUQuébec, 2008, 440 p.

Ouédraogo (Y.), *L'influence de la démarche de la performance sur le droit public financier des États membres de l'UEMOA*, LGDJ, Collection « Thèses », 1re éd., 2018, 588 p.

Pasquier (M.) (coord.), *Le principe de transparence en Suisse et dans le Monde*, Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR), Collection « IDHEAP », 2013, 286 p.

III. Actes de colloques

Association française pour la recherche en droit administratif (AFDA), *Le préjudice en droit administratif*, Journée d'études organisée par l'AFDA tenue à l'Université François-Rabelais de Tours, 1er décembre 2017, Droit administratif, 2018, n°8-9, pp. 13-56.

Bouvier (M.) (dir.), *La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle*, Actes du 6e colloque international de finances publiques de Rabat, organisé par le ministère de l'Économie et des Finances du Maroc en collaboration avec le FONDAFIP, Rabat, 7 et 8 novembre 2012, LGDJ, Collection « Hors LGDJ », 2013, 184 p.

Bouvier (M.) (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Actes de la première Université de printemps de finances publiques du groupement européen de recherche en finances publiques (GERFIP), LGDJ, Collection « Hors LGDJ », 2004, 408 p.

CHEFF, *Comptabilité publique, continuité et modernité*, Actes du colloque du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, IGPDE, 1995, 558 p.

Cour des comptes (France), *Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme*, Actes du colloque organisé par la Cour des comptes au Conseil économique et social les 5 et 6 avril 2005, RFFP, 2005, n°92, 288 p.

IUP management public et l'IEP d'Aix-en-Provence, *La performance publique*, Actes du 9e colloque organisé en collaboration avec le concours du ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche les 28-29 mai 1998, « À la recherche de la performance publique », tome 1, Politiques et Management Public, vol. 17, 1999, n°2, 222 p.

MINEFI (Cameroun), *Pour une meilleure gestion des finances publiques au Cameroun*, Actes du colloque organisé par le Ministère des Finances du Cameroun en collaboration avec l'Union européenne les 11 et 13 juillet 2003, inédit.

Raséra (M.) (dir.), *La responsabilité du gestionnaire public local,* Actes du colloque franco-algérien organisé à Rennes les 25 et 26 octobre 2007 par la CRC de Bretagne, Presses Universitaires de Rennes, Collection « L'univers des normes », 2008, 284 p.

IV. Thèses

A. Droit camerounais

Bilounga (S. T.), *La réforme du contrôle de la dépense publique au Cameroun*, Thèse, Droit public, Université de Yaoundé II, 2009.

Mouthieu (M.-A.), *L'intérêt social en droit des sociétés*, Thèse, Droit, Université de Yaoundé II, 2005, 620 p.

Ondoa (M.), *Le droit de la responsabilité publique dans les États en développement. Contribution à l'étude de l'originalité des droits africains*, Thèse, Droit public, Université de Yaoundé II, 1999, 3 tomes.

Tchantchou (H.), *La supranationalité dans le cadre de l'OHADA, Études à la lumière du système des Communautés européennes*, Thèse, Droit, Université de Poitiers, 2008, 446 p.

B. Droit français

Arroudj (C.), *De la fonction ministérielle*, Thèse, Droit public, Université Lumière Lyon 2, 2007, 463 p.

Audria (R.), *New public management et transparence : essai de déconstruction d'un mythe actuel,* Thèse, Sciences économiques, Université de Genève, 2004, 346 p.

Boehler (E.), *Des rôles respectifs des ordonnateurs et des comptables à l'occasion des procédures de réalisation des recettes et des dépenses publiques*, Thèse, Droit, Université Paris 2, 1981, 2 tomes (tome I, 559 p et tome II, 544 p).

Délelis (P.), *La responsabilité politique des administrateurs publics. De la permanence d'une norme méconnue au droit public français (1285-1988)*, Thèse, Droit public, Université de Lille II, 1990, 329 p.

Demaret (J.), *Le processus de construction de légitimité des contrôleurs de gestion*, Thèse, Sciences de gestion, Université François Rabelais - Tours, 2014, 554 p.

Devos-Nicq (C.), *La responsabilité individuelle du Ministre sous la V^e^ République*, Thèse, Droit public, Nouveau régime, Université de Lille II, 1996, 519 p.

Duveau (J.), *Les primes dans la fonction publique : entre incitation et complément de traitement*, Thèse, Sciences économiques, Université de Rennes II, 2006, 325 p.

Gaullier-Camus (F.), *La responsabilité financière des gestionnaires publics,* Thèse, Droit public, Université de Bordeaux, 2018, 683 p.

Gonzalez-Thiébaud (R.), *La responsabilité des agents publics et la Cour de discipline budgétaire et financière*, Thèse, Droit, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 1978, dact, 223.

Guérard (S.), *La notion de détachabilité en droit administratif français*, Thèse, Droit public, Université de Panthéon-Assas, 1997, 604 p.

Kurek (A.), *Le juge financier, juge administratif*, Thèse, Droit public, Université Lille 2, 2010, 509 p.

Mesnil du Buisson, (Le Lt), *Le contrôle des ordonnateurs du budget de l'État*, Thèse, Droit**,** Paris, Jouve, 1923, 154 p.

Messai-Bahri (S.), *La responsabilité civile des dirigeants sociaux*, Thèse, Droit privé, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, 2005, 784 p.

Pierucci (C.), *Une responsabilité à raison de la gestion publique: la responsabilité devant la cour de discipline budgétaire et financière*, Thèse, Droit, Université Strasbourg III, 2003, 846 p.

C. Autres droits nationaux

Göransson (M.), *Des mécanismes de responsabilisation des hauts fonctionnaires : Leur intégration au sein du système exécutif politico-administratif. Analyse du cas belge et mises en perspectives étrangères*, Thèse de Doctorat, Sciences économiques et de gestion, Université Libre de Bruxelles, 2013, 429 p.

Somali (K.), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Benin, du Burkina Faso et du Togo*, Thèse, Nouveau Régime, Droit public, Université de Lille 2, 2008, 491 p.

V. Mélanges

Études offertes à Barthélemy Mercadal, éd. Francis Lefebvre, 2002, 558 p.

Mélanges dédiés au Professeur Bernard Bouloc, in *Les droits et le droit*, Dalloz-Sirey, 2007, 1195 p.

Mélanges en l'honneur des Professeurs Jean-Pierre Lassale, Gabriel Montagnier et Luc SaÏdj, *Figures lyonnaises des finances publiques*, L'Harmattan, Collection « Finances publiques », 2012, 334 p.

Mélanges en l'honneur du Professeur Gilbert Orsoni, in Albert (J.-L.), Cacqueray (de) (C.), Lambert (T.) et Viéssant (C.) (dir.), *De l'esprit de réforme et de quelques fondamentaux,* PUAM, 2018, 567 p.

Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave Peiser, in *Droit public*, PUG, 1995, 550 p.

Mélanges en l'honneur du Professeur Jean-Claude Masclet, in Boutayed Chahira (dir.), *La Constitution, l'Europe et le droit*, éd. Publications de la Sorbonne, 2013, 1088 p.

Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Stassinopoulos, in *Problèmes de droit public contemporain*, LGDJ, 1974, 597 p.

Mélanges en l'honneur du Professeur Robert Hertzog, in *Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration*, Economica, 2010, 658 p.

VI. Rapports publics et documents d'informations

A. Rapports publics

1. Rapports parlementaires

Arthuis (J.), *La LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ?*, Sénat, Rapport d'information, n°220, 2005, 213 p.

Arthuis (J.) et Marini (P.), *La mise en œuvre de la LOLF du 1er août 2001 relative aux lois des finances*, Sénat, Rapport d'information, n°292, 2004, 122 p.

Arthuis (J.), *L'état d'avancement de la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances*, Sénat, Rapport d'information, n°388, 2003, 100 p.

Bouvard (M.), *La réforme des juridictions financières*, AN, Avis n°2783, 2010, 108 p.

Bouvard (M.), Brard (J.-P.), Carcenac (T.) Courson (de) (C.), *La mise en œuvre de la LOLF du 1er août 2001 relative aux lois des finances (LOLF)*, AN, Rapport d'information, n°1058, 2008, 124 p.

Bouvard (M.), Brard (J.-P.), Carcenac (T.) et Courson (de) (C.), *L'articulation entre la LOLF et les réformes de l'organisation de l'État*, AN, Rapport d'information, n°2706, 2007, 64 p.

Colcombet (F.), *Projet de réforme des dispositions du Code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la nation, l'État et la paix publique*, AN, n°2244, 1991.

Fillon (F.) et Raincourt (de) (H.), *Projet de loi portant réforme des juridictions financières*, AN, n°2001, 2009, 125 p.

Hyest (J.-S.), Portelli (H.) et Yung (R.), *Le régime des prescriptions civiles et pénales*, Sénat, Rapport d'information, n°338, 2007, 145 p.

Mazeaud (P.), *Proposition de loi relative à la prescription du délit d'abus de biens sociaux*, AN, n°2335, 1995.

Méhaignerie (P.) et Carrez (G.), *Le contrôle des dépenses publiques et l'amélioration des performances de l'État,* AN, Rapport d'information, n°765, 2003, 72 p.

Tourret (A.), *La proposition de loi (n°2931) portant réforme de la prescription en matière pénale*, AN, Rapport d'information, n°4309, 2016, 55 p.

Warsmann (J.-L.), *Le projet de loi portant réforme des juridictions financières*, AN, Rapport d'information, n°2790, 2010, 248 p.

2. Rapports des juridictions financières

CDBF (France), *Rapport de la Cour de discipline budgétaire et financière au Président de la République*, La Documentation française, 2019, 80 p.

Cour des comptes (France), *La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, Rapport public sur *La mise en œuvre de la LOLF*, La Documentation française, 2011, 231 p.

Cour des comptes (France), *Le Rapport public annuel 2018*, La Documentation française, 2018, 1341 p.

Cour des comptes (France), *Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2002, suivi des réponses des administrations. Déclaration générale de conformité sur les comptes 2002*, La Documentation française, 2003, 357 p.

Cour des comptes (France), *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État,* exercice 2005, La Documentation française, 2006, 364 p.

3. Autres rapports

Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (France), Conclusions sur *La gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes*, La Documentation française, 2004, 78 p.

Cornut-Gentille (F.), *La modernisation de l'État, qualité des services publics et indicateurs*, Mission effectuée auprès du Ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, La Documentation française, 2010, 92 p.

Diefenbacher (M.), *L'intéressement collectif dans la fonction publique*, Rapport au Ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, La Documentation française, 2009, 49 p.

Silicani (J.-L.) et Lenica (F.), *La rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale : mobiliser les acteurs pour conduire le changement*, La Documentation française, Rapport remis au Premier ministre, 2004, 45 p.

B. Documents d'information

Cour des comptes (France), *La situation et les perspectives des finances publiques. Finances et comptes publics*, La documentation française, 2018, 182 p.

Forest (V.), *Nouvelle gestion publique et individualisation des rémunérations en France : l'exemple du Service public de l'emploi*, BIT, document de travail, 2011, n°18.

Ketelaar (A.), Manning (N.) et Turkisch (E.), *Formules de gestion de la haute fonction publique axées sur les performances. Les expériences respectives de l'OCDE et des différents pays*, Documents de travail sur la gouvernance publique, OCDE/GOV, 2007, 86 p.

La responsabilité des élus locaux pour les actes ou omissions dans l'exercice de leurs fonctions, Rapport du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale du Conseil de l'Europe, Communes et régions d'Europe, 1998, n°67.

La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs, Guide méthodologique pour l'application de la LOLF du 1er août 2001, Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi (France), La Documentation française, 2004, 52 p.

VII. Articles de doctrine

A. Droit camerounais

1. Droits constitutionnel et administratif

Guimdo Dongmo (B.-R.), *La responsabilité politique du gouvernement dans la Constitution camerounaise*, RRJ, 2007, n°4, pp. 2099-2119.

Kamto (M.), *La chose publique*, RASJ, vol. 2, 2001, n°1, pp. 9-18.

Ondoa (M.), *Une résurrection : le régime parlementaire camerounais*, Annales de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Douala, 2002, n°2, pp. 6-42.

Siétchoua (C.), *L'autonomie du recours en cassation en contentieux administratif au Cameroun, (A propos de la réforme récente du contentieux administratif)*, Juridis périodique, 2010, n°83, pp. 65-75.

2. Droit pénal spécial

Aba'a Oyono (C.), *De la faute de gestion au détournement de deniers publics : Réflexion sur la collusion des justices pénale et administrative en droit camerounais*, Lenemro, 2016, n°2, pp.15-36.

Akono Ongba (S.), *La distinction entre la faute de gestion et le détournement de deniers publics en droit camerounais,* RASJ, 2014, n°1, pp. 249-287.

Anoukaha (F.), *Le Code pénal du 12 juillet 2016 et la lutte contre la corruption au Cameroun*, Juridis périodique, 2017, n°109, pp. 113-132.

Djila (R.), *Libres propos sur la politique criminelle de la lutte contre les atteintes à la fortune publique au Cameroun depuis le 14 décembre 2011*, Miroir du droit, 2011, n°3, pp. 10-15.

Dzeukou (G. B.), *La lutte contre les atteintes à la fortune publique en Afrique noire : à propos des ambiguïtés de la réforme du régime de l'infraction de détournement de biens publics au Cameroun*, Lenemro, 2010, n°002, pp. 53-57.

Mbarga (A.), *La spécialisation de la justice pénale camerounaise en matière de délinquante économique et financière au préjudice de l'État*, Miroir du droit, numéro spécial, 2012, pp. 14-49.

Ongolo Foé (J.-M.), *La transaction pénale au Cameroun et la morale : licence pour le pillage de la fortune publique et trafic d'influence*, Miroir du droit, numéro spécial, 2012, pp. 19-25.

Tiga Nkada (P.), *La restitution du corps du délit et l'arrêt des poursuites en matière de détournements de deniers publics : un paradoxe ?*, Miroir du droit, numéro spécial, 2012, pp. 71-80.

Yikam (J.), *La lutte contre le détournement de biens publics à la lumière de la loi n°2011/028 du 11 décembre 2011 portant création d'un Tribunal Criminel Spécial modifiée par la loi n°2012/011 du 16 juillet 2012 et ses décrets d'application*, Juridis périodique, 2015, n°101, pp.77-94.

3. Droit pénal des affaires

Akam Akam (A.), *La responsabilité civile des dirigeants sociaux en droit OHADA*, RIDE, 2007, n°2, pp. 211-243.

Djila (R.), *Libres propos sur la sanction de la faute des commissaires aux comptes auprès des entreprises du secteur public et parapublic à l'ère de la gouvernance financière*, Annales de

la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Dschang, tome 17, 2015, pp. 193-198.

Djonko (F.) et Embolo Bina (B.), *Les tribunaux criminels spéciaux de 1961 et 2011 : lectures socio-judiciaires comparées d'une juridiction polémique*, Miroir du droit, 2012, pp. 49-65.

Ebélé (A. M.), *La responsabilité pénale des dirigeants sociaux du fait d'infractions non intentionnelles*, Revue de l'ERSUMA, 2016, n°6, pp. 487-488.

Fopi (V.P.) et Djila (R.), *La répression des atteintes portées à la fortune des sociétés d'État par leurs dirigeants : le cas du Cameroun,* Juridis périodique, 2013, n°95, pp. 81-86.

Ndoko (N.-C.) et Yamaga (S.), *Les infractions relatives à la gestion des sociétés*, in Pougoué (P.-G.) (Dir.), *Encyclopédie du Droit Ohada*, Lamy, 2011, pp. 957-987.

Ngoué (W.-J.), *La mise en œuvre de la responsabilité des dirigeants de sociétés anonymes en droit OHADA*, in Gatsi (J.) (dir.), *L'effectivité du droit de l'OHADA*, Presses Universitaires d'Afrique, 2006, pp. 179-206.

Ntono Tsimi (G.), *La responsabilité pénale des personnes morales en droit camerounais : Des dispositions spéciales vers un énoncé général ?*, Juridis périodique, 2012, n°89, pp. 82-94.

Souop (S.), *L'abus de biens sociaux et du crédit*, Miroir du droit, 2010, n°2, pp. 41-51.

Soweng (D.), *L'introduction des peines alternatives en droit pénal camerounais,* Juridis périodique, 2018, n°113, pp. 61-74.

4. Droit comparé

Djeya Kamdom (Y.-G.), *L'influence du droit communautaire sur le système de contrôle des finances publiques au Cameroun : à propos des directives CÉMAC du 19 décembre 2011*, GFP, 2017, n°1, p. 116-121.

Kenguep (E.) et Fokou (E.), *L'infraction d'atteinte au patrimoine des entreprises publiques et parapubliques dans l'espace OHADA*, Revue de l'ERSUMA, 2016, n°6, pp. 157-173.

Kitio (E.), *Le contentieux du droit pénal des affaires devant les hautes juridictions nationales et devant la CCJA*, Juridis périodique, 2013, n°94, pp. 67-78.

Lékéné Donfack (E.), *Essai sur deux institutions supérieures de contrôle des finances publiques en Afrique : La Cour des comptes au Burundi et le Conseil de discipline budgétaire et comptable au Cameroun,* RJA, 1995, n°1, p. 135.

Mfombouot (A.), *La réforme budgétaire en Afrique centrale*, in *Actes de la conférence internationale sur les enjeux et défis de la mise en œuvre de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances*, N'Djaména, 2012, pp. 23-25.

Moneboulou Minkada (M.), *Le Tribunal Criminel Spécial au Cameroun et les grands principes de la justice criminelle : étude comparative des lois de 1961 et 2011*, Juridis périodique, 2013, n°93, pp. 49-63.

Moukala-Moukoko (C.), *Les incriminations pénales définies dans les différents Actes uniformes*, Session de formation des Magistrats de l'ERSUMA, 2012, pp. 5-48.

Ndiaye (J.A), *L'OHADA et la problématique du droit pénal des affaires : bilan et perspectives d'un modèle de politique criminelle communautaire*, Bulletin d'Information de la Cour suprême du Sénégal, 2011, n°3, pp. 79-85.

Ndiaw (D.), *Actes uniformes et droit pénal des États signataires du Traité de l'OHADA : la difficile émergence d'un droit pénal communautaire des affaires dans l'espace OHADA*, RBD, 2001, n°39-40, numéro spécial, pp. 63-72.

Ngang (J. M.), *L'autonomie de l'infraction financière et de l'infraction pénale dans la sanction des atteintes à la fortune publique en droit français et camerounais. Étude comparative sur la faute de gestion et le détournement de deniers publics,* RAFP, 2017, n°2, pp. 91-134.

Ondo (T.), *La responsabilité pénale des ministres en Afrique noire francophone (Cameroun, Gabon, Tchad, Togo)*, RJPE, vol. 59, 2005, n°1, pp. 4-55.

Papillon (B.-M.), *Les outils de la gestion publique axée sur la performance dans le contexte africain : recherche d'une pertinence au-delà du paradoxe*, RFFP, 2007, n°98, pp. 151-157.

Pougoué (P.-G.), *Les sociétés d'État à l'épreuve du droit OHADA*, Juridis périodique, 2006, n°35, pp. 99-102.

Sanon (J.-G.), *L'objectif de la performance en France et dans les pays africains*, RFFP, 2007, n°98, pp. 61-68.

Yao (K. E.), *Uniformisation et droit pénal : esquisse d'un droit pénal des affaires dans l'espace OHADA,* RIDC, vol. 63, 2011, n°3, pp. 661-696.

5. Finances publiques

Begni Bagagna, *Recherches sur la notion de faute de gestion en droit public financier camerounais*, Juridis périodique, 2016, n°107, pp. 120-132.

Djeya Kamdom (Y.-G.), *Réflexions sur l'ambigüité institutionnelle du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière au Cameroun,* GFP, 2016, n°2, pp. 89-94.

Djila (R.), *Focus sur la sanction par la jurisprudence camerounaise des fautes de gestion des commissaires aux comptes auprès des entreprises du secteur public et parapublic*, Revue de l'ERSUMA, 2016, n°6, pp. 362-378.

Djila (R.), *La répression par le législateur camerounais des fautes de gestion des dirigeants des sociétés d'État*, Miroir du droit, 2010, n°002, pp. 59-77.

Goudem (B.), *La constatation des gestions de fait en droit budgétaire camerounais*, RADSP, vol. 3, 2015, n°6, pp. 85-86.

Koua (S. E.), *La prescription de la Cour des comptes comme Institution supérieure de contrôle des finances publiques par le droit communautaire CÉMAC aux États-membres : le cas notable du Cameroun*, Juridis périodique, 2018, n°114, pp. 75-85.

Mébu Nchimi (J.-C.), *Le problématique de la répression de la corruption en droit camerounais*, RASJ, vol. 4, 2007, n°1, pp. 79-93.

Mpessa (A.), *Le Conseil de discipline budgétaire et financière à l'épreuve de la protection de la fortune publique au Cameroun*, Juridis périodique, 2012, n°92, pp. 77-91.

Nnanga (S.-H.), *La protection juridictionnelle des finances publiques africaines*, RASJ, vol. 7, 2009, n°1, pp. 237-256.

Noah (H.-M.), *Corruption et régulation des biens publics*, Juridis périodique, 2003, n°56, p. 100.

Ntonga Bomba (S.-V.), *La protection de la fortune publique camerounaise : une efficacité relative ?*, RASJ, vol. 7, 2009, n°1, pp. 237-256.

Siétchoua (C.), *L'appropriation des formalités substantielles par le juge des comptes au Cameroun,* Juridis périodique, 2013, n°94, pp. 56-66.

6. Droit et réforme de la comptabilité publique

Bessala (A.-G.), *Le principe de sincérité en droit public financier camerounais*, RJPE, 2014, n°4, pp. 479-518.

Siétchoua (C.), *La difficile gestation des juridictions inférieures des comptes au Cameroun*, Juridis périodique, 2006, n°68, p. 101.

Siétchoua (C.), *La réforme inachevée du contrôle juridictionnel des comptes au Cameroun*, Juridis périodique, 2003, n°56, pp. 73-91.

7. Gestion publique – Réforme budgétaire et modernisation de l'administration

Brabant (R.), *Réforme en vue d'introduire une plus grande exigence de performance dans la gestion des finances publiques au Cameroun*, in *La réforme du cadre juridique pour une meilleure gestion des finances publiques au Cameroun*, Actes de colloque, Cameroun – Union européenne, Yaoundé, 2003, inédit.

Biakan (J.), *La réforme du cadre juridique des finances publiques au Cameroun : la loi portant régime financier de l'État*, in Ondoa (M.) (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, L'Harmattan, 2010, pp. 9-23.

Biloungа (S. T.), *Les relations entre l'ordonnateur et les comptables à la lumière de la loi du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État au Cameroun*, GFP, 2017, n°3, pp. 109-116.

Edou Alo'o (C.), *Réforme des finances publiques, processus de transposition et de mise en œuvre des directives CÉMAC au Cameroun*, in *La réforme des finances publiques au Cameroun*, colloque international, Yaoundé, décembre 2013, inédit.

Ondoua Biwolé (V.), *Le budget programme en Afrique : quand les faits supplantent le rêve*, RAFP, 2015, n°1, pp. 135-156.

Siétchoua (C.), *Le nouveau régime financier de l'État du Cameroun*, Juridis périodique, 2007, n°72, pp. 46-66.

Weulassagou (C.), *L'information sur la performance : économie – efficience – efficacité*, in *La réforme du cadre juridique pour une meilleure gestion des finances publiques au Cameroun*, Actes de colloque organisé par le Ministère des Finances du Cameroun en collaboration avec l'Union européenne, 2003, inédit.

B. Droit français

1. Droit constitutionnel

Albertini (P.), *La responsabilité des élus locaux : nécessité et aberrations*, in Beaud (O.) et Blanquer (J.-M.) (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Descartes & Cie, Collection « Droit », 1999, pp. 103-116.

Amson (D.), *La responsabilité politique et pénale des ministres de 1789 à 1958*, in Beaud (O.) et Blanquer (J.-M.) (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Descartes & Cie, Collection « Droit », 1999, pp. 31-60.

Ardant (P.), *Responsabilité politique et pénale des chefs d'État, des chefs de Gouvernement et des Ministres*, RIDC, vol. 54, 2002, n°2, pp. 465-485.

Beaud (O.), *Le transfert de la responsabilité politique des ministres vers ses proches subordonnés,* in Beaud (O.) et Blanquer (J.-M.) (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Descartes & Cie, Collection « Droit », 1999, pp. 203-234.

Bigaut (C.) et Chantebout (B.), *De l'irresponsabilité prétendue des ministres sous la cinquième République*, Pouvoirs, 2000, n°92, pp. 77-90.

Bonnotte (C.), *Histoire doctrinale de la responsabilité politique,* in Ségur (P.) (dir.), *Gouvernants : quelle responsabilité ?*, L'Harmattan, Collection « Logiques Juridiques », 2000, pp. 23-61.

Burlaud (A.) et Laufer (R.), *Légitimité*, in Simon (Y.) et Joffre (P.) (dir.), *Encyclopédie des sciences de gestion*, Economica, tome 2, 1997, pp. 1754 -1772.

Camby (J.-P.), *Le Conseil constitutionnel et la réforme de la procédure budgétaire*, LPA, 2001, n°202, pp. 5-18.

Damarey (S.), *Question prioritaire de constitutionnalité et Cour de discipline budgétaire et financière*, BJCL, 2014, n°12, pp. 828-839.

Daugeron (B.), *L'élection est-elle un remède au déclin de la responsabilité politique ?*, D., 2010, n°39, pp. 2591-2592.

Dolez (B.), *Quitter le gouvernement. Démission et révocation des ministres sous la V^e^ République*, in Beaud (O.) et Blanquer (J.-M.) (dir.), « La responsabilité des gouvernants », Descartes & Cie, « Droit », 1999, pp. 279-299.

Euzet (C.), *L'inexistence pratique de la responsabilité politique*, in Ségur (P.) (dir.), *Gouvernants : quelle responsabilité ?*, L'Harmattan, Collection « Logiques Juridiques », 2000, pp. 133-160.

Feral (F.), *La tradition juridique de l'irresponsabilité politique*, in Ségur (P.) (dir.), *Gouvernants : quelle responsabilité ?*, L'Harmattan, Collection « Logiques Juridiques », 2000, pp. 187-212.

Péhau (N.) et Hauptmann (N.), *La CDBF à l'épreuve du non bis in idem*, AJDA, 2017, n°34, pp. 1940-1944.

Jan (P.), *Le Conseil constitutionnel et la nouvelle loi organique relative aux lois de finances*, AJDA, 2002, pp. 59-63.

Hertzog (R.), *La responsabilité politique des ordonnateurs*, in *La comptabilité publique, continuité et modernité*, Actes du colloque du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, CHEFF, 1995, pp. 301-312.

Kamto (M.), *La responsabilité pénale des ministres sous la V^e^ République*, RDP, 1991, n°5, pp. 1239-1308.

Oliva (E.), *La prise en considération de la jurisprudence du Conseil constitutionnel au cours de l'élaboration de la loi organique du 1^er^ août 2001*, RFFP, 2004, n°86, pp. 141-162.

Petitprez (P.), *De la possibilité de la répression des malversations commises par les parlementaires*, D, 2018, n°32, pp. 1791-1799.

Pujas (V.), *Carences et nouvelles dimensions de la responsabilité politiques : Eléments de politiques comparées*, in Beaud (O.) et Blanquer (J.-M.) (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Descartes & Cie, « Droit », 1999, pp. 165-180.

Ségur (P.), *Faute et responsabilité politique : Sur quelques distinctions élémentaires,* in Sueur (J.-J.) (dir), *Juger les politiques. Nouvelles réflexions sur la responsabilité des dirigeants publics*, L'Harmattan, 2001, pp. 83-119.

Ségur (P.), *Qu'est-ce que la responsabilité politique ?*, RDP, 1999, n°6, pp. 1598-1623.

2. Droit administratif

Abaté (B.), *La responsabilité des agents publics envers la société,* RFFP, 2004, n°86, pp. 329-335.

Bécet (J.-M.), *L'échec du système actuel de la responsabilité pécuniaire des agents publics à l'égard de l'administration*, in *Problèmes de droit public contemporain*, Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Stassinopoulos, LGDJ, 1974, pp. 165-186.

Bordier (D.), *La faute personnelle, l'agent public et les finances publiques*, AJDA, 2008, n°42, pp. 2319-2326.

Caillosse (J.), *Le droit administratif contre la performance publique*, AJDA, 1999, pp. 195-211.

Deumier (P.), *La sanction disciplinaire, un concept unifié*, in Ancel (P) et Moret-Bailly (J.) (dir.), *Vers un droit commun disciplinaire ?*, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2007, pp. 239-257.

Domenach (J.), *L'administration et le droit administratif face à la mise en jeu de la responsabilité pénale des agents publics*, in *Droit public*, Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave Peiser, Saint-Martin-d'Hères, PUG, 1996, pp. 451-472.

Grand (R.), *Les contrats conclus par une association pour ses adhérents publics sont de la compétence judiciaire*, AJDA, 2012, n°13, p. 681.

Jacquemet-Gauché (A.), *Responsabilité et préjudice,* in *Le préjudice en droit administratif*, Journée d'études organisée par l'AFDA tenue à l'Université François-Rabelais de Tours, 1er décembre 2017, Droit administratif, 2018, n°8-9, pp. 14-18.

3. Droit pénal spécial

Bouloc (B.), *Prise illégale d'intérêts. Qualité de l'agent,* RTD com., 2016, pp. 211-212.

Castelnau (R.) (de), *Prise illégale d'intérêt, favoritisme et infractions de négligence : « Infra legem, para legem, contra legem ! »*, La Gazette des communes, 2000, n°6, pp. 60-68.

Lasserre-Capdeville (J.), *Caractérisation du délit de détournement de fonds privés pour des faits commis par le directeur d'une agence de la Banque postale*, D., 2017, n°25, pp. 1459-1463.

Lasserre-Capdeville (J.), *En matière de détournement de fonds publics, l'exception préjudicielle de débet ne peut être invoquée par un maire*, Note sous Cass. crim, 29 juin 2016, AJCT, 2016, n°6, pp. 338-339.

Lasserre-Capdeville (J.), *La prise illégale d'intérêts : un délit au champ d'application élargi*, AJCT, 2011, pp. 344-347.

Lasserre-Capdeville (J.), *Un élu local, s'il est négligent, peut être condamné pour détournements de fonds publics*, AJCT, 2017, n°6, p. 338.

Lecuyer (G.), *La clandestinité de l'infraction comme justification du retard de la prescription de l'action publique*, Dr. pénal, 2005, n°11, chron. 14.

Lepage (A.) et Matsopoulou, *La prescription de l'action publique entre pérennité et innovations*, Dr. pénal, 2017, pp. 17-22.

Mascala (C.), *Détournement de fonds publics (art. 432.15 C. pén.) : confirmation du régime spécial de prescription de l'action publique*, RSC, 2010, pp. 863-864.

Michelin (V.) et Cabanes (C.), *Prise illégale d'intérêts : les personnes susceptibles d'être concernées*, Contrats publics, 2014, n°139, pp. 39-43.

Montecler (M.-C.) (de), *Condamnation d'un élu local négligent*, AJDA, 2017, n°8, p. 442.

Montecler (M.-C.) (de), *Les motifs de la condamnation de Christine Lagarde*, AJDA, 2016, n°44, p. 2468.

Perrier (J.-B.), *Affaire Lagarde : autonomie de l'infraction et appréciation souveraine de la commission d'instruction*, AJ Pénal, 2016, pp. 496-496.

Perrier (J.-B.), *L'essentiel et le détail de la réforme de la prescription en matière pénale*, D., 2017, n°13, pp. 713-714.

Poupeau (D.), *Christine Lagarde comparaîtra devant la Cour de justice de la République*, AJDA, 2016, n°28, p. 1543.

Viguier (J.), *La criminalisation de la responsabilité politique*, in Ségur (P.) (dir.), *Gouvernants : quelle responsabilité ?*, L'Harmattan, Collection « Logiques Juridiques », 2000, pp. 163-185.

Vitu (A.) et Jeandidier (W.), *Destruction et détournement de biens par personnes exerçant une fonction publique (art. 432-15 et 432-16)*, Jcl. P, 2017, Fasc. 20.

4. Droit pénal des affaires

Bouloc (B.), *Abus de biens sociaux par un directeur général : avances sur dépenses et avances sur salaires*, Rev. sociétés, 2011, n°7-8, pp. 448-450.

Bouloc (B.), *L'abus de biens sociaux par abstention*, Rev. sociétés, 2004, p. 722.

Brouillaud (J.-P.), *Faut-il supprimer la notion d'intérêt personnel dans la définition de l'abus de biens sociaux ?*, D. 2008, n°6, pp. 375-378.

Chaput (Y.), *La pénalisation du droit des affaires : vrai constat et fausses rumeurs*, Pouvoirs, vol. 128, 2009, n°1, pp. 87-102.

Conte (P.), *Point de départ du délai de prescription de l'action publique en matière d'abus de biens sociaux*, JCP, 2006, II, 10110.

Daoud (E.), *La prescription des infractions occultes ou dissimulées en droit pénal des affaires : à la poursuite du temps perdu*, Dr. pénal, 2017, pp. 27-30.

Dekeuwer (A.), *Défense et illustration de l'incrimination de l'abus de biens sociaux dans un système de corruption*, JCP E., 1998, n°9, p. 310.

Griffon-Yarza (L.), *Aspects pratiques de la réforme de la prescription pénale*, Dr. pénal, 2017, pp. 23-26.

Jeandidier (W.), *L'abus de biens sociaux, un monstre juridique ?* », Cahiers de droit de l'entreprise (CDE), 2006, n°1, p. 29.

Laval (N.), *Jurisprudence pénale de la gestion locale*, Annuaire des collectivités locales, 2002, vol. 22, n°1, pp. 549-568.

Lienhard (A.), *Les particularités de la prescription de l'abus de biens sociaux*, AJ pénal 2006, n°7-8, pp. 295-297.

Mascala (C.), *La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 et la réforme des incapacités commerciales*, D., 2009, n°25, pp. 1726-1727.

Mascala (C.), *Le dérapage de l'interprétation jurisprudentielle en droit pénal des affaires*, D., 2004, n°42, pp. 3050-3052.

Rebut (D.), *Modalités de caractérisation de la dissimulation de l'opération constitutive de l'abus de biens sociaux*, RSC, 2007, pp. 313-315.

Roger France (E.), *La répression des abus de biens sociaux : le nouvel article 492bis du Code pénal*, Journal des Tribunaux, 1996, pp. 533-538.

Roux (de) (X.) et Bourgartchek (K.), *L'abus de biens : derniers excès*, Joly sociétés, 1995, n°12, pp. 1025-1033.

Saenko (L.), *La notion de la dissimulation en matière d'abus de biens sociaux : évolution ou dérive ?*, RTD com., 2005, pp. 671-699.

Saenko (L.), *Négligence ayant permis un (supposé) détournement de fonds publics : regard critique sur l'article 432-16 du Code pénal*, RTD com., 2017, pp. 210-215.

Salomon (R.), *Règles de prescriptions et de fond relatives à l'abus de biens sociaux*, Dr. sociétés, 2008, n°4, pp. 36-38.

Tricot (D.), *Abus dans les sociétés : abus de majorité et abus de minorité*, RTD com., 1994, pp. 617-627.

Véron (M.), *L'abus de confiance, son extension dans l'espace et dans le temps*, in *Les droits et le droit*, Mélanges dédiés au Professeur Bernard Bouloc, Dalloz-Sirey, 2007, pp. 1153-1163.

5. Droit comparé

Chenillat (E.), *Le modèle juridictionnel de responsabilité financière : de la différenciation des régimes juridiques en France, au Portugal et en Italie, à l'appréhension d'enjeux communs*, RFFP, 2017, n°139, pp. 23-32.

Delpérée (F.), *La responsabilité du chef de l'État. Brèves observations comparatives*, RFDC, vol. 49, 2002, n°1, pp. 31-41.

Flizot (S.), *La mise en jeu de la responsabilité financière des gestionnaires publics en Espagne, en Grèce, en Italie et au Portugal : un exemple pour la France ?*, RFFP, 2005, n°92, pp. 215-222.

Kuhlmann (S.), *Les démarches pour mesurer la performance des administrations européennes locales : une analyse comparative des expériences de réforme en Grande-Bretagne, en France, en Suède et en Allemagne*, RISA, vol. 76, 2010, n°2, pp. 357-372.

6. Finances publiques

Akhoune (F.) et Thébault (S.), *Vers une responsabilité pour faute devant les juridictions financières*, RFFP, 2007, n°100, pp. 259-267.

Bassères (J.), *Le contrôle hiérarchisé de la dépense*, RFFP, 2005, n°89, pp. 153-172.

Bazy-Malaurie (C.), *La réforme des juridictions financières*, BJCL, 2010, n°2, pp. 82-85.

Biscaïno (C.), *Du pragmatisme de la CDBF en matière de faute de gestion*, AJDA, 2007, n°13, pp. 697-700.

Boudine (J.), *La responsabilité directe des élus locaux devant la Cour de discipline budgétaire et financière. Article 78 de la loi du 29 janvier 1993*, LPA, 1993, n°97, pp. 7-13.

Bouvier (M.) (dir.), *La transparence des finances publiques: une exigence éthique, politique et scientifique*, in *La transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle*, Actes du 6e colloque international de finances publiques de Rabat, organisé par le ministère de l'Économie et des Finances du Maroc en collaboration avec le FONDAFIP, Rabat, 7 et 8 novembre 2012, LGDJ, 2013, pp. 9-12.

Brameret (S.), *Gestion d'une société d'économie mixte locale et responsabilité financière des élus locaux devant la Cour de discipline budgétaire et financière*, JCP A. 2011, n°20-21, pp. 20-24.

Castéra (P.), *Un pas de moins vers la responsabilité financière des ministres et des élus locaux ordonnateurs*, JCP A. 2017, n°51-52, pp. 37-42.

Damarey (S.), *L'acte [II] manqué de la réforme des juridictions financières*, AJDA, 2012, n°6, pp. 317-323.

Damarey (S.), *La réforme avortée/annoncée de la Cour de discipline budgétaire et financière*, GFP, 2015, n°3-4, pp. 14-20.

Damarey (S.), *La réforme des juridictions financières, entre perspectives et incertitudes*, JCP A., 2009, n°45, pp. 3-4, actualités n°1176.

Damarey (S.), *La réforme des juridictions financières, un goût d'inachevé*, JCP A., 2012, n°4, pp. 36-40, étude n°2032.

Damarey (S.), *Le citoyen et le juge financier*, in Boudet (J.-F.) et Cabannes (X.) (dir.), *Finances publiques citoyennes*, LGDJ, « Hors collection », 2017, pp. 225-235.

Damarey (S.), *Le projet de réforme des juridictions financières : portée, évidences et insuffisances d'un texte*, JCP A., 2010, n°4, pp. 44-48, étude n°2041.

Damarey (S.), *Réforme des juridictions financières, évolutions d'un texte*, JCP A., 2010, n°42, pp. 4-5, actualités n°740.

Degoffe, (M.), *L'extension de la faute de gestion*, AJDA, 1996, n°3, pp. 206-213.

Descheemaeker (C.), *La CDBF face aux fautes de gestion*, Rev. Trésor, 1994, n°6, pp. 319-328.

Descheemaeker (C.), *La responsabilité des ordonnateurs devant les juridictions financières*, in *Comptabilité publique, continuité et modernité*, Actes du colloque du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, CHEFF, 1995, pp. 313-326.

Descheemaeker (C.), *La responsabilité personnelle des ordonnateurs des collectivités locales*, RFFP, 1993, n°43, pp. 49-62.

Descheemaeker (C.), *Les procédures d'exécution des décisions de justice : la menace de déféré en Cour de discipline budgétaire et financière*, Le Courrier juridique des finances, 1992, n°24, p. 1.

Fabre (F.-J.), *La Cour de discipline budgétaire et financière*, Rev. adm. 1970, n°136, pp. 429-435 ; n°137, pp. 532-535.

Flizot (S.), *La création de la Cour de discipline budgétaire et financière : enjeux et débats*, in Bezès (P.) et *al*. (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques*, CHEFF, 2013, pp. 347-380.

Flizot (S.), *La genèse de la loi n°48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'État et de diverses collectivités*, GFP, 2009, n°6, pp. 498-502.

Flizot (S.), *Les associations face à la jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière*, GFP, 2010, n°12, pp. 941-944.

Groper (N.), *Dualité Cour des comptes et Cour de discipline budgétaire et financière*, AJDA, 2004, n°23, pp. 1233-1235.

Groper (N.) et Michaut (C.), *Les limites de la responsabilité des élus locaux devant la CDBF en cas de réquisition*, AJDA, 2006, n°44, pp. 2445-2455.

Groper (N.), *La Cour de discipline budgétaire et financière. Singularités et paradoxes d'une juridiction qui mérite mieux que d'être méconnue*, in *Réformes des finances publiques et Modernisation de l'Administration*, Mélanges en l'honneur du Professeur Robert Hertzog, Economica, 2010, pp. 235-251.

Guillerminet (C.), *De la distinction entre les ordonnateurs et les comptables publics*, Revue de droit d'Assas, 2013, n°8, pp. 66-83.

Habchi (H.) et Pichot-Delahaye (L.), *Quelle responsabilité des élus locaux devant la CDBF ? État des lieux et perspectives d'évolution,* JCP A. 2018, n°24, pp. 29-33.

Harcourt (C.) (d'), *La réforme de l'ordonnance organique vue par un ordonnateur*, RFFP, 2001, n°76, pp. 129-142.

Hertzog (R.), *Vers une refondation des juridictions financières,* GFP, 2013, n°1, pp. 52-59.

Heuga (J.-L.), *Les juridictions financières et les gestionnaires de l'argent public*, RFFP, 2019, n°139, pp. 33-38.

Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *Réforme des juridictions financières : acte I*, AJDA, 2008, n°41, pp. 2273-2279.

Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *Un second souffle pour la CDBF ?*, AJDA, 2005, n°30, pp. 1672-1677.

Maitrot (J.-C.), *Jouvence pour une inconnue ? La réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière*, AJDA, 1971, pp. 507-518.

Marchal (J.), *Ordonnateurs publics*, in Orsoni (G.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Economica, 2e éd., 2017, pp. 641-643.

Martin (P.), *La responsabilité des ordonnateurs vue par un membre de la Cour de discipline budgétaire et financière*, RFFP, 2005, n°92, pp. 115-119.

Maucour-Isabelle (A.), *La Cour de discipline budgétaire et financière a-t-elle raison de se dessaisir de son propre contentieux ?*, AJDA, 2004, n°29, pp. 1602-1605.

Missoum (L.), *Budgets publics, communication financière et information des citoyens*, in Bouvier (M.) (dir.), *Transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle*, Actes du

6e colloque de finances publiques organisé par le Ministère de l'Économie et des finances du Maroc et FONDAGIP organisé les 7 et 8 septembre 2012, LGDJ, 2013, pp. 19-27.

Montecler (M.-C.) (de), *L'ambitieux Libre blanc des juridictions financières*, AJDA, 2017, n°25, p. 1422.

Montecler (M.-C.) (de), *Nicolas Sarkozy annonce une réforme des juridictions financières*, AJDA, 2007, n°39, p. 2108.

Moreau (D.), *Le régime des recettes dans les contrats publics*, AJDA, 2007, n°28, pp. 1513-1521.

Mouzet (P.), *La « responsabilité financière » existe-t-elle ?*, AJDA, 2014, n°44, p. 2497.

Mouzet (P.), *La responsabilité financière, rencontre du cinquième type,* JCP A. 2015, n°10-11, pp. 34-37.

Mouzet (P.), *Responsabilité financière des gestionnaires publics : l'occasion gâchée*, AJDA, 2017, n°2, pp. 130-133.

Pierucci (C.), *Cour de Discipline Budgétaire et Financière,* in Orsoni (G.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de Finances publiques*, Economica, 2e éd., 2017, pp. 261-263.

Pierucci (C.), *Pour une réforme efficace de la responsabilité des gestionnaires en droit public financier*, RFDA, 2006, pp. 165-174.

Pierucci (C.), *Réforme de la responsabilité des gestionnaires : la voie méconnue de la responsabilité pécuniaire*, AJDA, 2009, n°22, p. 1169.

Pierucci (C.), *Responsabilité des administrateurs et ordonnateurs,* in Orsoni (G.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Economica, 2e éd., 2017, pp. 762-764.

Peyen (L.), *Pour une véritable éthique financière : le renforcement de la Cour de discipline budgétaire et financière*, GFP., 2017, n°6, pp. 25-34.

Poujade (B.), *La responsabilité des ordonnateurs en droit public financier : état des lieux*, AJDA, 2005, n°13, pp. 703-708.

Saïdj (L.), *La responsabilité devant la Cour de discipline budgétaire et financière*, Lamy Collectivités Territoriales, 2009, n°275.

Saïdj (L.), *Ordonnateurs,* in Orsoni (G.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Economica, 2e éd., 2017, pp. 640-641.

Saïdj (L.), *Réflexions sur le statut du ministre en droit financier français*, GFP, 2010, n°10, pp. 692-696.

Salaun (E.), *La rénovation du contrôle de la dépense publique*, Rev. Trésor, 2006, n°5, pp. 240-242.

Schmaltz (B.), *Sens et portée de la récente définition des « recettes publiques*, RFDA, 2016, pp. 1263-1270.

Tercinet (M.-R.), *Cour de discipline budgétaire et financière et responsabilité des élus locaux*, in *Droit public*, Mélanges en l'honneur du Professeur Gustave Peiser, Saint-Martin-d'Hères, PUG, 1996, pp. 451-472.

Vachia (J.-P.), *L'émergence du principe de sincérité dans le droit public financier*, RFFP, 2005, n°91, pp. 173-199.

Vandendriessche (X.), *Une réforme d'ensemble est indispensable*, in *Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme*, RFFP, 2005, n°92, pp. 191-206.

Vidal (G.), *La responsabilité de l'ordonnateur*, in *La comptabilité publique, continuité et modernité*, Actes du colloque du Comité pour l'histoire économique et financière de la France, tenu à Bercy les 25 et 26 novembre 1993, CHEFF, 1995, pp. 327-331.

Vier (C.-L.), *Les sanctions prononcées par les juridictions financières*, Revue Justice et Cassation, 2005, pp. 88-92.

Villemagne (O.) et Grimaud (P.), *Responsabilités des comptables et des ordonnateurs : quel impact des pressions subies ? Vérité devant la CDBF, erreur en deçà ?* AJDA, 2015, n°37, pp. 2069-2075.

7. Droit et réforme de la comptabilité publique

Advielle (F.) et Van Herzele (P.), *Le juge des comptes et le préjudice financier*, AJDA, 2014, n°35, pp. 1987-1993.

Bassères (J.), *L'avenir du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics : le point de vue du directeur général de la comptabilité publique*, Rev. Trésor, 2006, n°3-4, pp. 174-176.

Baverez (N.), *La Cour des comptes : juridiction introuvable ?*, Recueil Dalloz, 1992, chron. 35, pp. 173-179.

Cabannes (X.), *Compte administratif,* in Orsoni (G.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Economica, 2017, pp. 188-189.

Calmette (J.-F.), *Le contrôle hiérarchisé de la dépense et son appréhension par le juge financier*, RFFP, 2015, n°129, pp. 269-290.

Cattoir-Jonville (V.), *Aux origines de la gestion de fait, la gestion occulte*, RFFP, 1999, n°66, pp. 11-19.

Caumeil (A.), *Le contrôle hiérarchisé : un levier d'une gestion publique plus performante*, Rev. Trésor, 2004, n°2, pp. 95-101.

Chanlair (M.-P.), *Répartition des compétences entre le juge administratif et le juge financier, à propos de la reconnaissance de l'utilité publique des dépenses*, AJDA, 2001, n°11, pp. 933-940.

Clavagnier (B.), *La notion de gestion de fait de fonds publics « en recettes »*, Juris associations, 2004, n°308, p. 6.

Clavagnier (B.), *L'encaissement de recettes provenant de l'exploitation de moyens publics*, Juris Associations 2005, n°323, pp. 16-18.

Conan (M.), *Gaston Jèze et l'utilité de la dépense publique. L'élaboration d'une théorie générale des dépenses publiques*, Rev. Trésor, 2008, n°2, pp. 159-165.

Damarey (S.), *Appréciation par le juge des comptes de la légalité d'un acte administratif*, AJDA, 2016, n°41, pp. 2336-2339.

Damarey (S.), *Association et collectivités publiques, les liaisons dangereuses*, GFP, 2010, n°12, pp. 928-930.

Damarey (S.), *La réforme de la responsabilité du comptable public et ses conséquences jurisprudentielles*, GFP, 2016, n°2, pp. 42-49.

Damarey (S.), *Le juge des comptes confronté à la pratique lolfienne du RGCP de 1962*, GFP, 2013, n°2-3, pp. 149-155.

Damarey (S.), *Le préjudice financier devant le juge des comptes*, in *Le préjudice en droit administratif*, Journée d'études organisée par l'AFDA tenue à l'Université François-Rabelais de Tours, 1er décembre 2017, Droit administratif, 2018, n°8-9, pp. 29-34.

Damarey (S.), *Le préjudice financier, nouveau critère de la responsabilité du comptable public,* AJDA, 2017, n°25, pp. 1435-1440.

Damarey (S.), Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *L'identification du préjudice financier dans le cadre du nouveau régime de responsabilité des comptables publics*, GFP, 2015, n°11-12, pp. 139-158.

Descheemaeker (C.), *La réforme des procédures juridictionnelles de la Cour des comptes et des Chambres régionales des comptes de 2008*, in *Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration*, Mélanges en l'honneur du Professeur Robert Hertzog, Economica, 2010, pp. 129-141.

Descheemaeker (C.), *Les associations et le risque de gestion de fait*, GFP., 2010, n°12, pp. 934-937.

Descheemaeker (C.), *L'examen du compte de la gestion de fait et les condamnations à des amendes*, RFFP, 1999, n°66, pp. 65-79.

Descheemaeker (C.) et Van Herzele (P.), *Du bon usage de la gestion de fait*, AJDA, 2017, n°42, pp. 2396-2402.

Deyfus (J.-D.), *La nature des contrats passés par une personne privée transparente*, AJDA, 2007, n°17, pp. 915-918.

Dreyfus (J.-D.), *Les conditions de validité des conventions de mandat conclues en matière de recettes et de dépenses publiques des collectivités territoriales*, AJDA, 2008, n°15, pp. 787-791.

Dutheillet de Lamothe (L.) et Odinet (G.), *Responsabilité des comptables : le préjudice financier entre en ligne de compte*, AJDA, 2015, n°38, pp. 2142-2146.

Dutheillet de Lamothe (L.), *Gestion de fait et logement de fonctions*, AJDA, 2018, n°32, pp. 1856-1860.

Gaillard (P.) et Ostermann (C.), *l'expérimentation du contrôle hiérarchisé de la dépense au service de la recette générale des finances*, Rev. Trésor, 2004, n°6, pp. 339-346.

Gaillard (S.) et Goubault (J.), *Préjudice financier en cas d'absence de recouvrement d'une créance. Une approche restrictive de la Cour des comptes*, AJDA, 2016, n°12, pp. 656-658.

Gastinel (J.-P.), *Gestion de fait, mandat fictif et subvention fallacieuse*, RF décentr, 1995, n°1, pp. 39-41.

Girardi (J.-L.), *Gestion de fait,* in Orsoni (G.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Economica, 2e éd., 2017, pp. 515-518.

Girardi (J.-L.), *Le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics après la « réforme »*, GFP, 2012, n°11, pp. 35-39.

Girardi (J.-L.), *Nouveau régime de responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) des comptables publics. Les premières décisions des Chambres régionales des comptes (CRC)*, GFP, 2013, n°8-9, pp. 4-10.

Gloux (O.), *Le décret « Gestion budgétaire et comptable publique » du 7 novembre 2012 : pour une gestion publique dynamique*, RFAP, vol. 3, 2013, n°147, pp. 761-769.

Goulin (M.-E.), *Le contrôle hiérarchisé de la dépense et le contrôle partenarial,* in Hastings-Marchadier (A.) (dir.), *La performance des contrôles de l'État sur les collectivités locales,* LGDJ, Collection « Décentralisation et développement local », 2011, pp. 189-195.

Groper (N.), *Associations transparentes, subventions fallacieuses et gestion de fait*, AJDA, 2003, n°43, pp. 2306-2317.

Groper (N.), *Reconnaissance d'utilité publique des dépenses d'une gestion de fait et jugement pénal*, AJDA, 2004, n°23, pp. 1230-1233.

Groper (N.) et Giannesini (E.), *Les modalités de fixation du montant de l'amende pour gestion de fait,* AJDA, 2005, n°43, pp. 2391-2403.

Groper (N.) et Michaut (C.), *Incidents de parcours en gestion de fait*, AJDA, 2009, n°22, pp. 1188-1193.

Groper (N.) et Michaut (C.), *L'encadrement procédural des amendes pour gestion de fait*, AJDA, 2010, n°9, pp. 490-493.

Groper (N.) et Michaut (C.), *Les limites de la gestion de fait de longue main*, AJDA, 2010, n°22, pp. 1254-1264.

Guillerminet (C.), *La nouvelle fonction comptable de l'État et le devenir du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics*, GFP, 2010, n°5, pp. 328-331.

Hertzog (R.), *La nécessaire réforme de la procédure de gestion de fait*, RFFP, 1999, n°66, pp. 87-105.

Kruger (F.), *Où mènent les débats récents sur la sincérité du budget et des comptes de l'État*, ADJA, 2017, n°31, p. 1758.

Lamarque (D.) et Miller (G.), *Les chambres régionales des comptes et l'appréciation du comportement fautif du comptable*, ADJA, 2004, n°42, pp. 2323-2327.

Lamouroux (S.), *La disparition de la sanction automatique d'inéligibilité pour les comptables de fait : quel avenir pour la sanction électorale*, RFDC, vol. 3, 2003, n°55, pp. 609-621.

Landbeck (D.), *La notion de sincérité en finances publiques*, RFDA, 2002, n°4, pp. 798-806.

Lascombe (M.), *La reconnaissance d'utilité publique des dépenses*, RFFP, 1999, n°66, pp. 53-63.

Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *La gestion de fait, sacrifiée sur l'autel de la rentabilité*, GFP, 2010, n°2, pp. 132-142.

Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *La notion de recettes publiques, la gestion de fait et les contrats contenant un mandat financier*, AJDA, 2009, n°43, pp. 2401-2406.

Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *La Cour des comptes. Projet de loi portant réforme des juridictions financières*, GFP, 2010, n°1, pp. 78-102.

Lesquen (de) (X.), *Les responsabilités respectives des comptables publics principaux et secondaires*, RFDA, 2017, n°3, pp. 585-590.

Limouzin-Lamothe (P.), *Pourquoi une refondation du régime de responsabilité des acteurs de la gestion publique s'impose-t-elle aujourd'hui ?*, RFFP, 2005, n°92, pp. 223-229.

Magnet (J.), *La régularisation de la gestion de fait,* RFFP, 1999, n°66, pp. 81-86.

Manciaux (H.), *De l'origine du principe de sincérité des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale*, RDP, 2005, n°4, pp. 979-989.

Mergeault (B.), *La rénovation du contrôle de la dépense publique locale : retour sur expérience à travers un contrôle partenarial sur les marchés publics de Sotteville-lès-Rouen*, Rev. Trésor, 2008, n°2, pp. 134-139.

Péhau (N.) et Hauptmann (N.), *Le juge, le comptable et la collectivité publique face au préjudice financier*, ADJA, 2016, n°28, pp. 1566-1570.

Perez (E.), *Étude sur l'inéligibilité du comptable de fait*, RFFP, 1991, n°34, pp. 233-253.

Perret (B.), *De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)*, RFAP, vol. 117, 2006, n°1, pp. 31-41.

Pierucci (C.), *Le choix des gestionnaires de budget opérationnel de programme. La gestion publique entre empirisme et réglementation*, in *Réformes des finances publiques et modernisation de l'Administration*, Mélanges en l'honneur du Professeur Robert Hertzog, Economica, 2010, pp. 439-451.

Pilichoski (E.), *La rémunération à la performance est-elle efficace ?*, Perspective Gestions Publiques, Recherches – Études – Veille, 2009, n°30, p. 1.

Poli (R.), *Les indicateurs de performance de la dépense publique*, RFFP, 2003, n°82, pp. 107-113.

Sitbon (P.), *Le comptable patent, justiciable de la CDBF*, GFP, 2012, n°1, pp. 30-33.

Vandendriessche (X.), *La déclaration de gestion de fait*, RFFP, 1999, n°66, pp. 21-45.

Vandendriessche (X.), *Quel avenir pour la gestion de fait* ?, in *Réformes des finances publiques et Modernisation de l'Administration*, Mélanges en l'honneur du Professeur Robert Hertzog, Economica, 2010, pp. 579-590.

8. Gestion publique – LOLF et modernisation de l'administration

Abaté (B.), *Quels indicateurs de performances pour le nouveau budget de l'État ?*, in Bouvier (M.) (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Actes de la 1re Université de printemps de finances publiques du Groupement européen de recherches en finances publiques (GERFIP), LGDJ, 2004, pp. 60-62.

Abraham (J.) et Brillet (F.), *LOLF : de l'esprit de la loi à l'émergence de nouveaux principes de GRH*, Politiques et management public, vol. 26, 2008, n°2, pp. 14-30.

Alliez (T.), *Quel bilan de la responsabilité managériale au sein de l'État, clef de la nouvelle gestion publique,* RFFP, 2013, n°123, pp. 157-166.

Bacache-Beauvallet (M.), *Les indicateurs de performance au sein des services publics : difficultés et effets pervers*, in E. Breen (dir.), *Evaluer la justice*, PUF, Collection « Droit et justice », 2002, pp. 223-239.

Bacache-Beauvallet (M.), *Rémunération à la performance. Effets pervers et désordre dans les services publics*, Actes de la recherche en sciences sociales, vol. 189, 2011, n°4, pp. 58-71.

Barilari (A.), *La réforme de la gestion publique, quel impact sur la responsabilité des acteurs*, in *Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme*, RFFP, 2005, n°92, pp. 25-38.

Barilari (A.), *Vers la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics*, AJDA, 2005, n°13, pp. 696-702.

Bied-Charreton (H.), *La démarche de performance dans le cadre des lois de finances*, Les Notes Bleues de Bercy, 10 mars 2006, n°305, pp. 15-22.

Bouckaert (G.), *Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public*, Télescope, vol. 12, 2005, n°3, pp 12-25.

Bourguignon (A.), *Peut-on définir la performance ?,* Revue française de comptabilité, 1995, pp. 61-65.

Boussard (V.) et Loriol (M.), *Les cadres du Ministère des affaires étrangères et européennes face à la LOLF*, RFAP, vol. 4, 2008, n°128, pp. 717-728.

Bouvier (M.), *L'âge de la nouvelle gouvernance financière et la responsabilisation généralisée des acteurs publics : un autre contrat social, un autre État*, RFFP, 2005, n°92, pp. 39-45.

Brunetière (J.-R), *Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances : une occasion de débat démocratique ?,* RFAP, 2006, n°117, pp. 95-111.

Brunetière (J.-R.), *Les objectifs et les indicateurs de la LOLF, quatre ans après*, RFAP, 2010, n°135, pp. 477-495.

Calmette (J.-F.), *La LOLF comme nouvelle approche des politiques publiques*, Informations sociales, 2008, n°150, pp. 22-31.

Chevalier (Y.), *La réforme budgétaire et la gestion des ressources humaines : quelles conséquence pour la fonction publique ?*, AJDA, 2006, n°10, pp. 523-531.

Chevalier (Y.), *LOLF et fonction publique : GRH, performance et management*, RFFP, 2007, n°97, pp. 99-111.

Chevallier (J.), *Performance et gestion publique*, in *Réformes des finances publiques et modernisation de l'administration*, Mélanges en l'honneur du Professeur Robert Hertzog, Economica, 2010, pp. 83-93.

Cieutat (B.), *Le contrôle des finances publiques : quel équilibre entre régularité et performance, entre responsabilité et liberté,* in Bouvier (M.) (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Actes de la première Université de printemps de finances publiques du groupement européen de recherche en finances publiques (GERFIP), LGDJ, 2004, pp. 94-100.

Descamps (F.), *La création du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics : 1946-1950*, RFAP (Hors-série), 2007, n°5, pp. 27-43.

Desmoulin (G.), *La recherche de la performance des politiques publiques. De l'illusion à la raison ?*, AJDA, 2013, n°16, pp. 894-899.

Duhamel (P.-M.), *Liberté et responsabilité des gestionnaires publics dans la nouvelle constitution budgétaire*, RFFP, 2005, n°92, pp. 207-210.

Duprat (J.-P.) et Simmony (M.), *La fonction d'ordonnateur dans le nouveau cadre de gestion publique*, RFFP, 2008, n°103, pp. 181-197.

Elbaum (M.), *La « politique des indicateurs » : contenu et limites*, Politiques sociales et familiales, vol. 110, 2012, pp. 65-75.

Esclassan (M.-C.), *Performance et renouvellement des principes budgétaires et comptables publics : l'essor du principe de sincérité des comptes dans les systèmes financiers publics contemporains*, in Boutayed Chahira (dir.), *La Constitution, l'Europe et le droit*, Mélanges en l'honneur du Professeur Jean-Claude Masclet, éd. Publications de la Sorbonne, 2013, pp. 211-220.

Esclassan (M.-C.), *Un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers à la nouvelle gestion publique*, RFFP, 2008, n°101, pp. 29-41.

Forest (V.), *Rémunération au mérite et motivation au travail : perspectives théoriques et empiriques dans la fonction publique française*, RISA, vol. 74, 2008, n°2, pp. 345-359.

Fouchet (R.), *Performance, service public et nouvelles approches managériales*, Politiques et management public, vol. 17, 1999, n°2, in *La performance publique*, Actes du 9e colloque organisé en collaboration avec l'IUP management public, IEP d'Aix-en-Provence, Aix-en-Provence, 28-29 mai 1998 - À la recherche de la performance publique, pp. 35-49.

Fouqué (V.) et Renault (T.), *La démarche de performance au sein de l'État : comment mieux utiliser les résultats pour éclairer la décision stratégique et guider l'action publique*, GFP, 2016, n°6, pp. 111-115.

Froment-Meurice (A.) et Groper (N.), *La responsabilité des acteurs de la gestion publique en matière budgétaire, financière et comptable : l'heure du bilan*, AJDA, 2005, n°13, pp. 714-722.

Gibert (P.), *Management public, management de la puissance publique*, Politiques et management public, vol. 4, 1986, n°2, pp. 89-123.

Gibert (P.), *Un ou quatre managements publics ?*, Politiques et management public, vol. 26, 2008, n°3, pp. 7-23.

Gicquel (J.), *Transparence des budgets publics*, in Bouvier (M.) (dir.), *Transparence des finances publiques : vers un nouveau modèle*, Actes du 6e colloque international de finances

publiques organisé par le Ministère de l'Économie et des Finances du Maroc et FONDAGIP organisé les 7 et 8 septembre 2012, LGDJ, 2013, pp. 29-35.

Goudarzi (K.) et Guenon (M.), *Conceptualisation et mesure de la qualité des services publics dans une collectivité territoriale*, Politiques et Management Public, vol. 27, 2010, n°3, pp. 31-54.

Groper (N.), *Les sanctions de droit public financier et la réforme de la gestion publique ou la CDBF et la LOLF,* Rev. Trésor, 2008, n°2, pp. 95-97.

Gueret-Talon (L.), *Management par la Qualité : et si le service public devenait une référence sur le marché ?*, Politiques et management public, vol. 22, 2004, n°2, pp. 39-54.

Hastings-Marchadier (A.), *La LOLF, outil de régulation des relations financières État / collectivités territoriales ?*, Cahiers Administratifs et Politistes du Ponant, 2006, n°14, pp.95-109.

Hertzog (R.), *Définir les obligations de l'administrateur moderne pour rénover la responsabilité des ordonnateurs*, RFFP, 2005, n°92, pp. 133-140.

Hertzog (R.), *Quelques aspects de la loi organique relative aux lois de finances dans ses rapports avec le système administratif*, AJDA, 2001, n°10, pp. 531-538.

Hertzog (R.), *Rendre compte : de quoi parle-t-on ? Les quadratures du cercle démocratique*, RFAP, 2016, n°4, pp. 1011-1026.

Hughes (M.), *Mesurer la performance des services publics : l'expérience des administrations municipales en Angleterre*, Télescope, 2005, n°3, pp 55-68.

Hürstel (X.), *La performance dans le cadre de la LOLF*, Rev. Trésor, 2006, n°7, pp. 446-449.

Jean (J.-P.) et Pauliat (H.), *Primes modulables, qualité et indépendance de la justice judiciaire*, Recueil Dalloz, 2005, n°39, pp. 2717-2722.

Jossé (P.), *Une nouvelle architecture budgétaire au service d'une démarche de performance*, Rev. Trésor, 2006, n°7, pp. 432-432.

Knoepfel (P.) et Varone (F.), *Mesurer la performance publique. Méfions-nous des terribles simplificateurs*, Politiques et Management Public, 1999, n°17, pp. 123-145.

Lajoumard (D.), *La LOLF et l'audit interne dans les administrations de l'État,* GFP, 2016, n°6, pp. 105-110.

Lambert (A.) et Migaud (D.), *La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l'État*, RFAP, 2006, n°117, pp. 11-14.

Lannaud (B.) et Ferrazzi (C.), *Le responsable de programme : une réalité en construction*, Rev. Trésor, 2006, n°7, pp. 441-445.

Lapin (J.), *Performance et fonction publique de l'État : les récentes réformes*, RFAP, vol. 131, 2009, n°3, pp. 601-614.

Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *Plaidoyer pour assurer le succès d'une réforme. La loi organique et la nécessaire refonte de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables*, RFDA, 2004, n°2, pp. 398-412.

Lerique (F.), *La performance, une nouvelle valeur pour rémunérer les fonctionnaires ?,* Dr. adm., 2013, n°2, étude 3.

Mahieux (S.), *Mettre en œuvre la réforme. Le pari de la responsabilité*, RFFP, 2001, n°76, pp. 123-128.

Marin (J.-C.), *Gestion publique, droit public financier et droit pénal*, RFFP, 2005, n°92, pp. 121-126.

Marshall (D.), *La mise en place de la LOLF au sein d'un service déconcentré : un tribunal de grande instance*, RFFP, 2004, n°88, pp. 122-127.

Maucour-Isabelle (A.), *La modernisation de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics à l'entrée de la nouvelle ère budgétaire et comptable*, RFDA, 2006, n°2, pp. 393-400.

Montecler (de) (M.-C.), *Philippe Séguin veut adapter la Cour des comptes aux « exigences de son temps »*, AJDA, 2007, n°33, p. 1784.

Mordacq (F.), *Quels changements liés à la mise en œuvre de la LOLF ?*, in Bouvier (M.) (dir.), *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Actes de la 1re Université de printemps de finances publiques du Groupement européen de recherches en finances publiques, LGDJ, 2004, pp. 30-37.

Rouban (L.), *Le point sur la rémunération au mérite*, RFAP, vol. 112, 2004, n°4, pp. 804-810.

Sicilia (M.), Guarini (E.), Sancino (A.) et *al*., *La gestion des services publics et la coproduction dans les structures de gouvernance à niveaux multiples,* RISA, vol. 82, 2016, n°1, pp. 11-32.

Siné (A.) et Veillet (I.), *La performance, un outil et une démarche indispensables au pilotage des politiques publiques*, in *LOLF, le bilan*, Regards sur l'actualité, 2007, n°335, pp. 21-35.

Simmony (M.), *La démarche de la performance dans le cadre des finances publiques*, RFFP, 2007, n°98, pp. 25-31.

Steckel (M.-C.), *La performance publique en France : Un jeu d'influences croisées entre le national et le local*, GFP, 2010, n°6, pp. 420-423.

Saint-Onge (S.) et Buisson (M.-L.), *La rémunération au mérite dans le secteur public : bilan des connaissances et avenues de recherche*, Management international, vol. 16, 2012, n°3, pp. 74-91.

Trosa (S.), *La loi organique relative aux lois de finances : contrôle ou liberté ?*, RFAP, 2006, n°117, pp. 57-68.

Visscher (de) (C.) et Varone (F.), *La nouvelle gestion publique « en action »*, RIDC, vol. 11, 2004, n°2, pp. 177-185.

Yatim (F.). *L'exercice de la responsabilité managériale dans la sphère publique. Le cas des responsables de programme dans la LOLF*, Revue PMP, vol. 3, 2014, n°31, pp. 319-336.

C. Autres droits nationaux

Bouvier (M.), *Nouvelle gouvernance financière publique durable et conduite de la réforme budgétaire dans les pays en développement*, RFFP, 2007, n°98, pp. 159-178.

Médé (N.), *Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA*, RASJ, 2014, n°1, pp. 173-210.

Nsakani (J.), *La répression des gestions de fait en droit congolais*, Annales de l'Université Marien Ngouabi, vol. 3, 2009, n°10, pp. 69-84.

Nzouankeu (J.-M.), *L'impact des stratégies et réformes des procédures budgétaires sur la performance des fonctions publiques dans l'espace francophone africain*, RFFP, 2007, n°98, pp. 101-108.

Olinga (A.-D.), *Réflexions sur le droit international, la hiérarchie des normes et l'office du juge camerounais,* Juridis périodique, 2005, n°63, p. 11.

Ruffner (M.) et Sevilla (J.), *La modernisation du secteur public : moderniser la responsabilité et le contrôle*, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol. 4, 2008, n°2, pp. 141-166.

Yonaba (S.), *Les contraintes de l'harmonisation d'un droit budgétaire rénové dans la zone UEMOA*, RFFP, 2007, n°98, pp. 69-80.

INDEX ALPHABÉTIQUE

(Les chiffres correspondent aux numéros de pages)

A

abus des biens sociaux, 20, 238, 255, 270, 275, 295

administrateurs, 3, 6, 11, 16, 21, 26, 30, 47, 52, 111, 241, 245, 247, 254, 256, 270, 295, 302, 429, 471, 498, 502, 507

amende, 17, 20, 43, 65, 69, 71, 76, 77, 78, 86, 90, 91, 92, 96, 98, 103, 139, 146, 156, 158, 160, 161, 171, 202, 212, 217, 222, 224, 268, 269, 270, 274, 288, 290, 295, 298, 303, 501, 502

amende pour gestion de fait, 139

association transparente, 140, 141, 143, 144, 146, 148

avantages injustifiés, 84, 149

avantages modulables, 408

B

budget opérationnel de programme, 31, 35, 371, 374, 380, 382, 384, 425, 513

C

causalité adéquate, 72

Chambre des comptes, 7, 49, 93, 121, 130, 137, 138, 150, 153, 154, 169, 170, 171, 211, 215, 331, 481, 482, 488

Code de juridictions financières (CJF), 17

collectivités territoriales décentralisées, 130, 240, 433

comptabilité publique, 3, 18, 21, 31, 32, 35, 47, 50, 52, 78, 81, 94, 112, 121, 124, 127, 133, 140, 142, 143, 147, 148, 155, 159, 161, 163, 168, 189, 215, 308, 328, 335, 367, 371, 388, 391, 398, 428, 433, 435, 452, 457, 460, 473, 481, 503, 512

comptables de fait, 4, 117, 121, 125, 130, 133, 139, 145, 148, 155, 158, 160, 163, 164, 165, 166, 169, 170, 171, 172, 174, 450, 453, 477, 495, 504, 510

comptables publics, 3, 10, 32, 47, 48, 63, 68, 72, 91, 94, 121, 123, 130, 136, 155, 168, 181, 184, 209, 210, 211, 212, 216, 366, 367, 369, 375, 377, 469, 471, 473, 475, 478, 487, 489, 503

compte administratif, 11, 431, 433, 434, 447, 457, 458, 462, 466, 505

Conseil d'État, 4, 70, 77, 87, 114, 118, 123, 128, 142, 147, 322, 410, 457, 472

Conseil de discipline budgétaire et financière (le CDBF), 5

contrôle administratif, 137, 322, 372, 396

contrôle budgétaire, 323, 372, 373

contrôle de gestion, 9, 257, 317, 336, 380, 390, 392, 395, 398, 460, 462, 489, 512

Contrôle supérieur de l'État (CONSUPÉ), 7

corruption, 7, 21, 105, 176, 177, 218, 245, 259, 260, 265, 297, 452, 454, 458, 459, 467, 488, 497

Cour de cassation, v, vii, 182, 183, 185, 191, 194, 198, 204, 205, 206, 210, 211, 212, 221, 224, 226, 232, 234, 243, 248, 250, 255, 257, 258, 266, 273, 275, 276, 278, 279, 280, 284, 285, 288, 289, 290, 291, 296, 297

Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), 3, 50

Cour de Justice de la République (CJR), 19, 176, 511

Cour des comptes, 4, 9, 41, 54, 63, 75, 77, 80, 105, 111, 113, 117, 121, 125, 127, 133, 142, 146, 152, 166, 171, 212, 303, 323, 344, 348, 351, 375, 377, 385, 386, 387, 432, 450, 465, 469, 473, 474, 478, 479, 480, 492, 504, 508, 510

crédits publics, 6, 34, 39, 40, 45, 48, 50, 55, 66, 79, 90, 170, 194, 222, 266, 302, 318, 397, 408, 481

culture de moyens, 310

culture de résultats, 1, 304, 310

D

débets, 46, 70, 73, 90, 91, 158, 477, 498, 499, 500, 501, 502, 503

défaut d'intérêt pratique, 131, 132

deniers publics, 1, 3, 54, 56, 89, 121, 132, 140, 145, 164, 168, 213, 236, 269, 292, 438, 468, 481, 483, 489, 494, 507, 510

dépenses publiques, 9, 26, 49, 112, 135, 137, 307, 317, 322, 336, 337, 366, 367

dépositaire de l'autorité publique, 177, 179, 199, 200, 201, 212, 221, 232, 234

détournement de biens publics, 6, 20, 43, 175, 176, 177, 179, 185, 186, 195, 197, 199, 203, 206, 208, 213, 217, 219, 225, 228, 230, 248, 269, 294, 301, 511

dirigeant social, 249, 253, 255, 262, 265, 271, 273, 281, 290, 294, 296, 297, 298

dommage, 13, 50, 63, 71, 200, 208, 284, 285, 346

droit à l'information, 454, 455

droit budgétaire, 5, 42, 140, 163, 169, 321, 333, 363

droit de saisine, 74, 170, 171

droit public financier, 2, 4, 12, 25, 32, 36, 38, 40, 56, 60, 101, 110, 113, 121, 124, 138, 146, 174, 207, 301, 305, 311, 329, 336, 350, 367, 375, 376, 386, 393, 401, 428, 438, 483, 488, 497, 499, 506, 509

E

élus locaux, 4, 21, 25, 42, 47, 95, 100, 103, 109, 110, 112, 116, 120, 166, 174, 180, 302, 306, 427, 429, 433, 448, 449, 453, 455, 459, 460, 461, 468, 470, 478, 483, 486, 487, 489, 494, 497, 508, 510, 511

F

faute de gestion, 5, 11, 33, 45, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 69, 90, 103, 112, 120, 170, 238, 440

finances publiques, 3, 7, 19, 26, 35, 45, 78, 95, 101, 110, 115, 125, 136, 137, 140, 144, 163, 177, 294, 303, 317, 318, 320, 329, 346, 364, 368, 387, 388, 389, 393, 416, 420, 426, 447, 459, 462, 465, 488, 496, 499, 502, 507, 509, 513, 535

fonds publics, 1, 9, 20, 114, 120, 130, 139, 146, 150, 178, 184, 188, 196, 219, 225, 228, 343, 365, 459, 474, 512, 514

G

gérants de crédits publics, 2, 91, 220

gestion de fait, 3, 10, 27, 121, 128, 137, 138, 139, 140, 143, 159, 161, 170, 215, 216, 302, 428, 460, 496, 507, 510

gestionnaire, 2, 23, 125, 136, 146, 162, 163, 165, 307, 315, 317, 323, 338, 352, 362, 364, 366, 371, 381, 391, 399, 401, 404, 407, 416, 419, 421, 422, 425, 427, 468, 477, 489, 491, 504, 506, 508, 513

Gouvernement, 19, 61, 100, 116, 141, 233, 326, 429, 436, 439, 441, 445, 472, 482

I

immunité, 1, 4, 18, 30, 49, 100, 101, 103, 104, 108, 110, 112, 120, 166, 302, 453, 481, 483, 484, 485, 487, 494, 497, 498

immunité juridictionnelle, 4, 20, 49, 100, 105, 166, 481, 498

incrimination, 21, 177, 186, 190, 203, 204, 230, 236, 238, 239, 244, 248, 253, 258, 259, 261, 262, 267, 270, 286, 298, 490

indicateurs de performance, 313, 319, 320, 326, 344, 346, 347, 349, 352, 353, 355, 356, 357, 379, 382, 409, 412, 420, 426

intérêt social, 249, 250, 253, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 264, 265, 297

irrégularités, 1, 11, 17, 19, 49, 54, 55, 56, 61, 63, 64, 66, 82, 91, 101, 108, 125, 140, 160, 167, 214, 449, 461, 467, 469, 478, 486, 487, 489, 490, 497, 507, 510

irresponsabilité, 25, 32, 36, 110, 113, 114, 115, 174, 430, 431, 439, 440, 484, 486, 487, 496

J

Journal Officiel (J. O), 96

juge des comptes, 3, 12, 63, 72, 100, 111, 120, 122, 124, 127, 134, 137, 140, 155, 156, 165, 166, 167, 168, 169, 209, 212, 213, 214, 236, 331, 367, 368, 369, 371, 434, 460, 462, 478, 481, 487, 495, 510

L

législateur communautaire, 28, 111, 112, 238, 244, 246, 308, 389, 474

législateur national, 244, 268, 474, 492

lien de causalité, 13, 51, 70, 71

loi de règlement, 306, 326, 347, 376, 379, 393, 431, 432, 433

loi organique relative aux lois de finances en France (LOLF), 1

M

mandatement, 33, 83, 106, 368

mandats fictifs, 151, 168

maniement, 3, 121, 127, 128, 133, 153, 157, 180, 181, 185, 191, 236

maniement de brève main, 123

manquements, 3, 36, 115, 155, 176, 216, 234, 282, 301, 470, 481, 508

marchés publics, 62, 66, 91, 143, 144, 147, 196, 225, 289, 292, 369, 454, 458, 462

mauvaise foi, 20, 82, 238, 245, 247, 249, 262, 268, 269, 270, 287, 295, 376, 511

ministres, 16, 45, 74, 100, 110, 113, 115, 120, 140, 166, 175, 176, 219, 233, 301, 302, 383, 393, 399, 406, 408, 425, 432, 435, 459, 466, 478, 483, 486, 497, 513

modernisation de la gestion publique, 2, 56, 174, 305, 307, 328, 350, 386, 401

O

objectifs de performance, 327, 338, 340, 344, 379, 409

ordonnateurs, 1, 5, 10, 42, 55, 72, 79, 93, 98, 103, 108, 110, 118, 120, 131, 133, 153, 162, 166, 170, 191, 203, 216, 222, 236, 266, 300, 330, 361, 374, 391, 397, 401, 414, 426, 438, 443, 466, 469, 475, 479, 481, 486, 487, 503, 509, 510, 514

ordonnateurs délégués, 19, 29, 391, 486

ordonnateurs principaux, 21, 30, 47, 100, 120, 175, 301, 379, 429, 435, 445, 503

ordonnateurs secondaires, 11, 28, 29, 30, 31, 116, 119, 484, 486, 503, 509

P

performance publique, 40, 309, 312, 315, 316, 317, 320, 336, 337, 352, 418, 426

personne morale de droit public, 75, 85, 106, 182, 208, 240, 292, 499, 502

préjudice financier, 15, 51, 65, 66, 69, 70, 71, 87, 91, 158, 216, 371, 453, 477, 503

projet annuel de performance, 326

Q

question prioritaire de constitutionnalité, 115, 205, 225, 226, 279, 284

R

rapports annuels de performance (RAP), 305, 364, 379, 432

rationalisation des choix budgétaires, 321, 323, 324, 352

reconnaissance de l'utilité publique, 3, 156, 160, 163, 164

régime financier de l'État, 1, 8, 9, 12, 28, 43, 48, 50, 56, 308, 320, 330, 333, 351, 362, 376, 396, 402, 426, 469, 470, 480

rémunération au mérite, 25, 386, 403, 404, 405, 408, 409, 410, 411, 412, 416

responsabilité disciplinaire, 11, 18, 43, 491, 492

responsabilité managériale, 8, 12, 23, 38, 44, 157, 304, 305, 362, 373, 378, 390, 395, 401, 425, 429, 492, 504, 509, 513

responsabilité pécuniaire, 10, 12, 15, 16, 18, 41, 42, 47, 49, 99, 100, 111, 115, 121, 174, 303, 305, 468, 483, 499, 504

responsabilité pénale, 13, 20, 33, 36, 43, 102, 117, 177, 184, 190, 201, 210, 215, 230, 241, 246, 427, 446, 485, 492, 511

responsabilité politique, 3, 18, 26, 44, 102, 104, 113, 116, 119, 306, 395, 428, 431, 433, 438, 447, 450, 453, 457, 460, 463, 466, 467, 485, 489, 492, 497, 505, 510

responsable de programme, 23, 34, 327, 371, 373, 379, 381, 382, 385, 387, 388, 390, 392, 393, 394, 395, 396, 398, 400, 402, 419, 422, 493, 513

S

sociétés d'État, 7, 57, 239

système suédois de rémunération, 41

T

titre légal, 3, 130, 133, 134, 135, 137, 138, 157, 184

Tribunal criminel spécial (TCS), 6, 467

TABLE DE JURISPRUDENCE ET DES DÉCISIONS CITÉES

(Les numéros en gras renvoient aux numéros de paragraphes de la thèse)

Jurisprudence camerounaise

1. Juridictions administratives et judiciaires

a) Cour suprême

CS 17 décembre 2013, *Sieur O. N., et autres c/ FEICOM*, n°017/SSP/CS, **454.**

CS 29 avril 2014, *Mme F. E., épse T. K. c/ Minjustice*, n°009/SSP/CS, **454.**

CS 29 avril 2014, *S. S. A., et autres c/ Port Autonome de Douala*, n°005/SSP/CS, **454.**

CS 29 novembre 2014, *P. N. A., c/ MINFI et CAA*, n°19/SSP/CS, **458.**

CS 9 juin 2015, *M. P et État du Cameroun c/ dame Y. E. L.*, n°001/SSP/CS, **426.**

CS 16 juillet 2015, *Sieur L., c/ P.R près le TGI du Lom et Djérem*, n°76/P, **469.**

CS 5 août 2015 *O. A. U., c/ Minsanté*, n°002/SSP/CS, **454, 458.**

b) Cour d'appel

CA du Littoral 10 février 1999, *Reemtsma c/ Sitabac*, n°38/Réf, **590, 598.**

CA du Littoral 11 juin 2009, *Port autonome de Douala c/ S. S. A*, n°31/Crim, **617, 627.**

CA du Littoral 8 janvier 2013, *Queen Fish Company c/ K*, n°04/P, **595.**

c) Tribunal de grande instance

TGI du Mfoundi 19 novembre 2004, *Mme M. M.*, n°114/Crim, **426, 453.**

TGI du Mfoundi 27 juin 2007, *FEICOM c/ ex-D. G.*, n°371/Crim, **453, 499, 500, 520.**

TGI du Mfoundi 27 septembre 2007, *M. P et SIC c/ sieur B. G. R.*, n°680/Crim., **426, 608, 612, 627**

TGI du Mfoundi 11 juillet 2008, *Crédit Foncier du Cameroun c/ sieur B. A. N., et consorts*, n°270/Crim, **595.**

TGI du Mfoundi 19 mars 2012, *CNPS, PIGT, SIX International*, n°119/Crim, **521, 533.**

TGI du Mfoundi 5 janvier 2012, *CAMPOST c/ sieurs E. J. L.*, n°01/Crim, **511, 533.**

TGI du Mfoundi 28 juin 2012, *Sieur E. F.*, n°301/Crim, **426.**

TGI du Lom et Djérem 5 février 2013, *M. P. et sieur L.*, n°08/Crim, **469.**

TGI Koung-Khi 21 avril 2015, *Lycée de HA Bandjoun c/ M. K. P.*, n°16/Crim, **453, 514.**

d) Tribunal administratif

TA du Littoral 2 février 2017, *Sieur M. K. B, c/ Minconsupé*, n°58/QD/17, **156.**

2. Juridictions des comptes (chambre des comptes)

Ch. comptes 24 janvier 2012, *Déclaration de gestion de fait du Préfet du département de Boyo*, n°4/CSC/CDC/S1/12, **312.**

Ch. comptes 6 juin 2012, *Commune rurale de Mogodé*, n°78/AD/CSC/CDC/S2, **349.**

Ch. comptes 14 août 2012, *Déclaration de gestion de fait du sous-préfet de Jakiri*, exercice 2005, n°10/CSC/CDC/S1, **311.**

Ch. comptes 30 août 2012, *Sieurs Effala, Rouly et Minkongo*, n°04/ADD/CSC/CDC/SR, **391.**

Ch. comptes 5 décembre 2012, *Compte de gestion du Palais des congrès*, exercices 2005 et 2006, n°03/AD/CSC/CDC/S3/12, **313.**

Ch. comptes 13 décembre 2012, *Sieur L. B., ex-régisseur de la caisse d'avance n°15-209-9 du ministère de l'Education de base*, n°23/AD/CSC/CDC/SR, **390.**

Ch. comptes 6 février 2013, *Compte de gestion de l'Université de Ngaoundéré*, n°4/AD/CSC/CDC/S3/13, **351.**

3. Cas particulier des autres institutions

a) Conseil de discipline budgétaire et financière

CDBF 16 janvier 2008, *Sanctions disciplinaire et financière à l'ex-Président de la Commission de passation des marchés de la CRTV*, n°002/D/PR/CONSUPÉ/CDBF/SP, **206.**

CDBF 3 septembre 2008, *Sanctions pécuniaires aux sieurs M. J., et B. N. G., respectivement ex-Délégué départemental du MINEDUB pour le Ngoketundja et Délégué départemental du MINEDUB de la Momo*, n°0003/D/PR/CONSUPÉ/SG/SP-CDBF, **149.**

CDBF 3 septembre 2008, *Sanctions pécuniaires aux sieurs F. et B. N. D., respectivement ex-Délégué départemental du MINEDUB pour le Bamboutos et Délégué départemental du MINEDUB pour la Menoua*, n°0015/D/PR/CONSUPÉ/SG/SP-CDBF, **149.**

CDBF 24 novembre 2008, *Sanctions disciplinaire et financière à l'ex-Chef de service de pharmacie à l'hôpital central de Yaoundé*, n°0032/D/PR/CONSUPÉ/CDBF/SP, **206.**

CDBF 23 décembre 2008, *Sanctions des responsabilités de l'ex-Directeur de l'Hôpital Central de Yaoundé*, n°0049/D/PR/SG/CONSUPÉ/CDBF/SP, **137.**

CDBF 18 février 2009, *Sanctions de responsabilités de sieur M. Z. G., ex-Directeur général de la Cameroon Radio and Television (CRTV)*, n°0013/D/PR/CONSUPÉ/SG/SP-CDBF, **153.**

CDBF 11 mars 2009, *Sanction de responsabilités de l'ex-Directeur comptable et financier de la SCDP*, n°00019/D/PR/SG/CONSUPÉ/CDBF/SP/SGSAS, **210.**

CDBF 11 mars 2009, *Sanctions de responsabilités de sieur N. E. J. B., ex-Directeur général de la Société Camerounaise des Dépôts Pétroliers*, n°00021/D/PR/CONSUPÉ/SG/SP-CDBF, **153, 210, 221.**

CDBF 28 décembre 2009, *Sanction des responsabilités de l'ex-Directeur du Fonds d'Aide et de Garantie des crédits aux petites et moyennes entreprises*, n°0034/D/PR/SG/CONSUPÉ/CDBF/SP, **138, 211.**

CDBF 11 novembre 2011, *Sanctions de responsabilités de sieur S. J. I., ex-Directeur général de l'Autorité Aéronautique*, n°0011/D/PR/CONSUPÉ/SG/SP-CDBF, **149.**

CDBF 4 avril 2012, *Sanction des responsabilités d'un ex-Directeur de l'hôpital régional d'Ebolowa*, n°00013/D/PR/CONSUPÉ/SG/SP-CDBF, **161.**

CDBF 14 juin 2012, *Sanctions financières à l'ex-Délégué du gouvernement auprès de la Communauté Urbaine de Limbé*, n°00035/D/PR/CONSUPÉ/CDBF/SP, **140.**

CDBF 11 juin 2012, *Sanctions disciplinaire et financière à l'ex-Doyen de la Faculté des Sciences économiques et de gestion de l'Université de Yaoundé II*, n°00029/D/PR/CONSUPÉ/CDBF/SP/SGSAS, **209.**

CDBF 11 juin 2012, *Sanctions disciplinaire et financière à l'ex-Doyen de la Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université de Yaoundé II*, n°00028/D/PR/CONSUPÉ/CDBF/SP/SGSAS, **209.**

CDBF 11 juin 2012, *Sanctions disciplinaire et financière à l'ex-Recteur de l'Université de Yaoundé II*, n°00027/D/PR/CONSUPÉ/CDBF/SP/SGSAS, **209.**

CDBF 11 juin 2012, S*anctions financières à sieur J. J. N., ex-Directeur général de l'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP)*, n°00030/D/PR/CONSUPÉ/SG/SP, **154, 208.**

CDBF 13 juin 2012, *Sanctions financières à sieur E. K. D., ex-Président de la Commission de Passation des marchés auprès de la Communauté Urbaine de Limbé*, n°00037/D/PR/CONSUPÉ/SG/SP, **149.**

b) Tribunal criminel spécial

TCS 17 mai 2013, *M. P et État du Cameroun – MINFOPRA c/ sieur F. J., et autres*, n°10/Crim/TCS, **426**

TCS 14 juin 2013, *Ministère de la Santé Publique c/ O. A. U*, n°014/Crim/TCS, **514, 458, 522, 536.**

TCS 2 octobre 2013, *Ministère public et État du Cameroun c/ A. M*, n°28/Crim/TCS, **43.**

TCS 21 mars 2014, *M. P et MINFI – ex-ONPC c/ sieur N. E.*, n°007/Crim/TCS, **426.**

TCS 9 octobre 2014, *Société Camerounaise des Dépôts Pétroliers c/ N. E. J. B.*, n°024/Crim/TCS, **562.**

TCS 16 juin 2015, *Ministère des Travaux Publics c/ A. Z. D*, n°017/Crim/TCS, **512, 513.**

TCS 3 juillet 2015, *Port autonome de Douala c/ sieurs T. P, et consorts*, n°022/Crim/TCS, **537.**

TCS 3 septembre 2015, *Sodecoton c/ I. M.*, n°027/Crim/TCS/15, **295, 484, 513, 668, 687.**

TCS 23 octobre 2015, *Aéroports du Cameroun c/ sieur N. O. R.*, n°037/Crim/TCS, **485, 537.**

Jurisprudence européenne et française

1. Juridiction européenne

CEDH 22 mai 2003, *Gouveia da Siva c/ Portugal*, n°65305/01, **801.**

CEDH 29 mars 2006, *Cocchiarella c/ Italie*, n°64886/01, **801.**

CEDH 24 septembre 2009, *Sartory c/ France*, n°40589/07, **801.**

CEDH, gde ch. 10 septembre 2010, *McFarlane c/ Irlande*, n°31333/06, **802.**

CEDH, gde ch., 4 mars 2014, *Stevens*, n°18640/10, **203.**

CEDH 28 octobre 2014, *Panju c/ Belgique*, n°18393/09, **802.**

CEDH 30 octobre 2014, *Palmero c/ France*, n°77362/11, **802.**

2. Conseil constitutionnel

Cons. const. 11 juin 2010, n°2010-6/7-QPC, **528.**

Cons. const. 25 novembre 2011, n°2011-199-QPC, **654.**

Cons. const. 24 octobre 2014, n°2014-423-QPC, **11, 201.**

Cons. const. 1er juillet 2016, n°2016-550-QPC, **202, 218.**

Cons. const. 2 décembre 2016, n°2016-599-QPC, **10, 226, 361, 1165.**

3. Tribunal des conflits

TC 2 avril 2012, *Société Atexo c/ Association des marchés publics d'Aquitaine (AMPA)*, n°3.831, **334.**

TC 16 novembre 2015, *CLAF c/ PLIE Paris Nord-Est*, n°4.032, **334.**

TC 30 juin 2008, *Lenoir c/ Association socioculturelle de l'Ecole nationale des greffes*, n°3.650, **335.**

4. Juridictions administratives

a) Conseil d'État

CE 12 juillet 1907, *Ministre des Finances c/ Nicolle*, n°23.933, Rec. 656, **8, 273.**

CE Ass. 28 juillet 1951, *Laruelle et Delville*, n°04.032, Rec. 464, **35.**

CE 12 décembre 1969, *Darrac*, n°65.987 et n°69.399, Rec. 578, **275, 289.**

CE 7 juillet 1978, *Massip*, n°94.837, Rec. 301, **121, 186.**

CE 11 mai 1987, *Divier c/ Association pour l'information municipale*, n°62.459, **322, 335.**

CE 6 janvier 1995, *Nucci*, *Gouaze,* et *Oltra*, n°145.898, Rec. 6, **279, 285, 289, 332, 1089.**

CE Sect. 30 octobre 1998, *Lorenzi*, n°159.444, Rec. 374, **174.**

CE Sect. 23 février 2000, *Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie c/ Ass. des conseillers régionaux de Provence-Alpes Côte d'Azur et autres*, n°192.852, **300.**

CE 4 octobre 2000, *Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie c/ Pair et consorts*, n°196.290, **297.**

CE 10 novembre 2000, *Despessailles*, n°201.755, Rec. 510, **215.**

CE 3 juillet 2003, *Dubreuil*, n°234.353, **176.**

CE 30 juillet 2003, *Wach*, n°241.260, **352.**

CE Sect. 1er juillet 2005, *M. Ousty*, n°261.002, Rec. 282, **529.**

CE 27 juillet 2005, *Balkany*, n°261.819, Rec. 813, **343.**

CE 15 novembre 2006, *Gallet*, n°253.904, Rec. 466, **11, 200.**

CE 10 janvier 2007, *Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*, n°267.093, **8, 273.**

CE 16 janvier 2008, *Haberer*, n°292.790, Rec. 6, **11, 134.**

CE Sect. 6 novembre 2009, *Société Prest'action*, n°297.877, **294, 309.**

CE 8 février 2012, *Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État*, n°342.825, **157, 258.**

CE 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés*, n°264.541, **416, 419.**

CE 8 octobre 2012, *Fondation des œuvres sociales de l'air*, n°360.838, **384.**

CE 30 janvier 2013, *Imbert*, n°339.918, **143.**

CE 26 février 2014, *M. A. c/ maire de la commune de Saint-Privat (Hérault)*, n°372.015, **267.**

CE 30 décembre 2015, *Commune de Roquebrune-sur-Argens*, n°391.798, **494.**

CE 28 septembre 2016, *Groupement de coopération sanitaire (GCS)*, n°385.903, **285, 339.**

CE Sect. 25 avril 2017, *Flosse et autres*, n°405.244, **346.**

CE 9 juillet 2018, *Commune de Villiers-le-Bâcle c/ France Nature Environnement*, n°410.817, **339.**

b) Cours administratives d'appel

CAA Bordeaux 6 juillet 2004, *Commune du Moule*, n°00BX0202, **1078.**

CAA Paris 20 avril 2005, *Commune de Boulogne-Billancourt*, n°02PA02193, **327.**

c) Tribunaux administratifs

TA Paris 9 avril 2002, *Commune de Boulogne-Billancourt*, n°9702354, **327.**

TA Dijon 18 mars 2004, *Société Prest'action*, n°020659, **305.**

5. Juridictions judiciaires

a) Cour de cassation, chambre criminelle

Cass. crim. 1er mars 2000, *B. Bezombes et a.*, n°98-86.353, Bull. crim. n°101, **620.**

Cass. crim. 29 mars 2000, n°98-87.855, Bull. crim. 2000, n°144, **423, 431.**

Cass. crim. 7 novembre 2000, n°00-81.156, Bull. crim. n°327, **643.**

Cass. crim. 19 juin 2002, n°01-84.397, Bull. crim. 2002, n°140, **412, 441, 452, 460.**

Cass. crim. 14 mai 2003, n°02-81.217, Bull. crim. n°97, **618.**

Cass. crim. 28 mai 2003, n°02-83.544, Bull. crim. n°109, **619, 645, 646.**

Cass. crim. 8 octobre 2003, n°02-81.471, Bull. crim. n°184, **645, 646.**

Cass. crim. 21 septembre 2005, n°04-85.056, Bull. crim. n°233, **417.**

Cass. crim. 20 avril 2005, n°04-83.017, Bull. crim. n°140, **462.**

Cass. crim. 28 février 2006, n°05-83.461, Bull. crim. n°55, **666.**

Cass. crim. 4 mai 2006, n°05-81.151, Bull. crim. n°119, **450.**

Cass. crim. 13 septembre 2006, n°05-84.111, Bull. crim. n°220, **475, 480, 481.**

Cass. crim. 25 octobre 2006, n°05-85.998, Bull. crim. n°5538, **619.**

Cass. crim. 19 septembre 2007, n°07-80.533, **620, 682.**

Cass. crim. 14 novembre 2007, n°06-87.378, Bull. crim. n°282, **618.**

Cass. crim. 24 septembre 2008, n°08-80.113, **553, 677.**

Cass. crim. 25 février 2009, n°08-80.314, Bull. crim. n°56, **651.**

Cass. crim. 2 décembre 2009, n°09-81.967, Bull. crim. 2009, n°204, **423, 424, 473, 489, 496.**

Cass. crim. 18 mai 2011, n°10-81.045, Bull. crim. 2011, **418.**

Cass. Ass. plén, 20 mai 2011, n°11-90.025 et n°11-90.033, n°11-90.032, **476, 653.**

Cass. crim. 19 décembre 2012, n°11-88.190, Bull. crim. n°283, **412, 432, 437, 523, 696.**

Cass. crim. 30 janvier 2013, n°11-89.224, Bull. crim. n°33, **417, 419.**

Cass. crim. 30 avril 2014, n°13-82.912, **650.**

Cass. crim. 5 novembre 2014, n°13-85.751, **638.**

Cass. crim. 17 décembre 2014, n°13-87.968, **638.**

Cass. crim. 29 juin 2016, n°15-83.598, **493.**

Cass. Ass. plén, 22 juillet 2016, *Lagarde*, n°16-80.133, **549.**

Cass. crim. 1er février 2017, n°15-84.511, **637.**

Cass. crim. 22 février 2017, n°15-87.328, **466, 542, 546.**

Cass. crim. 20 avril 2017, n°16-80.091, Bull. crim. n°109, **417, 659.**

Cass. crim. 20 juin 2017, n°16-80.982, **587, 636.**

Cass. crim. 27 juin 2018, n°18-80.069, **418.**

Cass. crim. 24 octobre 2018, n°17-87.077, **442.**

b) Cour d'appel

CA Grenoble, 10 septembre 2003, n°de RG 01/00006, **671, 679.**

CA Versailles, 19 mai 2011, n°10/01523, **593.**

CA Paris, 17 février 2015, n°13/13278, **548.**

6. Juridictions financières

a) Cour des comptes

C. comptes 25 mars 1999, *Université Claude Bernard Lyon I, Assoc. Collège Universitaire Rhône-Alpes d'Implantologie Orale*, n°22470, **301.**

C. comptes 30 mai 2002, *Commune d'Huez*, n°32629, **380.**

C. comptes 7 juillet et 14 octobre 2003, *Commune de Levallois-Perret*, n°37176, **343, 368, 1089.**

C. comptes 27 septembre 2007, *Office public département d'habitation à loyer modéré de Seine-et-Marne*, n°49319, **282.**

C. comptes 4e ch., 25 septembre 2008, *Association d'action éducative du tribunal pour enfants de Bobigny (AAE 93)*, n°52603, **362.**

C. comptes 30 avril 2009, *Département de l'Isère*, n°54814, **375, 1162.**

C. comptes 17 décembre 2009, *Gestion de fait des deniers de la Collectivité d'outre-mer de Polynésie française*, n°56457, **345.**

C. comptes 18 mars 2010, *Commune de Pacé*, n°57188, **297.**

C. comptes 9 juin 2011, *Gestion de fait des deniers du département de la Martinique*, n°61375, **344.**

C. comptes 8 septembre 2011, *Gestion de fait des deniers de la commune d'Hénin-Beaumont*, n°61910, **344.**

C. comptes 18 juillet 2012, *Office de tourisme de l'Alpe d'Huez*, n°64462, **285.**

C. comptes 9 janvier 2013, *Ecole nationale des ponts et chaussées*, n°65752, **143.**

C. comptes 12 septembre 2013, *Gestion de fait des deniers du Centre hospitalier de Champagnole*, n°67725, **348.**

C. comptes 24 octobre 2013, *Institut pour le développement des compétences en Nouvelle-Calédonie*, n°67940, **258.**

C. comptes 24 octobre 2013, *Maison de retraite « Saint-François » à Vermenton*, n°67984, **258.**

C. comptes 19 décembre 2013, *Service hydrographique et océanographique de la marine*, n°68201, **155.**

C. comptes 13 mars 2014, *Commune de Rivière-Pilote (Martinique)*, n°68961, **157.**

C. comptes 16 avril 2015, *Régie départementale des transports des Bouches-du-Rhône*, n°72199, **154.**

C. comptes 22 septembre 2016, *Gestion de fait des deniers de la Collectivité d'outre-mer de Polynésie française*, n°2016-2889, **346.**

C. comptes 28 février 2017, *Gestion de fait présumée des deniers de l'État, Ministère de la défense / Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives*, n°2017-3401, **299, 318, 383.**

C. comptes 28 février 2017, *Gestion de fait présumée des deniers de l'État, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie / Caisse des dépôts et* consignations, n°2017-3501, **300, 318.**

C. comptes 7 janvier 2019, *Commune du Thuit-Signol (Eure)*, n°2018-4000, **367, 368**.

C. comptes 24 janvier 2019, *Parc national des Écrins*, n°2019-0112, **873.**

C. comptes 21 février 2019, *Département du Pas-de-Calais*, n°2019-0287, **873.**

b) Cour de discipline budgétaire et financière

CDBF 19 juillet 1974, *De Grailly et autres c/ Marché d'intérêt national de Paris-La Villette et la SEMVI*, n°26-70, **134.**

CDBF 22 novembre 1989, *Chiganne, Ayax et autres c/ Société anonyme La Signalisation*, n°83-238, **126, 133.**

CDBF 6 novembre 1992, *Pillay c/ Caisse primaire d'assurance maladie de Melun (Seine-et-Marne)*, n°96-262, **126, 134, 241.**

CDBF 6 mai 1993, *Établissement public central Charbonnage de France*, n°98-275, **133.**

CDBF 20 mai 1998, *Société de banque occidentale,* n°125-364, **216, 217.**

CDBF 29 septembre 1999, *Société Altus Finance*, n°130-404-I, **199.**

CDBF 19 avril 2000, *Bibé, Wagner et Javal c/ Banque du Phenix et du crédit chimique*, n°132-343, **133, 135.**

CDBF 4 avril 2001, *Office public intercommunal d'habitations à loyer modéré (OPHLM) de Creil*, n°133-380-I, **188, 247.**

CDBF 20 décembre 2001, *Mme Michaux-Chevry, Janky c/ région Guadeloupe,* n°135-469, **194, 239.**

CDBF 19 juin 2002, *Délégation espace aérien (DEA)*, n°136-382, **186.**

CDBF 18 septembre 2002, *Dougados c/ Association foncière urbaine autorisée de Sérignan*, n°137-413/366, **133.**

CDBF 4 décembre 2002, *Avoine et Gallet c/ Caisse centrale de mutualité sociale agricole*, n°134-442/443, **133.**

CDBF 13 juin 2003, *Société d'Economie Mixte (SEM) Sarcelles chaleur*, n°141-385, **187, 245.**

CDBF 7 novembre 2003, *Association l'Etape*, n°142-400, **191.**

CDBF 16 décembre 2003, *Institut national polytechnique de Grenoble (INPG) et Université Joseph Fourier Grenoble I*, n°143-441.497, **183.**

CDBF 28 octobre 2005, *Ministère de la Défense, Direction des constructions navales,* n°150-49-I, **183.**

CDBF 24 février 2006, *Sté Altus finance, Haberer, Hénin et Paquin* [2e arrêt], n°152-404, **133, 199.**

CDBF 30 juin 2006, *Syndicat intercommunal à vocation multiple de la région d'Etaples-sur-Mer) – SIVOM,* n°154-551, **240, 242, 244.**

CDBF 11 juillet 2007, *Ministère de la Défense, Service interarmées de liquidation des Transports (SILT)*, 157-523, **135, 192.**

CDBF 20 décembre 2007, *Société SCIC Habitat Île-de-France*, n°158, **147.**

CDBF 21 février 2008, *Agence nationale de valorisation de la recherche*, req. n°160-581, **148, 214, 889.**

CDBF 25 juillet 2008, *France Télécom*, n°161-569, **193.**

CDBF 5 décembre 2008, *Contrat de vente de sous-marins Agosta 90 au Pakistan*, n°163-493-II, **134.**

CDBF 19 décembre 2008, *Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) de Corse*, n°164-592, **187.**

CDBF 3 juillet 2009, *Ecole régionale des déficients visuels (ERDF) de Loos*, n°167-610, **188.**

CDBF 27 novembre 2009, *Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) de Paris*, n°169-570, **191.**

CDBF 10 décembre 2010, *Commune de Bandol*, n°172-680, **214.**

CDBF 20 mars 2012, *Centre hospitalier de Marigot à Saint Martin (Guadeloupe),* n°181-587, **199.**

CDBF 16 novembre 2012, *Agence nationale pour l'emploi (ANPE)*, 186-639, **134.**

CDBF 18 décembre 2012, *École nationale d'Equitation*, n°187-699, **188.**

CDBF 21 mars 2013, *Secrétaire d'État chargé des Sports*, n°188-712, **147, 186, 224.**

CDBF 17 juin 2013, *Centre hospitalier intercommunal (CHI) de La Lauter à Wissembourg*, n°189-683, **188.**

CDBF 15 juillet 2013, *Office des postes et télécommunications de la Polynésie française*, n°190-661, **183, 185, 188, 217.**

CDBF 6 octobre 2014, *Centre Hospitalier Universitaire de Caen*, n°195-686/704, **191.**

CDBF 8 décembre 2014, *Maison de retraite publique de Vertheuil*, n°196-718, **186, 188.**

CDBF 22 janvier 2015, *Établissement public du campus de Jussieu*, n°197-713, **185.**

CDBF 10 avril 2015, *Établissement public de coopération culturelle « L'autre canal »*, n°198-719, **188, 394.**

CDBF 12 mai 2015, *Entreprise minière et chimique*, n°199-731, **183.**

CDBF 4 décembre 2015, *Fondation nationale des sciences politiques et Institut d'études politiques de Paris (FNSP-IEP de Paris)*, n°204-727, **186.**

CDBF 30 décembre 2016, *Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse,* n°212-735-II, **203.**

CDBF 26 juin 2017, *Cité du cinéma*, n°213-742, **183.**

CDBF 26 juin 2017, *École nationale supérieure Louis Lumière*, n°214-758, **183.**

CDBF 20 juillet 2017, *Institut Curie*, n°215-765, **187, 190.**

CDBF 13 octobre 2017, *Opéra national de Bordeaux*, n°216-784, **147, 190, 235.**

CDBF 15 décembre 2017, *Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)*, n°217-730-II, **146, 187.**

CDBF 22 février 2018, *Société d'investissement de la filière pêche de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon*, n°218-749, **146, 190, 245.**

CDBF 6 avril 2018, *Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU),* n°219-793, **147, 161, 185, 188.**

CDBF 3 mai 2018, *Office national des anciens combattants et victimes de guerre*, n°220-783, **150, 169, 188.**

CDBF 26 juillet 2018, *Association Marseille Provence 2013-Capitale européenne de la culture (MP2013)*, n°221-776, **169.**

CDBF 4 septembre 2018, *Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN),* req. n°222-771, **163.**

CDBF 12 octobre 2018, *École nationale de formation agronomique* (ÉNFA), n°223-786, **160, 169, 185.**

CDBF 29 novembre 2018, *Ordre national des chirurgiens-dentistes*, n°224-800, **187.**

CDBF 13 décembre 2018, *Chambre départementale d'agriculture de Tarn-et-Garonne*, n°225-790, **187, 190, 191.**

CDBF 13 décembre 2018, *Chambre départementale d'agriculture du Puy-de-Dôme*, n°226-791, **187, 190, 191,**

CDBF 13 février 2019, *Centre hospitalier d'Ajaccio*, n°230-805, **191.**

CDBF 22 mars 2019, *Chambre départementale d'agriculture de la Corrèze*, n°232-792, **150.**

c) Chambre régionale des comptes

CRC Rhône-Alpes 12 juin 2002, *Commune des Chassieux, Société d'équipement du Rhône et de Lyon*, **306.**

CRC Rhône-Alpes 17 juin 2003, *Association de gestion du Palais des sports et spectacles de Saint-Etienne*, **323, 326.**

CRC Rhône-Alpes 18 mai 2005, *Office de tourisme de l'Alpe-d'Huez*, n°2005-02GF, **297.**

CRC Île-de-France 6 juin 2005, *Département de l'Essonne*, n°05-0465 J, **348.**

CRC Île-de-France 8 novembre 2005, *Ville de Paris,* n°1210, **348.**

CRC Île-de-France 29 novembre 2005, *Gestion de fait des deniers de la commune de Paris,* n°05-1208 J à 05-1212 J, **299.**

CRC Île-de-France 9 février 2006, *Commune de Bussy-Saint-Georges*, n°06-0101 J, **306.**

CRC Nord-Pas-de-Calais 6 juillet 2010, *Gestion de fait des deniers de la commune d'Hénin-Beaumont*, n°2010-0010, **281, 1089.**

CRC Nord-Pas-de-Calais, Picardie 11 février 2016, *Lycée Robert de Luzarches à Amiens*, n°2016-003, **324.**

CRC Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes 5 septembre 2016, *LEGT Edouard Branly à Châtellerault (Vienne)*, n°2016-0028, **368.**

CRC Normandie 8 février 2018, *Association amicale du personnel communal du Thuit-Signal (Eure)*, n°2018-02, **330.**

d) Cour de justice de la République

CJR 7 juillet 2004, *Gilibert*, n°04-001, **524.**

CJR 30 avril 2010, *Charles X...*, n°10-001, **678.**

CJR 19 décembre 2016, *L. Christine*, n°2016/001, **547.**

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS v
TABLE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS vii
SOMMAIRE xi
INTRODUCTION 1
I. La responsabilité des ordonnateurs dans le contexte de la modernisation de la gestion publique 2
A. La volonté de mettre en œuvre les réformes 2
1. La réforme justifiée par l'inadaptation de la responsabilité traditionnelle 3
2. La réforme marquée par la volonté de renforcer le pouvoir de décision financière 8
3. La nécessaire circonscription du cadre d'analyse 9
B. La responsabilité, une notion juridique en pleine évolution 12
1. La responsabilité à la croisée du juridique et de la morale 13
2. Les responsabilités pécuniaire et disciplinaire *a priori* insuffisantes 15
3. Les responsabilités pénale et politique, un concept inégal dans sa mise en œuvre 19
4. Le flou conceptuel entourant la responsabilité managériale des gestionnaires 23
C. L'ordonnateur, une notion juridique confrontée à des logiques différentes 25
1. La notion d'ordonnateur s'inscrit dans un cadre juridique rénové 25
2. L'ordonnateur, une qualité complémentaire à celle de gestionnaire 34
II. La responsabilité des ordonnateurs, le débat en questions 35
A. Les préoccupations contemporaines liées à la responsabilité des ordonnateurs 35
1. La contribution à la réflexion autour de la responsabilité des ordonnateurs 36
2. Les mutations contemporaines du régime de la responsabilité des ordonnateurs .. 37
B. Les précisions sur le processus méthodologique 38
1. Les méthodes retenues 39
a) Les défis de la méthode juridique 39
b) Les enjeux de la méthode comparative 40
2. La justification et l'annonce du plan 42
Première partie: La logique des moyens aux sources de la responsabilité des ordonnateurs .. 45
Titre I: Une responsabilité financière soumise à des régimes juridiques différents 47
Chapitre 1: La responsabilité financière pour faute de gestion 49
Section 1. La consécration de la responsabilité financière des ordonnateurs 50
§ 1. Le fondement de la responsabilité financière des ordonnateurs 51

A. L'ambigüité dans la définition de la faute de gestion 51
1. La faute de gestion, une notion « rebelle » à la systématisation législative..... 51
a) La faute de gestion, une notion imprécise en droit français 52
b) La faute de gestion, une notion progressivement clarifiée en droit camerounais 55
2. La « construction jurisprudentielle » de la notion de faute de gestion 57
a) La construction de la notion de faute de gestion par le juge français 58
b) L'édification de la notion de faute de gestion par le CDBF camerounais 60
B. Le préjudice, élément essentiel à la détermination du niveau de responsabilité 62
1. L'appréciation du préjudice fondé sur l'irrégularité commise par l'ordonnateur 63
a) « L'objectivation » de la sanction d'irrégularités en présence de préjudice ... 63
b) La « subjectivation » de la responsabilité en l'absence de préjudice évalué .. 66
2. Les difficultés liées à l'identification du préjudice subi par l'entité publique.... 68
C. Le lien de causalité entre le préjudice subi et le manquement de l'ordonnateur.... 71
§ 2. La mise en œuvre d'une procédure « juridictionnalisée » devant le (la) CDBF..... 73
A. Les règles de procédure devant le (la) CDBF strictement encadrées 73
1. L'étroitesse des modalités de saisine 73
a) La restriction des auteurs de la saisine du CDBF en droit camerounais 74
b) Le droit de saisine progressivement étendu en droit français 74
2. La procédure d'instruction garante des droits de la défense 76
B. La diversité des infractions poursuivies et des sanctions prononcées 78
1. La spécificité des infractions poursuivies..... 78
a) Le caractère non exhaustif des infractions définies en droit camerounais..... 78
b) L'articulation des infractions sanctionnables en droit français 80
2. La catégorisation des sanctions prononcées..... 86
a) Le resserrement progressif des conditions de cumul des sanctions prononcées..... 87
b) Le caractère modulable des sanctions prononcées 89
i) Le caractère répressif nettement marqué des sanctions prononcées par le CDBF. 90
ii) L'éventail fort limité des sanctions prononcées par le juge financier français 94
iii) La sanction complémentaire : la publication de l'arrêt au Journal officiel . 96
Section 2. Les limites circonstanciées de la responsabilité pécuniaire des ordonnateurs 99
§ 1. Les règles dérogatoires de la responsabilité pécuniaire..... 100
A. La consécration de l'immunité des ministres en droits camerounais et français.. 100
1. L'immunité totale des membres du gouvernement devant le (la) CDBF..... 101

2. Les raisons du maintien d'un régime exonératoire des ministres 102
B. L'incompétence partielle de la CDBF à l'égard des élus locaux 103
1. Le principe général d'irresponsabilité financière des élus locaux devant la CDBF 103
2. L'aménagement d'un régime d'exception à l'injusticiabilité des élus locaux .. 105
§ 2. L'immunité actuellement questionnée des ministres et élus locaux devant le (la) CDBF 110
A. Les arguments en vue de l'assujettissement des ministres devant le (la) CDBF . 110
1. Vers l'abandon de l'office du CDBF camerounais 111
2. Le maintien de l'office de la CDBF malgré la volonté de réforme 112
3. Les expériences étrangères de responsabilité des ordonnateurs 113
B. La position pleinement assumée, mais discutable, du juge constitutionnel français 115
1. La substitution du contrôle démocratique à la responsabilité pécuniaire 115
2. L'étonnement suscité par la position du juge constitutionnel 117
Conclusion du chapitre 1 121
Chapitre 2 : La responsabilité financière en présence d'une gestion de fait 123
Section 1. Les modalités de constitution de la gestion de fait 124
§ 1. L'analyse des éléments constitutifs de la gestion de fait des deniers publics 124
A. La détention ou le maniement des fonds publics 125
1. Le maniement des fonds publics par un comptable de fait de « brève main » . 125
a) Le maniement lié à l'ingérence dans les opérations de recettes ou de dépenses 125
b) Le maniement consécutif à l'extraction irrégulière de recettes ou dépenses 126
2. Le maniement des fonds publics par un comptable de fait de « longue main » 127
B. L'extension de l'objet du maniement des fonds publics 130
1. Les deniers publics, critère essentiel dans la qualification de la gestion de fait 130
2. Les fonds privés réglementés, critère supplémentaire de la gestion de fait 131
C. Le dépassement ou l'absence du titre légal au maniement les fonds 132
1. Le dépassement du titre d'habilitation par le comptable de fait 132
2. L'absence du titre d'habilitation à manier les deniers publics 135
a) La validation par le juge français du mandat de perception 135
i) L'érection, sous conditions, du mandat de perception en titre légal 135
ii) La remise en cause de la théorie du mandat valant titre légal 137
b) L'assimilation de la procuration au titre légal par le juge camerounais 139
c) La constitution d'une infraction pénale en raison de l'absence de titre légal 140
§ 2. La diversité des formes innovantes de gestion de fait en dépenses 142

A. La gestion de fait consécutive à la mise en place « d'associations transparentes » 143
1. L'association transparente, canal privilégié de la gestion de fait 143
a) La diversification des critères de l'association transparente 143
b) Les motifs du recours à l'association transparente 145
2. Les implications de la requalification de la transparence opérée par les juges 148
B. La gestion de fait par extraction irrégulière des fonds : la théorie du mandat fictif 150
1. L'unité doctrinale dans la définition de la notion de mandat fictif 150
2. Les approches jurisprudentielles dans la construction de la notion de mandat fictif .. 152
a) Le mandat fictif *ratione materiae* concernant l'objet de la dépense 152
i) La base jurisprudentielle du mandat fictif *ratione materiae* en France 152
ii) Le fondement jurisprudentiel du mandat fictif *ratione materiae* au Cameroun 155
b) Le mandat fictif *ratione personae* concernant l'indication du créancier 156
Section 2. L'examen de la procédure de la gestion de fait par le juge financier 157
§ 1. La nécessaire précision des objectifs et finalités de la procédure de gestion de fait 157
A. Le rétablissement des règles comptables, l'objectif principal de la gestion de fait 158
1. La règle de l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et du comptable 158
2. Les suites procédurales du rétablissement des règles comptables 159
B. Le rétablissement des formes budgétaires, l'objectif supplémentaire de la gestion de fait 161
1. Le rétablissement des règles budgétaires impose une RUP des dépenses 161
a) Le champ d'application de la reconnaissance de l'utilité publique 162
b) L'effet juridique de la reconnaissance de l'utilité publique 163
2. L'intérêt de la reconnaissance de l'utilité publique des dépenses 165
a) La justification théorique de la reconnaissance de l'utilité publique 165
b) La justification pratique de la reconnaissance de l'utilité publique 166
§ 2. Le choix de la « procédure CDBF » et de la « procédure gestion de fait » 167
A. La sanction par la CDBF d'agissements constitutifs de gestion de fait 167
1. La distinction entre la « procédure de gestion de fait » et le « déféré CDBF ». 167
2. L'exercice par la CDBF de sa compétence en matière de gestion de fait 168
B. Les diverses situations liées à l'engagement de la procédure de la gestion de fait 170
1. La centralité de la Chambre des comptes dans la procédure de gestion de fait 171
2. La possible dualité procédurale en cas de gestion de fait en droit français 173
Conclusion du chapitre 2 175

Conclusion du titre 1 177
Titre 2 : Une responsabilité pénale exposée à des critères distincts de qualification..... 179
Chapitre 1: La responsabilité pénale en matière de détournement de biens publics..... 181
Section 1. Les composantes structurant l'infraction de détournement de biens..... 182
§ 1. L'élargissement du cadre juridique préalable de l'infraction 183
A. Les conditions liées à la qualité de l'auteur de l'infraction..... 183
1. Les précisions sur les personnes investies d'une mission de service public..... 183
a) La diversité des personnes dépositaires de l'autorité publique..... 184
b) L'extension aux personnes chargées d'une mission de service public..... 185
2. Les contours imprécis de la notion de dépositaires publics et de subordonnés 188
3. Les cas de détournement de biens par les personnes privées en droit camerounais..... 189
B. Les conditions liées à l'objet du détournement..... 190
1. La pluralité des biens détournés..... 191
a) Les actes et titres..... 191
b) La diversité de biens incorporels 192
c) La généralisation de biens mobiliers et immobiliers..... 193
2. Le champ d'incrimination du titre de rétention des biens détournés 193
a) La rétention frauduleuse de biens en raison des fonctions ou de la mission 194
b) Les hypothèses de maitrise matérielle ou immatérielle de biens en cause.... 195
§ 2. Les éléments constitutifs de l'infraction de détournement de biens 196
A. La réalisation matérielle de l'infraction de détournement..... 197
1. L'inadéquation de l'acte matériel de soustraction de biens en droit français ... 197
2. Les contours de l'acte matériel de détournement de biens..... 198
B. « L'intentionnalité » de l'infraction de détournement 201
1. L'infraction de détournement en présence de l'élément intentionnel..... 201
a) L'exigence du caractère frauduleux de l'infraction en droit camerounais.... 201
b) La construction de l'élément moral en droit français..... 202
2. L'infraction constituée en l'absence de l'élément intentionnel en droit français 204
Section 2. Le régime de répression de l'infraction de détournement de biens..... 207
§ 1. L'exposé des modalités procédurales 207
A. Les règles procédurales de mise en mouvement de l'action publique..... 207
1. Le régime spécial de prescription de l'action publique 207
2. La particularité de l'action civile..... 212

B. La singularité des règles procédurales propres aux comptables publics 213
1. L'évolution du principe de l'exception préjudicielle de débet 213
a) La justification de la règle de l'exception préjudicielle de débet 214
b) La plénitude de juridiction du juge pénal en matière de sanction des comptables 216
2. L'autonomie du juge répressif par rapport au juge des comptes 219
a) Le caractère d'ordre public de l'autonomie d'action du juge financier 219
b) La dépendance du juge des comptes à l'égard de la procédure pénale 220
§ 2. La sévérité des peines encourues 221
A. Les sanctions de l'infraction résultant d'un acte positif : le détournement 221
1. Les sanctions encourues à titre principal 221
a) La peine privative de liberté 222
b) L'hétérogénéité des peines pécuniaires 226
2. Les sanctions encourues à titre complémentaire 228
a) Le caractère controversé des peines de déchéances 229
b) Le prolongement des peines complémentaires 232
B. L'incrimination de détournement de biens par négligence en droit français……234
1. La répression du délit de négligence par une juridiction de droit commun 236
2. La sanction du délit de négligence par la Cour de Justice de la République 237
Conclusion du chapitre 1 241
Chapitre 2 : La responsabilité pénale en matière d'abus de biens sociaux 243
Section 1. L'aménagement du champ d'incrimination du délit d'abus de biens sociaux .. 244
§ 1. Le relatif élargissement du champ spatial de l'incrimination 245
A. La soumission certaine des sociétés publiques au droit commercial 245
1. Les sociétés publiques commerciales de droit 245
2. Les sociétés publiques sans forme sociétaire commerçante 247
B. L'hétérogénéité de la source légale d'incrimination de l'infraction 250
1. L'incrimination pénale du délit en droit français, œuvre du législateur national 250
2. L'incrimination du délit au Cameroun, œuvre du législateur communautaire . 252
§ 2. La construction prétorienne des éléments constitutifs de l'infraction 255
A. La définition relativement imprécise de l'élément matériel 255
1. La nécessité d'un usage des biens et des crédits de la société 255
a) La conception extensive de la notion d'usage 255
b) La diversification du contenu de l'usage 257

i) L'usage abusif des biens sociaux 257
ii) L'usage abusif du crédit de la société 259
iii) L'usage abusif des pouvoirs par les dirigeants 260
2. La nécessité d'un usage contraire à l'intérêt social 262
a) L'acte de gestion contraire à l'intérêt social 262
b) L'acte illicite constitutif d'abus de biens sociaux 264
i) Les hésitations jurisprudentielles 264
ii) L'interprétation de la position jurisprudentielle retenue 266
B. La complexité de la définition de l'élément moral de l'incrimination 268
1. La mauvaise foi du dirigeant, expression du dol général 268
2. L'usage des biens sociaux à des fins personnelles, expression du dol spécial . 270
Section 2. Les contours de la répression de l'infraction d'abus de biens sociaux 273
§ 1. La logique répressive de l'infraction d'abus de biens sociaux 273
A. Le foisonnement des sanctions encourues 273
1. L'imbroglio juridique autour des sanctions d'abus de biens en droit camerounais 274
2. La catégorisation des peines d'abus de biens sociaux prévues en droit français ... 276
a) La diversité des peines principales 276
b) Les peines complémentaires, redoutables mesures de prophylaxie commerciale 277
c) La création législative de circonstances aggravantes du délit d'abus de biens . 280
B. Les particularités des modalités procédurales en cas d'abus de biens sociaux 281
1. La particularité de la prescription de l'action publique 281
a) La construction prétorienne du délai de prescription d'abus de biens sociaux 282
i) La prescription en l'absence de dissimulation des agissements répréhensibles 282
ii) La prescription différée en présence de dissimulation des actes délictueux ... 284
b) La consécration législative du délai butoir de prescription 288
2. La singularité liée à la constitution de partie civile 289
§ 2. L'application des sanctions aux comportements incriminés 292
A. L'illustration jurisprudentielle du délit d'abus de biens sociaux 292
1. L'abondante illustration jurisprudentielle du délit d'abus de biens en France . 292
a) La sanction à titre principal de l'auteur du délit d'abus de biens sociaux 293
b) La sanction de la complicité du délit d'abus de biens sociaux 294
c) La sanction du recel du produit d'un abus de biens sociaux 296

2. La résistance injustifiée du juge camerounais 298
B. Les garanties de l'efficacité de la répression 302
1. La précision accrue du domaine de la répression 302
2. L'adaptation souhaitée des peines 304
a) L'adaptation accrue des peines privatives de liberté 304
b) La redéfinition des modalités de l'amende 304
Conclusion du chapitre 2 307
Conclusion du titre 2 309
Conclusion de la première partie 311
Seconde partie: La logique de résultats à l'origine de la rénovation de la responsabilité des ordonnateurs 313
Titre 1: Le nouveau cadre de la responsabilité managériale des ordonnateurs 317
Chapitre 1: La performance, fondement de la responsabilité managériale 319
Section 1: La diffusion des pratiques de la performance en droit public financier 321
§ 1. La performance, une notion doctrinale controversée 321
A. La conception politiste de la performance publique 322
1. La performance comme mode de légitimation du rôle de l'État 322
2. Les limites liées au processus de prise de décisions des autorités publiques ... 325
B. L'approche économique et/ou gestionnaire de la performance publique 325
1. La distinction entre la performance publique et la performance privée 326
2. La diversité des approches économiques et/ou gestionnaires de la performance 327
§ 2. La performance publique, une notion consacrée 330
A. Les tentatives françaises d'application de la performance publique 330
1. La genèse de la performance en droit budgétaire français 331
a) La création du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics 331
b) L'expérimentation de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) 333
2. L'ancrage de la performance de l'action publique dans la LOLF 335
a) La performance dans la loi organique du 1er août 2001 336
b) L'analyse des critères d'appréciation de la performance dans la LOLF 338
B. La logique de la performance au cœur du droit financier camerounais 339
1. La quasi-absence d'un cadre juridique avant la réforme de 2007 339
a) L'inexistence initiale de la démarche de performance 339
b) Les prémisses d'une gestion publique rationnelle 341

2. L'éclosion normative de la performance en droit budgétaire camerounais 343
Section 2. L'extensibilité des outils de mesure de la performance publique 346
§ 1. L'articulation des outils de mesure de la performance 347
A. La disparité des objectifs de performance de l'action publique 348
1. La définition des objectifs de performance de l'action publique 348
a) Les objectifs d'efficacité socio-économique 348
b) Les objectifs de qualité de service 350
c) Les objectifs d'efficience de la gestion 353
2. La mesure des objectifs de performance : un exercice légitime, mais complexe 354
B. Les impératifs du choix des indicateurs de performance 356
1. La conceptualisation des indicateurs de performance 357
a) Les indicateurs, instruments privilégiés de la mesure de performance 357
b) La nécessaire catégorisation des indicateurs de performance 359
i) La survivance des indicateurs de moyens et d'activités 360
ii) Le développement des indicateurs de résultats 360
2. L'ajustement des indicateurs de performance 363
§ 2. L'analyse des repères sur la systémique de la mesure de la performance 364
A. L'inscription des indicateurs de performance dans un système d'acteurs 365
1. Les risques de manipulation et de comportements opportunistes 365
2. La complexité d'interprétation des indicateurs 368
B. Le processus de transformation des indicateurs 368
1. La modélisation des différents types d'indicateurs 368
2. Les difficultés spécifiques d'appréciation des indicateurs d'impact 369
a) La clarification sémantique des indicateurs de résultats et d'impact 369
b) La difficile mesure des objectifs d'impact 370
Conclusion du chapitre 1 373
Chapitre 2: La responsabilité managériale, corollaire de l'autonomie de gestion 375
Section 1: Les modalités de mise en œuvre de la responsabilité managériale 376
§ 1. L'étendue de la responsabilité managériale des ordonnateurs 377
A. Les contours traditionnels de la responsabilité en voie de transformation 377
1. La transformation de la responsabilité fondée sur le respect des règles de droit 378
a) La rénovation des rôles actuels des comptables et des ordonnateurs 378
i) Le contrôle hiérarchisé, le choix d'un contrôle ciblé de la dépense publique 378
ii) Le CPD, comme nouvelle orientation des relations ordonnateur-comptable 380

b) La combinaison des aspects hiérarchiques et partenariaux, des difficultés pratiques 382
2. La responsabilité d'assurer une bonne gestion financière 384
a) La responsabilité de bonne gestion financière, obligation des nouveaux managers 384
b) Les conséquences de la carence tenant à l'insincérité budgétaire 386
B. Les contours modernes de la nouvelle dimension de la responsabilité managériale 390
1. Une responsabilité managériale appréciée par rapport aux résultats obtenus... 390
a) Les conditions d'identification des cibles de résultats attendus 390
b) L'identification des outils de gouvernance quant aux résultats à atteindre... 391
i) Les outils de dialogue de gestion 391
ii) Les outils de pilotage de gestion 392
iii) Les outils de l'évaluation des résultats 393
2. Une responsabilité fondée sur l'exigence d'un compte rendu fiable 394
§ 2. Les techniques d'appréciation de la responsabilité managériale 396
A. L'identification de la chaîne d'appréciation de la responsabilité managériale..... 396
1. Les statut et missions du responsable de programme, une réalité en construction..... 397
a) Une absence de formalisation des statuts et missions dans les textes fondateurs.... 397
b) La consécration textuelle des statut et missions du responsable de programme 400
2. La double responsabilité du responsable de programme 403
a) La responsabilité du responsable de programme devant le ministre sectoriel... 404
b) La pratique des auditions du responsable de programme devant le Parlement en droit français 405
B. Le renouvellement des outils d'appréciation de la responsabilité managériale ... 407
1. L'institutionnalisation d'un système de contrôle de gestion 407
a) Le contrôle de gestion, une exigence managériale 407
b) La diversité des outils de déploiement et d'animation du contrôle de gestion .. 409
2. Le système d'audit interne au programme 411
Section 2. La détermination du régime de responsabilité managériale des ordonnateurs .. 413
§ 1. La RLP, des pratiques hétérogènes dans un contexte de réformes inachevées 414
A. Les dispositifs de rémunération à la performance en France : l'avancée des réformes 415
1. La précision sur le cadre juridique de la rémunération liée à la performance .. 415
a) La situation antérieure à l'entrée en vigueur de la LOLF..... 416

b) Les réformes postérieures à l'entrée en vigueur de la LOLF 418
2. La NGP, un mouvement vers la généralisation des mécanismes d'intéressement 419
a) Le système incitatif des managers soumis à un pouvoir hiérarchique 420
i) Le remodelage des avantages modulables individuellement 420
ii) Les primes d'intéressement collectif en passe d'être effectives 422
b) L'intéressement des gestionnaires non soumis à un pouvoir hiérarchique ... 424
B. La timide généralisation de la rémunération liée à la performance au Cameroun 425
1. La construction du cadre juridique de la rémunération à la performance 426
2. La pratique de la rémunération liée aux performances en droit camerounais .. 427
§ 2. La rémunération à la performance, les limites d'une pratique gestionnaire 428
A. La RLP, les limites d'une pratique liée au caractère « multifonctionnel » du service public 429
1. La rémunération incitative exposée au principe d'égalité devant les services publics 429
2. Le caractère « multifonctionnel » du service public, limite à la rémunération incitative 430
a) Le contenu du caractère « multifonctionnel » du service public 430
b) Le caractère « multifonctionnel » du service public dans un système incitatif 432
B. La RLP, une atteinte au principe d'égalité dans un service public de coproduction 433
1. Le principe de coproduction des services publics 433
2. L'incompatibilité entre le système incitatif et le caractère « multi-usagers » du service public 434
Conclusion du chapitre 2 437
Conclusion du titre 1 439
Titre 2: La responsabilité à répercussions politiques au travers du choix de gestion 441
Chapitre 1: La quasi-absence de la responsabilité politique à l'épreuve du choix de gestion 443
Section 1. Le caractère imparfait des mécanismes de contrôle politique des ordonnateurs 444
§ 1. L'inefficacité des procédures de contrôle politique des ordonnateurs 445
A. La particulière faiblesse de la procédure de reddition des comptes 445
1. La procédure d'examen du projet de loi de règlement peu redoutée 445
2. L'examen du compte administratif, un exercice formel affaibli 447
B. L'impuissance des mécanismes de mise en œuvre de la responsabilité politique 449
1. Les insuffisances des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique .. 449
a) La responsabilité politique des ordonnateurs remarquablement inopérante . 450

b) L'impact des poursuites judiciaires sur la fonction des ordonnateurs 452
2. Les verrous limitatifs de mise en jeu de la responsabilité politique 453
a) Le parlementarisme rationalisé, un verrou constitutionnel 454
b) Le fait majoritaire, une pratique politique 456
§. 2. L'élection, un mécanisme imparfait de sanctions politiques des ordonnateurs 458
A. La sanction électorale, critère efficient de la responsabilité politique 458
1. L'examen de la responsabilité des ministres à travers le jeu électoral 459
2. L'examen de la responsabilité des élus locaux à travers le jeu électoral 461
a) Le principe de la responsabilité des élus locaux envers les électeurs 461
b) Les expériences étrangères de la sanction politique des élus locaux 462
B. La critique de la sanction électorale comme critère efficient de la responsabilité 464
1. L'insuffisance de la thèse de la sanction électorale 464
2. Les illustrations de l'insuffisance de la sanction électorale 465
Section 2. La subsistance de la responsabilité des ordonnateurs à statut politique 467
§ 1. Le renforcement des moyens de contrôle des ordonnateurs à statut politique 467
A. L'obligation de communication des documents budgétaires consacrée 467
1. Les documents budgétaires, moyens de renforcement du contrôle politique ... 468
a) L'extension du droit à l'information aux personnes morales en droit français 468
b) L'élargissement des moyens d'information 470
2. Les nouveaux moyens d'information des citoyens 472
B. Le contrôle au moyen de la communication des observations du juge des comptes 474
§ 2. Le difficile contrôle politique de l'ordonnateur 475
A. Les difficultés inhérentes aux actes de gestion avalisés par un organe délibérant 476
B. La transparence financière, mesure destinée à éclairer les choix de gestion 477
Conclusion du chapitre 1 481
Chapitre 2: La perspective de réforme du régime de responsabilité des ordonnateurs 483
Section 1. Pour une responsabilité mieux adaptée au plan structurel 484
§ 1. La volonté manifeste d'une unification organique des juridictions financières 485
A. Une volonté d'unification organique affichée en France, mais non aboutie 486
B. Une unification organique en voie d'être retrouvée en droit camerounais 488
§ 2. Les modalités d'adaptation de la réforme au prisme des droits étrangers 491
A. Les expériences étrangères 491
1. Les expériences européennes : les cas du Portugal et de l'Italie 492
2. Les modèles africains : les cas marocains et sénégalais 494

B. Les pistes d'évolution et les modalités d'adaptation de la réforme 495
1. Les perspectives d'évolution de la réforme des juridictions financières en France 496
2. Les préalables à l'institution d'une juridiction financière unique au Cameroun ... 497
Section 2. Les solutions pour une responsabilité largement perfectible au plan matériel .. 499
§ 1. Les solutions communes aux systèmes français et camerounais 499
A. Les solutions inhérentes à la responsabilité financière des ordonnateurs 500
1. Supprimer l'immunité fonctionnelle accordée aux ministres devant le (la) CDBF 500
2. Supprimer l'irresponsabilité couvrant les agents disposant d'un « ordre écrit » ... 502
3. Élargir les autorités de saisine du CDBF et réviser les mécanismes de contrôle... 504
B. Les solutions découlant des autres formes de responsabilité des ordonnateurs ... 505
1. Soumettre la faute disciplinaire des ordonnateurs au principe de la légalité 505
2. Déterminer la nature de la responsabilité supportée par le gestionnaire 507
§ 2. Les solutions propres aux droits français et camerounais..... 510
A. Les solutions propres au système français..... 510
1. Assouplir la procédure de gestion de fait 510
2. Systématiser la responsabilité des élus locaux devant la CDBF 512
B. Les solutions propres au système camerounais 514
1. Le constat du faible taux d'exécution des décisions rendues par le CDBF 515
2. Améliorer le dispositif d'exécution des décisions du CDBF..... 517
Conclusion du chapitre 2..... 521
Conclusion du titre 2 523
Conclusion de la seconde partie 525
CONCLUSION GÉNÉRALE..... 527
BIBLIOGRAPHIE 535
INDEX ALPHABÉTIQUE..... 571
TABLE DE JURISPRUDENCE ET DES DÉCISIONS CITÉES 575
TABLE DES MATIÈRES 587

La responsabilité des ordonnateurs dans le système financier public contemporain : étude comparée des droits camerounais et français

Résumé : Comme la France, le Cameroun a hérité du système dit de « budget de moyens » qui met l'accent sur la régularité juridique dans la gestion des finances publiques. Des réformes engagées au cours de la décennie 2000, réorientent leurs systèmes financiers vers la recherche de performance de la dépense publique. En se fondant sur une approche globale des innovations introduites dans le droit public financier des systèmes considérés, ce travail tente de démontrer que la responsabilité des ordonnateurs, certes de nature et d'effectivité variables, ne répond plus uniquement à une logique juridique fondée sur le respect des règles de droit, mais davantage à une logique managériale guidée par la recherche de la performance sur la base d'objectifs établis et de résultats mesurables. Le projet se structure en deux phases. D'une part, la faute sanctionnable, qui s'apprécie au regard des obligations qui incombent à l'ordonnateur, est tournée vers la préoccupation de la régularité juridique. D'autre part, cette préoccupation ne prend pas en compte l'exigence de performance, qui est à la base de la loi organique relative aux lois des finances.

Mots clés : **Responsabilité – ordonnateurs – gestionnaires publics – contentieux financier – finances publiques – performance publique – Cameroun – France**

……..

The responsibility of authorizing officers within contemporary public financial systems : a comparative study of the Cameroonian and French legal systems

Abstract : Just like France, Cameroon inherited what is known as the "budget by means" system which places emphasis on legal regularity in the management of public finances. However, reforms initiated in the 2000s, gave a fresh orientation to their financial systems by focusing more towards the search for the performance of public expenditure. Based on a global approach to the innovations introduced in the public financial law of the systems under consideration, this work attempts to demonstrate that the responsibility of the authorizing officers, although with some variances as to its nature and effectiveness, no longer only responds to a legal logic based on the respect of the rules of law, but more to a managerial logic guided by the search for performance on the basis of established objectives and measurable results. The project is structured in two phases. On the one hand, the reprehensible fault, which is assessed in the light of the obligations incumbent on the authorizing officer, is directed towards the preoccupation with legal regularity. On the other hand, this concern does not take into account the performance requirement, which is the basis of the organic law bearing on finance laws.

Key words : **Responsibility – authorizing officers – publics managers – financial litigations – public finances – public performance – Cameroon – France**

Unité de recherche/Research unit : *Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales (CERAPS – CNRS UMR 8026), 1 Place Déliot, CS 10629, 59024 LILLE CEDEX, francoise.de-feraudy@univ-lille.fr,* http://ceraps.univ-lille2.fr
Ecole doctorale/Doctoral school : *Ecole doctorale des sciences juridiques, politiques et de gestion, n° 74, 1 place Déliot, 59000 Lille, ecodoc.univ-lille2.fr,* http://edoctorale74.univ-lille2.fr
Université/University : *Université de Lille, 42 rue Paul Duez, 59000 Lille,* http://www.univ-lille.fr