

Samuel Eric KOUA
Magistrat, Enseignant associé à l'Université Catholique
d'Afrique Centrale et à l'Université de Douala

La prescription de la CEMAC¹ pour la création d'une Cour des comptes : le cas du Cameroun

Mots-clés : Cameroun - CEMAC - institution supérieure de contrôle - cour des comptes - Conspue - CBBF

En 2011, une directive CEMAC prescrit aux États-membres la création d'une institution supérieure de contrôle indépendante (ISC). La mise en œuvre au Cameroun sera complexe et difficile.

Si l'on en croit Jean Bodin, « *les finances publiques sont le nerf de la république* »². De ce point de vue, elles constituent le point névralgique de la chose publique, doivent être sécurisées et faire l'objet d'une gestion saine. Signe des temps, aujourd'hui, même le législateur communautaire est conscient de la nécessité d'une gestion orthodoxe des fonds publics.

Cela étant, à la fin de son ouvrage relatif au contrôle de l'État sur le continent africain, (J. M) Bretta suggérait que les organisations sous régionales puissent jouer un rôle appréciable dans l'ancrage institutionnel des principes de contrôle des finances publiques³. C'est dans cette optique que le législateur communautaire a instauré des mécanismes de surveillance multilatérale des politiques budgétaires aux niveaux de la CEMAC⁴ et de l'Union européenne.

Faisant spécifiquement sienne la suggestion de (J. M) Bretta, le législateur communautaire CEMAC adopta deux générations de directives en matière de finances publiques. Les directives de première génération sont adoptées en 2008. L'adoption des directives de la seconde génération intervient en 2011 pour remédier aux incohérences et insuffisances de celles de 2008 susvisées, et les abroger. Ces directives de 2011 prises en exécution de celle portant Code de transparence adoptée le 19 décembre 2011, sont au nombre de 05 :

- La Directive n° 01/11/11-UEAC- 190-CM-22 relative aux lois de finances ;
- La Directive n° 02/08-UEAC-190-CM-17 portant Règlement général sur la comptabilité publique ;
- La Directive n° 03/03-UEAC – 190-CM portant nomenclature budgétaire ;

¹ Ce sigle signifie Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale. Elle est née le 16 mars 1994 à N'Djamena, des cendres de l'UDEAC (Union douanière des États de l'Afrique centrale). Elle comprend 06 États : le Cameroun, le Gabon, la Guinée Equatoriale, le Congo, la Centrafrique et le Tchad.

² Cité par BUISSON (J), *Finances publiques*, Dalloz, 15^e édition, 2012, p. 3.

³ QUEDRAOGO (D), *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : Etude sur l'évolution des Cours de comptes*, Thèse pour le doctorat, Université de Montesquieu de Bordeaux 4, p. 43.

⁴ Pour des développements sur la question, lire (D) AVOM et (D) GBETNKOM, « La surveillance multilatérale des politiques budgétaires dans la zone CEMAC : bilan et perspectives », *Monde et développement*, 2003, n° 123, p. 107-125.

- La Directive n° 04/08-UEAC-190-CM-17 relative aux opérations financières de l'État ;

- Et la Directive n° 05/08-UEAC-190-CM-17 relative au plan comptable de l'État.

Au-delà du souci de l'harmonisation du droit public financier dans la zone CEMAC, l'adoption des directives précitées, visait en filigrane la promotion d'une gestion financière responsable au sein des États de cet espace communautaire. Il s'ensuit que l'éradication des maladies infantiles des finances publiques africaines⁵ : la corruption, le détournement des deniers publics et la gabegie, est l'un de ses objectifs primordiaux.

La directive CEMAC de 2011 relative aux lois des finances, compte tenue des innovations remarquables qu'elle recèle, aura particulièrement retenu l'attention de l'opinion publique nationale. Sans être exhaustif, ces innovations sont : le renforcement du contrôle parlementaire des deniers publics, la consécration du budget programme, la démocratisation des processus budgétaire et la prescription de la Cour des comptes comme ISC.

Indéniablement, la prescription de la Cour des comptes comme ISC aux États membres de la CEMAC, est l'innovation la plus saisissante dans le domaine du contrôle des finances publiques. Cette prescription procède de l'article 72 de la Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011. Cet article dispose en effet que : « *Le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des administrations est assuré par une Cour des Comptes qui doit être créée dans chaque État (...). Elle est l'Institution Supérieure de Contrôle dans chaque État* ».

Afin que nul n'en ignore, on entend par ISC, l'organe de nature juridictionnelle ou non, indépendant ou autonome des trois pouvoirs, qui, au sein d'un État, assure au niveau le plus élevé le contrôle de la gestion des finances publiques, et coordonne l'activité des autres organes de contrôle. Pour faire bref, « *Les ISC sont des organes supérieurs qui veillent à ce que les actes financiers de l'administration fassent l'objet de suivi selon les normes comptables* »⁶.

Traditionnellement, chaque État a le droit de choisir librement sa forme d'ISC. C'est pourquoi il existe une diversité d'ISC dans le monde. La nature de l'ISC peut varier d'une culture juridique à une autre. Classiquement, la doctrine distingue trois modèles d'ISC : le modèle juridictionnel ou latino⁷, le modèle anglo-saxo⁸ et le modèle allemand (mixte)⁹. En marge des trois modèles précités, existe le modèle administratif en vigueur notamment à Cuba, au Mali et au Cameroun. Ici, ce sont les Services du CONSUPE/l'inspection générale de l'état qui tiennent lieu d'ISC.

On relèvera que la Cour des comptes prescrite par le droit CEMAC aura deux types de missions : les missions juridictionnelles et les missions non juridictionnelles. Sur le premier point, il faut noter que cette Cour assurera le jugement et l'apurement des comptes publics, et sanctionnera les irrégularités constatées durant ses investigations sur le compte apuré. Selon Desheemaeker, pour la Cour, juger un compte c'est vérifier que le comptable public a rempli correctement sa tâche¹⁰. D'évidence, si lors du jugement d'un compte, des irrégularités y sont constatées, la Cour doit, par un jugement, mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du contrôlé¹¹. Bien entendu, « *Ce jugement ne tranche pas un litige, mais s'assure de l'accomplissement parfait d'une obligation répétitive* »¹². Un litige suppose la présence de deux parties devant le juge : le demandeur et le défendeur. Or, tel n'est pas le cas en matière d'apurement des comptes publics par le juge des comptes. En l'espèce, le comptable public défère juste ces comptes à ce dernier afin qu'il les juge. A contrario des procédures contentieuses des autres juridictions, il n'y a pas de débat contradictoire dans le contentieux devant le juge des comptes. Quoi qu'il en soit, après avoir jugé le compte, la Cour sous analyse, rendra un arrêt déclarant le compte contrôlé quitte, en avance ou en débet.

Fait notable, la Cour des comptes objet de cette étude, est compétente pour contrôler y compris au plan juridictionnel les ordonnateurs¹³, et sanctionner les fautes de gestion commises par ceux-ci¹⁴. De la sorte, elle s'éloigne de la Cour des comptes française et de l'actuelle Chambre des comptes de la Cour suprême du Cameroun, qui ne peuvent contrôler au sens juridictionnel du terme les ordonnateurs, ni sanctionner les fautes de gestion commises par eux. En France, ces fautes sont sanctionnées par la Cour de dis-

⁵ DIARRA (E), « Pour un observatoire des finances publiques africaines », *Afrilex*, p. 2.

⁶ GONZALE (B) et ALII, « Les ISC et leurs stratégies de communication », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 3, Vol. 4, 2008, p. 463.

⁷ Qui a pour ISC la Cour des comptes. Pratiquent ce modèle, la France, l'Espagne, le Portugal, le Brésil, la plupart des États francophones d'Afrique, etc.

⁸ Ici, l'ISC renvoie à un organe généralement rattaché au parlement, mais vis-à-vis duquel il est indépendant. Comme exemples d'ISC relevant de ce modèle, on peut citer : le National Audit Office (NAO) en Angleterre, le Vérificateur Général au Canada, le Government Accountability Office (GAO) en Corée du Nord, l'Office National d'Audit en Chine et l'Auditeur Général en Inde.

⁹ Modèle mixte en ce qu'il combine des éléments d'ordre administratif et juridictionnel. Comme les juges fédéraux allemands, ses membres sont nommés à vie. Le président et le vice-président de cette ISC sont élus sur proposition du gouvernement fédéral par les assemblées parlementaires. Il est prosaïquement appelé en Français Tribunal des Comptes allemand alors qu'il n'a pas de compétences juridictionnelles. Lire à ce sujet LAMARQUE (D), « Le Contrôle Supérieur des Finances Publiques en Allemagne : la Bundesrechnungshof », *Revue Trésor*, n° 8-9, 2008, p. 636.

¹⁰ DESCHEEMAER (C), « Changer les procédures juridictionnelles de la Cour : une réforme attendue et de grande ampleur », *Gestion et Finances Publiques*, n° 10, octobre 2009, p. 700.

¹¹ Les sanctions dont ils sont passibles devant cette Cour sont : les déchéances et les amendes (les débetts).

¹² VACHIC (J.P), cité par MBENOU (T), « La sauvegarde des droits de l'homme en matière de jugement des comptes » in (Dir. Alexi DIPANDA MOUELLE et Maurice KAMTO), *Justice, Procédures juridictionnelles et Protection des droits de l'homme en Afrique*, p. 82.

¹³ En matière de dépense publique, les ordonnateurs principaux sont : les chefs des départements ministériels et des institutions constitutionnelles (Sénat, Assemblée nationale, Conseil économique et social, Conseil constitutionnel, etc.). En matière de recettes, le Ministre des finances est l'ordonnateur principal de l'État alors que les autres chefs des départements ministériels sont des ordonnateurs secondaires.

¹⁴ Ainsi qu'il ressort de l'article 74 de la Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 : « *Toute personne appartenant au cabinet d'un membre du gouvernement, tout fonctionnaire ou agent d'un organisme soumis à un titre quelconque au contrôle de la Cour des Comptes et toute personne à qui est reproché un des faits énumérés à l'article 75 de la présente directive, peut être sanctionné pour faute de gestion* ».

discipline budgétaire et financière. Au Cameroun, si la loi portant régime financier de l'Etat précitée, à travers son article 76, élargit les compétences de ladite chambre en lui permettant notamment de juger les fautes de gestion des ordonnateurs, en l'état actuel de la pratique du contrôle de l'exécution du budget dans ce pays, réprimées par le Conseil de discipline budgétaire et financière CDBF¹⁵. C'est dire que, la Cour des comptes prescrite par le législateur CEMAC aux États membres, au plan fonctionnel, s'assimile à une forme de fusion entre la Cour des comptes française et la Cour de discipline budgétaire et financière de l'hexagone. Le Congo Brazzaville qui a actuellement une Cour des comptes et de discipline budgétaire et financière, se rapproche de ce schéma.

La Cour des comptes est avant tout juge de la sincérité des comptes publics¹⁶. Contrairement au juge pénal qui statue *in rem* et *in persona*, le juge des comptes se limite à la stricte appréciation des actes du comptable public. Il ne saurait, lors de l'appréciation de la responsabilité de ce dernier, tenir compte de sa personnalité au moment où il concevait le compte scruté. On dit alors que devant le juge des comptes, on a à faire à un contentieux subjectif¹⁷. C'est un truisme, la fonction sanctionnatrice de la Cour sous analyse la particularise des modèles d'ISC ne relevant pas du modèle latin. En effet, cette Cour a le pouvoir de sanctionner les irrégularités constatées lors de ses investigations sur les comptes à lui déférés. Or, les modèles d'ISC allemand, anglo-saxon et de type CONSUPE n'ont pas de pouvoir sanctionnateur. Ils constatent justes les irrégularités et formulent des observations y afférentes. À charge pour les organes sanctionneurs compétents de tirer les conséquences de droit et de prononcer les sanctions le cas échéant. À titre d'exemple, l'ISC actuelle du Cameroun (le CONSUPE) se limite à la constatation des irrégularités commises, lors de l'exécution du budget, par des ordonnateurs et autres agents publics hormis les comptables, dont la responsabilité disciplinaire et financière relève de la compétence de la chambre des comptes de la Cour suprêmes. Il incombe au CDBF de les sanctionner.

Au vu de sa fonction sanctionnatrice sus relevée, la Cour risque bousculer certaines habitudes en

matière de gestion des finances publiques. En fait, jusque-là en France et dans les États francophones d'Afrique, les ministres sont irresponsables sur le plan de la discipline budgétaire et financière. Note un auteur : « *Il est couramment admis que les ministres ordonnateurs principaux doivent disposer d'une certaine latitude, d'une marge de manœuvre pour décider de l'opportunité des dépenses à engager ; il sera donc inutile de les encombrer de règles paralysantes et leur responsabilité est d'autant plus atténuée* »¹⁸. Or, au regard de la Directive n° 01/1/11-UEAC- 190-CM-22 du 19 décembre 2011 : « *En cas de faute de gestion telle que définie à l'article 75 de la présente directive, tous les ordonnateurs encourrent, en raison de l'exercice de leurs attributions, les responsabilités que prévoit la constitution de chaque État, sans préjudice des sanctions prononcées par la Cour des comptes* ».

La deuxième catégorie des missions de cette Cour, sans être exhaustif, s'articulera autour de la fonction de conseil ou d'assistance des pouvoirs publics, d'information¹⁹, de contrôle de gestion, d'audit²⁰, d'évaluation des performances ainsi que de certification de la régularité, de la fidélité et de la sincérité des comptes publics²¹. Le contrôle de gestion concerne l'ordonnateur. Il porte sur la qualité de la gestion des deniers publics. Il vise spécifiquement à s'assurer de l'utilité de la dépense publique qui a été prescrite par l'ordonnateur.

L'amélioration de la qualité de la dépense publique est l'une des finalités primordiales de l'action du juge financier. La future Cour des Comptes, pour rationaliser la dépense publique, devra, au-delà des audits de régularité, réaliser des audits de performance. Ces derniers ont pour objet la vérification des écarts éventuels existants entre les moyens déployés et les objectifs atteints pour s'assurer que l'entité auditée a économisé ou non. Ce type d'audit vérifie s'assure donc du respect de la loi des trois « E » (efficacité, économie et efficience) par l'opération de dépense scrutée.

Fort de ce qui précède, il importe d'analyser les fondements du choix de la Cour des comptes comme ISC par le droit CEMAC (I) ainsi que l'implémentation timide et complexe de la prescription servant de prétexte à cette étude (II).

1 Les fondements du choix de la Cour des comptes comme ISC par le droit CEMAC

Comme précédemment mentionné, il existe quatre modèles d'ISC. Mais, le législateur CEMAC jeta son dévolu sur le modèle latin (la Cour des comptes). La fragilité de l'indépendance de l'ISC actuelle du Cameroun, le mimétisme institutionnel et l'influence des partenaires au développement, pourraient justifier un tel choix.

A. La fragilité de l'indépendance de l'ISC actuelle du Cameroun

Le fonctionnement des ISC est régi par des standards internationaux. Usuellement, ces standards sont dénommés ISSAI (Normes internationales de contrôle des finances publiques). Elles sont élaborées et publiées par l'Organisation interna-

¹⁵ Fonctionnellement parlant, il est l'équivalent de la Cour de discipline budgétaire et financière au Cameroun.

¹⁶ Pour le Docteur Christophe NYOBE NLEND, Chef de la Division de la Magistature et des Greffes à l'ENAM : « *Le juge des comptes est le juge de la sincérité des écritures comptable* » (Cours d'Ethique et Déontologie du Magistrat, (Année académie 2012-2013).

¹⁷ PHILIP(L), *Finances publiques, les dépenses publiques, le droit budgétaire et financier*, Paris, Édition Cujas, 2000, p. 353.

¹⁸ TOURE (C), « *Le système de contrôle des finances publiques au Mali* », *Afrilex* n° 4, 2004, p. 156.

¹⁹ À travers la publication de ses rapports, elle informera les pouvoirs publics et l'opinion nationale sur les irrégularités commises lors de l'exécution du budget.

²⁰ Il s'agit de l'audit de conformité, de l'audit de performance et de l'audit financier. Ce dernier consiste à déterminer si les états financiers sont fidèles.

²¹ À l'instar du Compte général de l'État.

tionale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

Cela dit, il est souvent reproché au statut du CONSUPE son inadéquation avec les exigences de l'INTOSAI relatives à l'indépendance des ISC. Cette inadéquation procèderait de la relativité de son indépendance organique et de la fragilité de son autonomie fonctionnelle.

La relativité de son indépendance organique

Selon l'ISSAI 1 (la Déclaration de Lima)²², « Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques ne peuvent accomplir de manière objective et efficace leurs tâches que si elles sont indépendantes du service contrôlé et si elles sont soustraites aux influences extérieures »²³. Or, « Les Services du Contrôle supérieur de l'État relèvent de l'autorité directe du Président de la République, dont ils reçoivent les instructions et à qui ils rendent compte »²⁴. Cette posture institutionnelle des services de l'ISC actuelle du Cameroun, restreint leur champ de compétence. À titre illustratif, en raison du principe de la séparation des pouvoirs, ils ne sauraient contrôler la gestion financière du parlement.

De manière générale, l'indépendance de l'ISC à l'égard de l'exécutif est considérée comme une condition de son efficacité²⁵. Comme garantie à cette indépendance, l'INTOSAI exige que l'ISC ait une base constitutionnelle ou législative. Ce qui n'est pas le cas des Services du CONSUPE qui ont une base réglementaire. Subsidièrement, l'on soulignera que le degré d'indépendance d'un organe est aussi tributaire de la place occupée dans la pyramide kelsénienne par l'acte qui lui sert de base juridique. Les Services du CONSUPE étant fondés sur un acte réglementaire, leur indépendance s'expose à une certaine relativité.

Toutefois, la Déclaration de Mexico précitée ne lie pas les États. Plus fortement, résultant d'une association privée (l'INTOSAI), ses règles (les ISSAI) ne sauraient revêtir un caractère coutumier synonyme de leur « obligatorité » éventuelle à l'égard des États. De même, la Déclaration de Mexico reconnaît qu'il n'existe pas d'ISC totalement indépendant²⁶. De ce point de vue, la relativité de l'indépendance des Services du CONSUPE pourrait s'avérer a priori concevable. Mais, indéniablement, la soustraction de l'ISC de l'emprise des trois pouvoirs de l'État constitue un indicateur sérieux de son indépendance, d'après les standards internationaux en matière de contrôle des finances publiques.

Pour des raisons de bienséances, un État peut se conformer à une règle non obligatoire. C'est ainsi qu'aujourd'hui dans les relations internationales, des États, pour éviter d'être mis au banc des accusés de la communauté internationale, se conforment à certains instruments relevant de

la *soft law* comme si ceux-ci jouissaient d'une contrainte non exprimée.

Quoiqu'on en dise, pour amener ses membres à se conformer aux standards susvisés, le droit CEMAC leur a prescrit la Cour des comptes comme ISC. C'est le lieu de rappeler que cette Cour, selon le législateur CEMAC, devra être autonome du pouvoir judiciaire et indépendant vis-à-vis du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif²⁷. *Quid* de la fragilité de l'autonomie fonctionnelle du CONSUPE ?

La fragilité de son autonomie fonctionnelle

Selon le principe 3 de la Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC²⁸ : « Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques sont respectueuses des lois adoptées par le parlement qui les concernent, mais ce dernier ni l'organe exécutif ne peuvent ni les diriger ni faire preuve d'ingérence ». La situation organique sus relevée du CONSUPE, prédisposerait ce dernier à subir l'ingérence de l'exécutif. Il faut noter que les Services du CONSUPE ont deux types de missions de contrôle : les missions programmées et les missions spéciales. Si la première catégorie de missions est conçue annuellement par ces Services, tel n'est pas le cas de la seconde qui est leur prescrite par la Présidence de la République. Par ailleurs, l'autre critère de l'indépendance de l'ISC posée par la susdite Déclaration, est son aptitude à publier ses rapports. Or, en raison du secret administratif, le CONSUPE ne peut rendre public ses rapports. Au Cameroun, les institutions de contrôle des finances publiques qui rendent public annuellement leurs rapports sont : la CONAC et la Chambre des comptes de la Cour suprême.

B. L'inspiration du législateur CEMAC par le droit comparé ou simple mimétisme (institutionnel) ?

D'entrée de jeu ici, l'on relèvera que l'influence des modèles institutionnels n'est pas nouvelle²⁹. Elle est consubstantielle à l'histoire des institutions. L'inspiration probable du législateur CEMAC par son Homologue de l'UEMOA³⁰ et le modèle français d'ISC, conforterait cette conclusion.

L'inspiration probable du législateur CEMAC par son Homologue de l'UEMOA

Le droit communautaire comparé permet de constater que dès 1994 (14 ans avant le législateur CEMAC), celui de l'UEMOA a fait de la création d'une Cour des comptes indépendante par ses États membres une exigence communautaire³¹. En ce sens, l'article 48 du traité révisé de l'UEMOA, enjoint à chaque État membre de prendre les dispositions nécessaires afin que ses comptes soient contrôlés selon des pro-

²² Déclaration de Lima Sur les lignes directrices des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

²³ *Ibid*, Section 5 (para.1) sur l'indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

²⁴ Art. 1 (1), Décret n° 2013/287 du 4 septembre 2013 portant organisation des Services du Contrôle supérieur de l'État.

²⁵ Voir Note de la Plate-forme pour les institutions supérieures de contrôle des finances publiques efficaces, septembre 2014, p. 1.

²⁶ Préambule (5^e paragraphe), de la Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC.

²⁷ Art. 72, Directive n°01/11/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011.

²⁸ L'ISSAI 10.

²⁹ RIVERO (J), « Les phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif », *Mélanges Waltey Jean Gausshop van der Meersch, Bruylant*, 1972, tome 3.

³⁰ Entendue Union Monétaire Ouest Africaine. Elle compte 08 États membres, et est née sur les cendres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEAO).

³¹ OUEDRAOGO (D), *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : Etude sur l'évolution des Cours de comptes, op.cit., (supra, note n°5), p. 39.*

cédures offrant des garanties d'indépendance requises. Pour y parvenir l'article 48 susvisé en son alinéa 1, offre aux États concernés une alternative consistant, soit « à recourir à la Cour des comptes de l'Union », soit à « instituer une Cour des comptes nationale »³². Dans le sillage de cet article, une directive UEMOA de 2000 rappelle aux États membres que la gestion transparente des finances publiques passe par l'existence d'une juridiction financière indépendante dotée d'énormes pouvoirs d'investigations. Par ailleurs, elle leur indique que « les États membres devront créer une Cour des comptes autonome au plus tard le 31 décembre 2002 »³³.

De toutes les façons, il n'est pas interdit à un législateur, à l'effet d'améliorer la législation de sa sphère de compétence, de s'inspirer des bonnes pratiques d'un autre pour améliorer la législation de sa sphère de compétence. De ce point de vue, le législateur communautaire CEMAC de 2008 et 2011 se serait inspiré de son homologue de l'UEMOA. Quoiqu'il en soit, le choix de la Cour des comptes comme ISC dans ces deux espaces communautaires ne serait pas anodin. Il serait la résultante d'une certaine influence du modèle français d'ISC.

L'inspiration certaine du droit CEMAC par le modèle d'ISC français

D'après la théorie du mimétisme institutionnel, les États francophones d'Afrique calquent leurs institutions sur le modèle français existant. Sans revenir sur la controverse relative à la pertinence ou non de cette théorie, l'on remarquera tout de même que la plupart des États francophones d'Afrique, actuellement, ont pour ISC la Cour des comptes³⁴.

Comme précédemment relevé, il existe 4 modèles d'ISC : le modèle allemand, le modèle anglo-saxon, et le modèle administratif et le modèle latin dont la France est la principale incarnation. Comment comprendre la préférence des États de l'Afrique francophones pour le modèle latin ? Toujours est-il que l'Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en commun l'usage du Français, lors de son colloque international tenu en juillet 2002 au Bénin, demanda à ses États membres de transformer les chambres de comptes contenues dans leur Cours suprêmes respectives en Cour des comptes³⁵.

On remarquera que les politiques de mimétisme se caractérisent souvent par des greffes et des rejets³⁶. Ainsi, bien qu'ayant été inspiré par le droit français, le législateur communautaire CEMAC n'a pas fidèlement transposé dans sa sphère de compétence le modèle d'ISC français. En effet, comme mentionné supra, la Cour des Comptes prescrite par le législateur CEMAC exerce un contrôle juridictionnel sur les ordonnateurs et sanctionne les fautes de gestion imputables à ceux-ci. Ce qui n'est pas le cas de la Cour des comptes française qui exerce son contrôle juri-

dictionnel uniquement à l'égard des comptables publics³⁷. En Hexagone, il incombe à la Cour de discipline budgétaire et financière de réprimer les fautes de gestion commises par les ordonnateurs. Ceci dit, il y a lieu maintenant de s'intéresser à l'influence éventuelle des bailleurs de fonds dans le choix de la Cour des comptes comme ISC en zone CEMAC.

C. L'influence indéniable des partenaires au développement dans ce choix

L'option pour la cour des comptes comme ISC du législateur CEMAC serait aussi le résultat des interventions des partenaires au développement dans le processus ayant débouché sur l'adoption des directives de 2011 susmentionnées. En effet, « Les bailleurs de fonds exercent de plus en plus de pression sur les pays bénéficiaires afin qu'ils intègrent dans leur politique interne, les meilleures pratiques qui sont déjà appliquées dans certains pays »³⁸. Les institutions de Brettons Wood s'imposent depuis plus d'une quinzaine d'années comme un partenaire dans la gestion des pays surendettés³⁹. Dans ce sens, un auteur fait observer que : « La mutation des juridictions financières dans les pays africains en général (...) trouve son sens dans leurs relations avec les partenaires au développement, notamment les institutions de Brettons Wood et l'UE »⁴⁰.

Il est fondamental de souligner qu'au moment de l'adoption des directives CEMAC relatives aux finances publiques, la plupart des États de cet espace communautaire, sortait du joug des Programmes d'ajustement structurel (PAS). En fait, la crise économique qui frappa à partir du milieu de la décennie 80 les pays africains, poussa certains d'eux à s'engager dans les PAS, et à opérer sous l'impulsion des institutions de Breton Wood, des réformes parfois drastiques⁴¹.

En réalité, l'adoption des directives précitées, constitue une excroissance des réformes entreprises pendant les PAS, sous la houlette du FMI. Il faut noter que, durant les PAS et la période de mise en œuvre de l'Initiative pays pauvre très endettés, le FMI accorda un point d'honneur à la question de la bonne gouvernance, l'un des objectifs primordiaux poursuivis par l'adoption des directives susvisées. Il est à se rappeler qu'en 2009, la Commission de la CEMAC a saisi le département des finances publiques du FMI (FAD) d'une demande d'assistance technique pour la relecture des directives de 2008 précitées, et l'élaboration de la stratégie de leur mise en œuvre dans les États de cet espace communautaire. Avec la participation d'Afritac Centre (AFC)⁴², le FAD a été fortement impliqué dans la conception et l'évaluation desdites directives. Sous ce rapport, la préférence, le cas échéant, des experts du FMI et d'Afritac Centre pour une ISC sous la forme de la Cour des comptes, aurait inspiré le choix du législateur CEMAC.

³² *Ibid.*, p. 40.

³³ Art. 68, Traité révisé UEMOA.

³⁴ Au Maghreb (le Maroc et la Tunisie notamment) et dans la plupart des États francophones subsahariens.

³⁵ Ouedraogo (D), *op. cit.*, (supra, note 5), p. 43.

³⁶ Lire pour des détails KESSLER (M.C.), « Les politiques de mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet », *Revue Politique et Management Public*, 1994 (12-3), p. 190-191.

³⁷ La Cour des comptes française ne peut contrôler du point de vue juridictionnel, l'ordonnateur que lorsque ce dernier a agi comme comptable (de fait).

³⁸ Philippe (L), « Panorama du contrôle des finances publiques dans le monde », *RFFP*, n° 10, mars 2001, p. 23.

³⁹ Togolo (O), « Le contrôle politique des finances publiques au Cameroun », *RASJ*, 2007, p. 127.

⁴⁰ D. Ouedraogo, *op. cit.*, (supra, note n° 5), p. 42.

⁴¹ Réduction des effectifs dans la fonction publique, baisses des salaires, limitation des investissements publics dans les secteurs sociaux, etc. C'est l'occasion de le dire : les grandes réformes financières interviennent généralement après un contexte de marasme politique ou économique. À titre d'illustration, la réforme qui déboucha à la création de la Cour française de discipline budgétaire et financière survint au lendemain de la deuxième guerre mondiale pour sécuriser le peu de ressources financières dont disposait la France à cette période. Dans cette optique, lire SAUNIER (P), « La faute de gestion dans la jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière », *RFDA*, 1992, p. 1055.

⁴² Kone (B), « L'harmonisation du cadre de gestion des finances publiques dans l'espace CEMAC : répartir sur les bases plus rassurantes », *Public Financial Management Blog*, disponible à blog-pfm.imf.org (visité le 21/05/2018).

Bien plus, il n'est pas superflû de signaler que le manuel de transparence du FMI avait expressément recommandé aux États d'opérer des réformes dans le sens des directives de l'INTOSAI⁴³. D'une manière générale, les réformes budgétaires sont apparues ces deux dernières décennies comme l'une des conditionnalités à respecter pour prétendre à un soutien financier des bailleurs de fonds. À titre d'illustration, la

promulgation en 2002 par la Côte d'Ivoire de la loi fixant l'organisation et le fonctionnement de sa Cour des comptes, a fait partie des éléments qui ont permis l'accession de ce pays à l'Initiative pays pauvres très endettés (IPPTE)⁴⁴. Ceci étant, si le législateur CEMAC a demandé aux États concernés de mettre sur pied une cour des comptes, il reste que l'implémentation de sa demande semble timide et complexe.

2 L'implémentation timide et complexe de cette prescription

Les deux épithètes utilisées pour décrire cette implémentation, se justifient par la faible supranationalité du droit communautaire CEMAC, l'ampleur des réformes corrélatives à la mise en place de cette Cour, et les défis qui attendent celle-ci.

A. La faible supranationalité du droit communautaire CEMAC conjuguée avec diverses considérations techniques

La supranationalité de la norme communautaire signifie que celle-ci est supérieure au droit national. En droit européen, la primauté du droit communautaire sur la loi nationale a été consacrée par les arrêts *Simmental* et *Costa*⁴⁵. Cette primauté implique l'obligation pour l'autorité nationale de transposer, sous réserve de sa conformité aux dispositions constitutionnelles relatives à l'identité nationale, la directive communautaire dans l'ordre interne⁴⁶. C'est dans cet esprit qu'est entré en vigueur en 2013 le décret portant règlement de la comptabilité publique au Cameroun. Le projet de révision de la loi du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État au Cameroun y concourt aussi.

Cependant, si en droit européen la primauté sus évoquée est déjà avérée, tel n'est pas encore le cas au niveau de la CEMAC. Le législateur de celle-ci, ne parvient pas encore à faire respecter aux États membres le timing fixé par lui pour l'application de certaines de ses décisions. Ainsi, jusqu'à ce jour, certaines de ses prescriptions en matière financière à l'endroit des États membres n'ont pas encore été transposées au plan national⁴⁷. L'absence d'une cour des comptes dans certains pays de la CEMAC, notamment le Cameroun, le Tchad et la Guinée Equatoriale, certes le Gouvernement de ce dernier a annoncé la mise en place prochaine de cette juridiction, à ce jour, soit neuf ans après l'adoption de la directive leur l'ayant prescrite, est tropique à cet égard. Or, les États de la CEMAC avait jusqu'au 31 décembre 2017 pour la mettre sur pied. Le délai initialement imparti à ces États, pour la mise en place de cette juridiction, tombait le 31 décembre 2013. Il leur avait été concédé à ceux qui n'ont pas respecté ce délai un autre qui s'expira le 31 décembre 2017.

Il faut dire, s'agissant du Tchad, qu'après avoir mis sur pied en 2014 une cour des comptes, en application de la directive CEMAC y afférente, suivant sa Loi constitutionnelle du 3 juillet 2013, à la suite de la révision de la Constitution tchadienne, promulguée le 4 mai 2018, cette cour a été remplacée par une chambre des comptes intégrée dans la Cour suprême de cet État.

Le retard qu'accusent les États de la CEMAC dans la transposition des décisions prises par les organes de celle-ci, traduit en filigrane l'impuissance de ses autorités communautaires à amener les États membres à assumer leurs engagements.

En sus de la fragilité de la supranationalité du droit CEMAC, il y a des considérations d'ordre technique qui pourraient justifier le retard qu'accuse le Cameroun dans la mise en place de la Cour des comptes. Conscient de la technicité élevée de la transposition des directives CEMAC relatives aux finances publiques, le gouvernement camerounais pour y parvenir, a adopté une approche régie par le principe de progressivité⁴⁸. Ainsi, elle a élaboré une stratégie de transposition de ces directives, articulée autour de plusieurs points. Il s'agit de l'analyse des écarts entre ces directives et le droit national, de la conception d'un calendrier de transposition, de l'élaboration d'un projet de révision de l'actuel régime financier du Cameroun, etc.

B. L'ampleur des réformes corrélatives à cette mise en place

En matière de finances publiques, la rencontre entre le droit communautaire et le droit national n'est pas chose facile⁴⁹. L'ampleur des réformes corrélatives à la mise en place de la Cour des comptes par le Cameroun, l'illustre amplement. Il s'agira de la révision des textes financiers de ce pays et des précisions sur le sort du Contrôle Supérieur de l'État et du Conseil de discipline budgétaire et financière.

Le toilettage des textes voire l'adoption de nouveaux

Au niveau législatif

Comme préalable à la mise en place de la Cour des comptes, le Gouvernement du Cameroun devait réviser sa loi portant régime financier.

⁴³ Ouedraogo (D), *op. cit.*, (supra, note n° 5), p. 43.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 55.

⁴⁵ Arrêt *Costa c/ Enel* du 15 juillet 1964, n° 06/64.

⁴⁶ Le juge constitutionnel français se réserve le droit de contrôler la constitutionnalité des lois de transposition des normes communautaires, et d'annuler celles qui ont pour objet la transposition d'une directive communautaire contraire à l'identité nationale.

⁴⁷ Togolo (O), *op. cit.*, (supra, note n° 42), p. 127.

⁴⁸ *Réformes des finances publiques, processus de transposition et de mise en œuvre des directives CEMAC au Cameroun*, p. 26.

⁴⁹ Togolo (O), *op. cit.*, (note précitée), p. 127.

C'est ainsi que la Loi n° 2018/12 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat, précitée, a été adoptée. Elle a transposé dans l'ordre juridique camerounais plusieurs dispositions des directives CEMAC en matière de finances publiques. Elle a notamment élargi, comme susmentionné, les compétences de la Chambre des comptes de la Cour suprême. À la suite de cette révision, il faudrait adopter la loi portant code des juridictions financières et celle relative à l'organisation et au fonctionnement de cette Cour. La loi de 2003 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des comptes de la Cour suprême, qui sera certes abrogée dans ce sens, pourra servir de point de départ pour l'accomplissement des deux diligences susmentionnées. Bien plus, la loi n° 2006/017 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux régionaux des comptes devrait être modifiée pour tenir compte de l'avènement de la Cour et des modifications constitutionnelles corrélatives qui vont être analysées sous peu.

Relativement à son organisation, la future Cour des comptes du Cameroun aura au siège un président, des conseillers-maitres, des conseillers référendaires et des auditeurs (éventuellement). Au parquet, elle aura le procureur général, le premier avocat général et des avocats généraux. Elle pourrait comprendre 07 chambres à savoir :

- La Chambre de contrôle des comptes de l'État⁵⁰ ;
- La Chambre de contrôle des comptes des établissements publics nationaux ;
- La Chambre de contrôle des entreprises du secteur public et parapublic nationaux ;
- La Chambre de contrôle des entités spécifiques et des questions diverses⁵¹ ;
- la Chambre des compétences non juridictionnelles de la Cour ;
- La Chambre d'appel qui connaîtra en appel des recours interjetés contre les décisions rendues par les tribunaux régionaux des comptes ;
- La Chambre des pouvoirs qui statuera sur les pouvoirs dirigés contre les décisions rendues par les autres chambres statuant en matière contentieuse.

Dans cette perspective, la future Cour des comptes du Cameroun, concentrera en son sein des juridictions (chambres) spécialisées qui statueront en premier et dernier ressort sur les matières relevant de leur compétence, et la Chambre des pourvois. Cette dernière statuera sur les pourvois dirigés contre les décisions rendues par les tribunaux régionaux des comptes et ses chambres spécialisées, statuant en premier et dernier ressort. Il faut rappeler que ces tribunaux susvisés statuent en premier et dernier ressort sur les comptes publics locaux⁵². Dans cette perspective, chacune des chambres précitées sera subdivisée en section en fonction de la sous-catégorie

d'appartenance de l'entité contrôlée ou de l'objet du contrôle.

La révision de la constitution : vers l'avènement de trois ordres de juridictions au Cameroun ?

Inévitablement, pour la mise en place de cette Cour, la Constitution camerounaise actuelle sera révisée. Il s'agira *in concreto* de supprimer la Chambre des Comptes et de la remplacer dans le texte constitutionnel par la Cour.

Le critère d'indépendance exige que l'ISC ait une base constitutionnelle. De ce point de vue, la disposition constitutionnelle qui instituera la Cour des comptes devra aussi affirmer sa qualité d'ISC au Cameroun. Il s'agira alors pour cette disposition de préciser que : « *La Cour des comptes est l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques du Cameroun* »⁵³.

Par l'effet boule de neige, il n'est pas exclu que cette révision, dans une perspective plus large et conséquente, institue au sommet de l'ordre juridictionnel camerounais trois juridictions : la Cour des comptes, la Cour de Cassation et le Conseil d'État, renvoyant ainsi la Cour suprême actuelle aux calendes grecques. Le Cameroun se retrouvera alors avec trois ordres de juridictions : administratif, compte et judiciaire⁵⁴.

Le droit comparé en zone CEMAC⁵⁵ et l'existence des tribunaux régionaux des comptes, préconfigurent l'existence de ces trois ordres juridictionnels au Cameroun dans l'avenir. S'il advenait l'existence de ces trois cours au Cameroun, ce dernier se démarquera alors de la France en matière de configuration des ordres de juridictions⁵⁶. En effet, du point de vue organique, la France est caractérisée par l'existence de deux ordres de juridictions⁵⁷ assortie d'une inféodation de la justice des comptes à l'ordre administratif⁵⁸. C'est ainsi que le Conseil d'État statue sur les pourvois dirigés contre les décisions rendues

⁵⁰ Qui contrôlera notamment les treize paieries générales et l'Agence comptable centrale du Trésor du Cameroun. Il faut noter que le juge des comptes ne contrôle pas les comptes des comptables secondaires mais ceux des comptables publics principaux. Ces derniers centralisent les comptes des comptables publics secondaires.

⁵¹ C'est-à-dire les entités dont le statut ne permet pas de les ranger dans les catégories précitées (les organismes strictement privés bénéficiant du concours financier de l'État (fédérations sportives, parties politiques...), les projets de développement, etc.

⁵² Les comptes des collectivités territoriales décentralisées (communes, communautés urbaines et régions) ainsi que ceux des établissements publics locaux et des entreprises du secteur public et parapublic local.

⁵³ C'est dans le même registre que l'article 127 de la Constitution du Burkina Faso dispose que « *La Cour des comptes est la juridiction suprême de contrôle des finances publiques* ».

⁵⁴ La subdivision actuelle de la filière magistrature à l'ENAM en sections administrative, compte et judiciaire préconfigure cette configuration futuriste probable de l'ordre juridictionnel camerounais.

⁵⁵ Dans ce pays, la loi n° 12/94 du 16 septembre 1994 portant Statut des magistrats prévoit en son article 5 que : « *Le corps des magistrats comprend trois ordres : judiciaire, administratif et financier* ».

⁵⁶ Et le Doyen Magloire ONDOA, attaché avec véhémence à l'idée de l'autonomie du droit des États francophones d'Afrique à l'égard du droit français, trouvera alors un argument supplémentaire pour affirmer cette autonomie.

⁵⁷ L'ordre administratif coiffé par le Conseil d'État, et l'ordre judiciaire couronné par la Cour de cassation.

⁵⁸ Lire dans ce sens DOUA (E), *La Chambre régionale des comptes et l'ordre administratif*, Tome 1, Université de Bordeaux, 1991.

par la Cour des Comptes française. À cet égard, le Conseil d'État français constitue la juridiction financière suprême⁵⁹. Le juge des comptes en France apparaît alors comme un juge administratif spécialisé⁶⁰. Il faut dire, étant donné qu'elle est appelée à s'assurer du respect par l'administration des règles du droit administratif dans le processus de l'exécution du budget, la future Cour des comptes camerounaise pourrait, du point de vue fonctionnel, être considérée comme un juge administratif spécialisé.

A contrario, du point de vue organique, cette Cour apparaîtra comme un juge administratif spécialisé que si la réforme susvisée aboutit à son inféodation à l'ordre administratif. S'il advenait cette inféodation, les décisions de la Cour des comptes seront attaquées en cassation devant la juridiction qui officiera le moment venu comme juge administratif suprême. En ce sens, deux scénarii pourraient être envisagés. *Primo*, la Cour suprême actuelle est maintenue et le législateur octroie à la future Cour des comptes le statut d'une juridiction statuant en premier et dernier ressort. Dans cette hypothèse, les décisions de cette cour des comptes pourraient faire objet en pourvois (en cassation) à Chambre administrative la Cour suprême⁶¹. Il restera alors à conférer aux tribunaux régionaux des comptes un sort conséquent. Deuxième scénario, le Cour suprême disparaît et on assiste à la création de la Cour de Cassation et du Conseil d'État qui statuera alors sur les pouvoirs dirigés contre les décisions que rendra cette Cour. Dans un tel schéma, la justice des comptes du Cameroun, sera du point de vue organique, identique à celle de la France. Cependant, il est à craindre que ces deux scénarii ne câblent pas avec l'esprit de la Directive n° 01/1/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011. En effet, selon l'article 72 de cette Directive, la Cour des comptes doit être autonome du pouvoir judiciaire. En référence à la méthode téléologique, cet article doit être interprété comme interdisant la subordination de cette Cour à une quelconque juridiction.

Quel que soit le schéma que retiendra l'autorité constituante camerounaise, pour renforcer l'État de droit, le toilettage textuel corrélatif à la mise en place de la Cour des Comptes, devrait instaurer un canal de dialogue entre d'une part, cette Cour et le juge communautaire CEMAC, et d'autre part, avec les autres juridictions nationales (la juridiction administrative et le Conseil constitutionnel. Ainsi, confrontée à une difficulté d'interprétation de la règle communautaire, la Cour des comptes empruntera ce canal pour solliciter l'éclairage de la Cour de justice de la CEMAC. De même, au cas où le dialogue suggéré devenait effectif, la future Cour des comptes s'en servira pour requérir les éclairages du Conseil constitutionnel ou de la juridiction administrative lorsqu'il sera soulevé devant elle une exception d'inconstitutionnalité ou une ex-

ception d'illégalité, respectivement. Pour créer un canal de dialogue entre la future Cour des comptes et le juge constitutionnel, l'autorité constituante camerounaise, dans la foulée de la révision constitutionnelle sus évoquée, pourra instituer une procédure identique à la question prioritaire de constitutionnalité en vigueur en France depuis le 23 juillet 2008⁶². Ce qui fera reculer le phénomène de lois-écran, et partant renforcera la suprématie de la constitution au Cameroun.

Le sort des Services du CONSUPE et du CDBF

L'analyse va s'intéresser au sort des Services du CONSUPE avant celui du CDBF.

Le sort Services du CONSUPE

Après la mise sur pied de la Cour par le Cameroun, concernant le sort réservé à l'ISC actuelle du Cameroun, trois scénarii pourraient être envisagés : le maintien du CONSUPE en l'état, sa suppression pure et simple et le maintien de cette institution assorti d'une reconfiguration de son statut par le Cameroun pour s'adapter aux prescriptions du législateur CEMAC.

Sur le premier point, il faut noter qu'étant souverain, après l'instauration de la Cour, le Cameroun pourrait bien décider de maintenir l'organe qui fait aujourd'hui office de CONSUPE sans changer son statut. Cependant, un tel scénario mettra le Cameroun en déphasage avec les prescriptions du législateur CEMAC. Car, ce dernier a demandé aux États membres de mettre sur pied une Cour des comptes jouant le rôle d'ISC. Or, en l'état actuel du droit camerounais, ce sont « *Les Services du CONSUPE qui constituent l'ISC du Cameroun* »⁶³. Dans un tel scénario, le Cameroun se retrouvera avec deux ISC. On s'exposera alors à des risques de chevauchements entre le CONSUPE et la Cour des comptes, et des doubles emplois des fonds publics (pour la réalisation des contrôles de la gestion des finances publiques). Car, la Cour des comptes a vocation à exercer les missions actuelles du CONSUPE.

Sur le second point, on soulignera qu'en cas d'instauration de la Cour des comptes au Cameroun, son ISC actuelle, le CONSUPE, devrait logiquement être supprimée. C'est le scénario qui conformera le plus le Cameroun aux prescriptions du droit CEMAC. Car, selon ce dernier : « *Le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des administrations est assuré par une Cour des Comptes qui doit être créée dans chaque État (...). Elle est l'Institution Supérieure de Contrôle dans chaque État* »⁶⁴.

Sur le troisième point, à la suite de l'instauration, le cas échéant, de la Cour des comptes, ce qui est dénommé actuellement CONSUPE, du point de vue fonctionnel, pourrait être maintenu, mais à condition que sa dénomination change. Dans

⁵⁹ Lire pour des développements sur la question, DUPRA (J.P.), « L'exemple français des juridictions financières en trois questions », RBSJA, n° 24, 2011, p. 131. L'appartenance de la Cour des comptes française à l'ordre administratif, est affirmée par le Conseil constitutionnel français dans sa Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001. En l'espèce, les Sages soulignent que : « *Considérant ... qu'en vertu du code des juridictions financières françaises, la Cour des comptes est une juridiction administrative* ».

⁶⁰ Kurer (A), *Le juge financier, juge administratif*, thèse de doctorat, Université de Lille 2, décembre 2010, p. 25.

⁶¹ Un peu comme le Tribunal criminel spécial actuel dont les décisions font directement objet de pourvoir à la Cour suprême.

⁶² Instituée par la révision de la Constitution française du 23 juillet 2008, cette procédure permet au juge administratif ou au juge judiciaire français confronté à une exception d'inconstitutionnalité soulevée devant lui, de solliciter l'éclairage du Conseil constitutionnel.

⁶³ Art. 1, Décret de 2013 portant organisation des Services du CONSUPE.

⁶⁴ Art. 72, Directive n° 01/1/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011.

cette perspective, la dénomination 'Contrôle Supérieur de l'État' devrait cesser, en ce sens qu'au Cameroun, ce type de contrôle incombera alors à la Cour des comptes, étant donné qu'elle sera l'ISC. Au demeurant, l'institution qui fait office de « CONSUPE » aujourd'hui, pourrait alors s'appeler Inspection Générale de l'État (IGE). Elle a d'ailleurs été appelée ainsi par le passé. Étant l'IGE, elle pourrait continuer à contrôler les ordonnateurs. Mais, il incombera à la Cour des comptes de sanctionner les irrégularités constatées par elle lors des contrôles de ceux-ci. À l'image un peu aujourd'hui du CDBF qui sanctionne les fautes de gestion décelées par le CONSUPE.

Le sort du CDBF

Le CDBF est né des cendres du Conseil de discipline budgétaire et comptable (CDBC)⁶⁵. C'est un organe interministériel mi administratif (étant composé d'autorités administratives) et mi juridictionnel (vu sa procédure), chargé de réprimer les fautes de gestions relevées dans les rapports de missions de contrôle du CONSUPE. Les sanctions prononcées par le CDBF à l'égard des personnes relevant de sa compétence, auteures des fautes de gestion sont, le débet, la déchéance et l'amende spéciale qui ne saurait excéder deux millions. Relèvent de sa compétence : les ordonnateurs, les surveillants de crédits et d'autres agents publics hormis les comptables. Étant donné que la Cour des comptes est compétente à l'égard des fautes de gestions commises par ceux-ci⁶⁶, après sa mise en place, le CDBF devrait logiquement cesser d'exister⁶⁷. Une fois que cette institution cessera d'exister, il restera alors à la Cour des comptes, pour le remplacer valablement dans son rôle actuel, de surmonter certains défis.

C. Les défis attendant cette Cour

Ces défis sont : les ressources suffisantes, l'indépendance, et la collaboration du parlement et consorts.

Le défi des ressources

Les normes internationales de contrôle des finances publiques (ISSAI) exigent que le personnel des ISC soit compétent. C'est ainsi qu'en France, l'essentiel des membres de la Cour des Comptes se recrutent parmi les majors de l'ENA. Le recrutement du futur magistrat des comptes camerounais par un concours spécial, suivi d'une formation de pointe à l'ENAM, participe à l'amont, de la volonté d'avoir un juge des comptes compétents.

La formation des magistrats des comptes doit être polyvalente, vu le caractère protéiforme de leur champ d'intervention. Ce dernier exige qu'ils soient appuyés dans leurs fonctions par un per-

sonnel technique non magistrat venant de tous les horizons. Ainsi, si la suppression susvisée du CONSUPE a lieu, il pourrait alors s'en suivre un reversement du personnel technique de l'ISC actuelle du Cameroun (les Vérificateurs Assistants, les Contrôleurs d'État et les Inspecteurs d'État) à la Cour pour y officier comme magistrat ou non. De la sorte cette Cour bénéficiera allégrement de la riche expérience que le CONSUPE a déjà engrangée en matière de contrôle des finances publiques. La future Cour des Comptes nationale pourra aussi solliciter en tant que de besoin l'appui du personnel de l'actuel Ministère des finances. Du reste, La cour aura besoin, pour réussir, d'un personnel compétent et hétéroclite en termes de sensibilités scientifiques et professionnelles. Ce personnel devra être en nombre suffisant, et opérer dans un environnement professionnel viable lui garantissant une certaine indépendance.

Le défi de l'indépendance

Selon les termes de la Section 25 (paragraphe 1) de la Déclaration de Lima : « *Les Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques ne peuvent accomplir leurs tâches de manière objective et efficace que si elles sont indépendantes du service contrôlé et si elles sont soustraites des influences extérieures* ». Dans le prolongement de cette affirmation, le législateur financier CEMAC prescrit aux États concernés une Cour des comptes indépendante du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et autonome du pouvoir judiciaire⁶⁸. L'environnement socio-politique camerounais actuel est-il en phase avec ce qui vient d'être souligné ? Toujours est-il que, lorsqu'il s'agit de faire une étude prospective quelconque sur une institution dans une société africaine, il faut combiner l'analyse de la norme avec celle de la réalité sociopolitique du contexte de déploiement de cette institution⁶⁹. La pratique institutionnelle peut s'avérer *praeter legem* ou *contra legem* (s'écarter du texte de base).

La Cour des comptes pourrait éprouver des difficultés à réaliser plausiblement ses missions, si certains pesanteurs propres à l'environnement sociopolitiques camerounais, ne sont pas domestiquées ou escamotées par elle. L'on remarquera que l'environnement où va se mouvoir cette juridiction est caractérisé par des logiques de néo patrimonialité et de solidarités diverses qui pourraient interagir avec elle et l'empêcher d'officier judicieusement, en fragilisant notamment son indépendance et son efficacité.

Il faut noter qu'en Afrique, secourir un proche de sa famille ou de son ethnie constitue un devoir moral, sous peine de marginalisation ou de réprimandes au village⁷⁰. Ainsi, un agent public qui encourt une sanction en raison des indélicatesses avec la fortune publique, pourrait invoquer le parapluie ou la godasse d'un proche haut placée⁷¹

⁶⁵ Koua (E.S), *La protection de la fortune publique au Cameroun*, Yaoundé, Edition Magolo Makélé, 2014, p. 110.

⁶⁶ La lecture combinée de ses articles 74 et 75 permet de s'en convaincre.

⁶⁷ L'identité des personnes responsables devant la Cour des comptes est précisée par l'article 74 de la Directive CEMAC relatives aux lois des finances.

⁶⁸ Art. 72, Directive CEMAC relatives aux lois des finances.

⁶⁹ Tongolo (O), « Le premier ministre, chef du gouvernement : les arguments d'une polémique autour de la fonction », *RASJ*, vol-6, n° 1, 2009, p. 341.

⁷⁰ V. Koua (S. E), *La protection de la fortune publique au Cameroun*, op.cit., (supra, note n° 67), p. 234.

dans la pyramide administrative ou politique du pays, à l'effet d'échapper à la sanction disciplinaire ou juridictionnelle en projection. Ce qui peut faire traîner ou entraîner l'échec des procédures d'engagées. Cela dit, qu'en est-il du défi de la collaboration ?

Le défi de la collaboration avec le parlement et consorts

La future Cour des comptes du Cameroun, pour mener à bien les diligences qui lui seront attribuées, devra mettre sur pied une politique de coopération efficace. Une collaboration fiable entre elle et les partenaires institutionnels, notamment le parlement, le MINFI, des groupes de réflexion, la Commission nationale anticorruption et l'Agence nationale des investigations financières, renforcera ses capacités à demander des redditions de comptes.

Les mécanismes de collaboration actuels entre la Chambre des comptes et le parlement devront alors être systématisés et affinés. La Cour devra aussi nouer une certaine synergie d'action avec la CONAC et l'ANIF qui feront parties de ses partenaires institutionnels privilégiés. Seulement, cette collaboration ne va pas soustraire ces deux institutions du champ d'action de la Cour qui apurera bel et bien leurs comptes. Cela se fera-t-il de façon fluide et sans anicroches ?

Devra aussi être bien huilée, la collaboration de la Cour avec les citoyens ordinaires, compte tenu de la proximité de ceux-ci avec les points d'exécution du budget sur l'étendue du territoire national. Dans cette perspective, la Cour devra concevoir un système de réception des dénonciations faites par les citoyens à la suite des incuries qu'ils auront relevées dans l'exécution des programmes.

Remarques conclusives

La future Cour des comptes du Cameroun a vocation à devenir une haute instance de régulation de l'activité financière des pouvoirs publics. La modernisation de la gestion de la chose publique dépendra de lui essentiellement. Elle devra notamment ancrer la prévalence de l'État de droit, de la bonne gouvernance, de l'éthique et l'esprit de la reddition des comptes dans la gestion de la chose publique.

Au-delà de tout et notamment du paramètre « ressources », le plus grand défi à relever par cette Cour est son indépendance. L'indépendance de l'ISC est intimement liée à celle de ses membres⁷². Sous ce rapport, pour la lui assurer, la Loi camerounaise devra conformer, son statut devra se conformer au principe n° 2 de la Déclaration de Mexico. D'après ce principe, il ressort que le cadre juridique relatif à l'indépendance de l'ISC, doit préciser l'inamovibilité et les immunités de son dirigeant et de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions. Il y'aura alors lieu, pour la loi de donner à la Cour des comptes des moyens conséquents à la hauteur de sa haute mission.

Bien plus, il sera aussi question de préciser les modalités de contrôle de la gestion des finances publiques gérées par la Cour elle-même. L'une des solutions suivantes pourraient être retenues à cet effet : la soumettre au contrôle par les pairs ou à celui du juge des comptes communautaire. ■

⁷¹ Toure (C), « Le système de contrôle des finances publiques au Mali », *op.cit.*, (*supra*, note n° 19), p. 166.

⁷² Section v (para.1), Déclaration de Lima.