



ANNALES
DE
L'UNIVERSITE
MARIEN NGOUABI

Sciences Juridiques et Politiques

VOL. 23, N° 1 - ANNEE: 2022

ISSN : 1815 - 4433 - www.annaesumng.org

**ANNALES
DE L'UNIVERSITE MARIEN NGOUABI
SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES**



VOLUME 23, NUMERO 1, ANNEE: 2022

www.annaesumng.org

SOMMAIRE

Directeur de publication G. ONDZOTTO	1	Cour constitutionnelle du Bénin et mutations constitutionnelles GNAMOU D.
Rédacteur en chef J. GOMA-TCHIMBAKALA	22	La portée de la vérité dans le procès civil en droit camerounais ANABA F.
Rédacteur en chef adjoint D. E. EMAANUEL ADOUKI	44	Le créancier hypothécaire face au débiteur en situation d'expropriation pour cause d'utilité publique GOUAMBE S.
Comité de Lecture : J.M. BRETON (Pointe-à-Pitre) E.J. LOKO-BALOSSA (Brazzaville) F. M. SAWADOGO (Ouagadougou) YAO- NDRE (Abidjan)	70	La protection des participants à la recherche au Cameroun dans la loi du 27 avril 2022 FOTUÉ KENGNE P. L.
Comité de Rédaction : D. E. EMMANUEL ADOUKI (Brazzaville) G. MOYEN (Brazzaville)	98	Réflexions succinctes sur les entraves à la transparence et la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun MVOGO M. C.
Webmaster R. D. ANKY	120	La notion de devoir de l'actionnaire FANOU F.
Administration - Rédaction Université Marien Nguabi Direction de la Recherche Annales de l'Université Marien Nguabi B.P. 69, Brazzaville – Congo E-mail: annales@umng.cg	158	Le juge et la défaillance des parties dans le bail a usage professionnel en droit de l'OHADA KOUMBA M. E.
ISSN : 1815 - 4433	184	Droit moral et propriété industrielle dans l'espace O.A.P.I. NGUELE MBALLA F.
	216	La chefferie traditionnelle dans l'Administration locale au Niger GANDOU ZAKARA

**246 Les droits de l'homme et la protection du
patrimoine des minorités nationales en Afrique :
l'exemple de la législation sur les populations
autochtones au Congo - Brazzaville**
ONGAGNA P.



Indexation : Google scholar

REFLEXIONS SUCCINCTES SUR LES ENTRAVES A LA TRANSPARENCE ET LA BONNE GOUVERNANCE DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES AU CAMEROUN

M. C. MVOGO

*Université de Douala
République du Cameroun*

RESUME

En raison de leur affectation au service de l'intérêt collectif, les deniers publics ne doivent en aucun cas faire l'objet de prévarication. C'est à ce titre que le peuple en sa qualité de souverain, est en droit d'exiger des comptes en rapport avec leur gestion. Loin de se satisfaire d'une simple énonciation au plan textuel, la transparence et la bonne gouvernance exigent une implémentation rigoureuse au plan institutionnel.

***Mots-clés** : transparence, bonne gouvernance, contrôle parlementaire, contrôle juridictionnel, finances publiques.*

ABSTRACT

Because they are used to serve the public interest, public funds must not be subject to misappropriation. It is for this reason that the people, in their capacity as sovereigns, have the right to demand accounts in relation to their management. Far from being satisfied with a simple statement at the textual level, transparency and good governance require rigorous implementation at the institutional level.

***Keywords**: transparency, good governance, parliamentary control, judicial control, public finance.*

INTRODUCTION

Les moyens financiers sont indispensables au fonctionnement de l'État. Ils constituent pour lui, des éléments les plus prosaïques et brutaux parmi les faits¹. Leur objectif est généralement axé sur la satisfaction de l'intérêt général ou public qui y gouverne². À bien y regarder de près, l'on se rend compte que le caractère public des finances exige que leur gestion repose sur des principes et des règles formellement établies et sanctionnées par des institutions³ ou organes. Parmi les principes relatifs à la gestion des finances publiques qui se concentrent traditionnellement sur le

régime des deniers de l'État et des collectivités territoriales décentralisées⁴, l'on retrouve la transparence et la bonne gouvernance. Ces derniers font l'objet d'une attention particulière des bailleurs de fonds internationaux et c'est ce qui justifie dans une certaine mesure leur réception par les États. Au plan communautaire et plus exactement dans la zone des États de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), elle est assurée par les actes unilatéraux⁵ que sont les directives⁶. Au plan national, leurs bases juridiques se retrouvent au niveau constitutionnel⁷ et infra constitutionnel⁸.

1 M. DUVERGER, *Finances publiques*, Paris, PUF, 1971, p. 5.

2 J.-J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, Paris, Garnier-Flammarion, 1966, p. 75.

3 Le sens donné à cette notion prend en compte l'appréhension faite par le doyen Maurice HAURIOU selon laquelle « une institution est une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social ; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes ; d'autre part, entre les membres du groupe social intéressé à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par des organes du pouvoir et réglées par des procédures. Il y a deux types d'institutions, celles qui se personnifient et celles qui ne se personnifient pas ». M. HAURIOU, *Aux sources du droit : le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Centre de philosophie politique et juridique, 1986, p. 96. En résumé les institutions qui se personnifient sont les institutions-personnes et celles qui ne se personnifient pas les institutions-choses comme les règles de droit.

4 F. WASERMAN, *Les finances publiques*, 8^e éd., Paris, La documentation française, 2016, p. 9.

5 Lire E. MOUBITANG, « La classification des actes unilatéraux des organisations d'intégration économique africaines : cas de la CEMAC et de

l'UEMOA », in M. KAMTO, S. DOUMBE-BILLE et B. M. METOU (dir.), *Regards sur le droit public en Afrique, Mélanges en l'honneur de Joseph-Marie BIPOUN WOUM*, Paris, L'Harmattan, 2016, pp. 441-466.

6 Cf. directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances ; directive n° 02/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au règlement général de la comptabilité publique ; directive N° 03/11-UEAC-195-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au plan comptable de l'État ; directive n° 04/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative à la nomenclature budgétaire de l'État ; directive n° 6/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative au code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.

7 Article 66 de la loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972, modifiée et complétée par la loi n° 2008/001 du 14 avril 2008.

8 Cf. loi n° 003/2006 du 25 avril 2006 relative à la déclaration des biens et avoirs ; loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances au Cameroun ; loi n° 2018/012 du 11 juillet portant régime financier de l'État et des autres entités publiques.

S'il est admis que la transparence est l'un des nouveaux principes formulés dans le cadre de la modernisation de la gestion des finances publiques au sein des États contemporains et des institutions internationales⁹, il faut tout de même préciser qu'en France la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789, évoquait déjà un certain nombre de principes majeurs. L'article 14 de ce texte dispose que « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ». L'article 15 du même texte ajoute quant à lui que « *la société a le droit de demander compte à tout agent de son administration* ». Ces deux dispositions qui ont été réceptionnées par les États d'Afrique, ont posé les bases du

contrôle parlementaire et citoyen du maniement de l'argent public qui lui, porte sur la chose publique¹⁰ ou *res communis*¹¹.

Eu égard à ce qui précède, il n'est donc pas surprenant de relever que la transparence en matière financière est un principe qui renvoie au droit de connaître, de savoir pour comprendre et mieux décider¹². À ce niveau, l'organisation et la procédure de gestion des deniers publics doivent être claires et simples tout en apportant les garanties de sécurité les plus absolues¹³. De ce fait, la transparence des finances publiques repose d'une part sur une documentation stratégique lors de la préparation du projet de loi de finances, continue et finalisée lors de l'exécution du budget¹⁴. D'autre part, elle implique la fourniture d'informations claires et précises tant par les institutions non juridictionnelles que juridictionnelles¹⁵. Dit autrement, la transparence renvoie d'une part à une

9 BEGNI BAGAGNA, « Le principe de transparence dans les finances publiques des États membres de la CEMAC », *RAFIP*, n° 2, 2017, p. 186 ; L. P. GUÉSSÉLÉ ISSÉMÉ, « L'exigence de transparence dans les finances publiques des États de la CEMAC », in N. MÉDÉ et M. DEBÈNE, *Les finances publiques entre globalisation et dynamiques locales, Mélanges en l'honneur de DIARRA Eloi et YONABA Salifou*, Dakar, L'Harmattan, 2021, p. 57 ; J. BIAKAN, « La réforme du cadre juridique des finances publiques au Cameroun : la loi portant régime financier de l'État », in M. ONDOA (dir.), *L'administration publique camerounaise à l'heure des réformes*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 22.

10 M.-A. FRISON-ROCHE, « Argent privé, argent public », *Archives de philosophie du droit*, n° 42, 1997, p. 207.

11 Lire M. KAMTO, « La chose publique », *RASJ*, Vol. 2, n° 1, 2001, pp. 9-18.

12 R. MUZELLEC, *Finances publiques*, 14^e éd., Paris, Sirey, 2006, p. 318.

13 A. ISSOUFOU, « La transparence des finances publiques : un nouveau principe budgétaire dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ? », in N. MÉDÉ (coord.), *Les nouveaux chantiers de finances publiques en Afrique, Mélanges en l'honneur de Michel BOUVIER*, Dakar, L'Harmattan, 2019, p. 271.

14 R. MUZELLEC, *Finances publiques*, *op. cit.*, p. 318.

15 *Ibid.*, pp. 118-119.

indispensable prise en compte de la légalité en ce qui concerne l'accessibilité des documents financiers et d'autre part, à l'intégrité et la responsabilité des acteurs impliqués dans l'élaboration et l'exécution du budget.

La bonne gouvernance quant à elle, renvoie à l'ensemble des mesures, pratiques et processus en matière de gestion des finances publiques visant à atteindre entre autres, l'objectif de performance. À ce niveau, le souci d'efficacité de l'action publique est érigé en un impératif catégorique signifiant que la gestion publique n'est plus entourée d'une légitimité de principe, mais que les fonctionnaires doivent apporter la démonstration concrète du bien-fondé des actions engagées et de leur qualité¹⁶. En un mot, la bonne gouvernance s'apprécie à l'aune de la transparence et de la reddition des comptes.

La quintessence et la formulation de ces deux principes majeurs, permettent d'entrevoir l'intérêt de la présente étude qui porte de façon générale sur la qualité du droit et sur certains attributs de la norme de qualité en particulier¹⁷. Cela oblige d'analyser sur une base non exhaustive, les mécanismes de protection des finances publiques sous le prisme d'une évaluation du droit en vigueur. Loin d'analyser la corruption, les détournements de deniers publics, l'enrichissement illicite ou les marchés fictifs en eux-mêmes¹⁸, nécessité s'impose de questionner les failles qui, au plan juridique et pratique, sont à l'origine de ces fléaux. Il faut rappeler que c'est à cause d'eux que le Cameroun a connu une crise de l'endettement public dans les années 1980 qui mettait en relief les difficultés de maîtrise des finances publiques en général, et de la dépense publique en particulier¹⁹. Même si diverses stratégies ont été mobilisées pour sécuriser les finances publiques, il reste des écueils faisant a

16 J. CHEVALLIER, « La gouvernance et le droit », in *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 194.

17 P. E. ABANE ENGOLO, « La notion de qualité du droit », *RADSP*, Vol. 1, n° 1, 2013, pp. 87-110.

18 Diverses études ont été réalisées à leur sujet. En guise d'exemples, l'on peut citer : B.-R. GUIMDO DONGMO, « La corruption dans le droit de la fonction publique : le cas du Cameroun », *Juridis Périodique*, n° 75, 2008, pp. 59-65 ; S. AKONO OMBGA, « La distinction entre la faute de gestion et le détournement de deniers publics en droit camerounais », *RASJ*, n° 1, 2004, pp. 249-287 ; J. M. NGANG, « 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 », *RAFIP*, n° 2, 2017, pp. 91-121 ; P. TITI NWEL (coord.), *De la corruption au Cameroun*, Friedrich-Ebert-Stiftung, 1999, 260 p. G. R. EBA'A, *Lutte contre la corruption et les infractions assimilés au Cameroun. Regard critique sur le Contrôle supérieur de l'État, de la Chambre des comptes, la Commission nationale anti-corruption et le Tribunal criminel spécial*, Yaoundé, PUCAC, 2019, 367 p.

19 S. Th. BILOUNGA, *Finances publiques camerounaises. Budgets – Impôts – Douanes – Comptabilité publique*, L'Harmattan, Paris, 2020, p. 27.

priori penser qu'ils constitueraient une fatalité.

La question suivante peut être posée : quelles sont les entraves à la transparence et la bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun ? La mobilisation des textes et l'analyse des pratiques institutionnelles permettent d'observer qu'il s'agit d'un ensemble de maux affectant la portée normative de la production juridique. D'un point de vue méthodologique, au-delà d'une simple prise en compte des textes juridiques en vigueur, il convient de prendre en compte le positivisme factueliste. Celui-ci permet de rechercher l'application ou la concrétisation du droit dans la réalité sociale. Il s'agit en d'autres termes, d'analyser l'effectivité et l'efficacité des institutions appelées à assurer une gestion saine des finances publiques. Si pour Hans Kelsen les normes sont efficaces lorsqu'elles sont « *effectivement obéies et appliquées, en gros et de façon générale* »²⁰, il faut malheureusement

proposer une autre approche. L'efficacité doit être entendue ici comme « *le rapport entre l'objectif officiellement visé par le législateur au moyen de cette norme et le résultat obtenu concrètement. Elle désigne le fait que la norme produise les effets de politique publique recherchés* »²¹. Serait donc efficace la norme atteignant l'objectif recherché par l'auteur à l'origine de son édicton²². L'effectivité d'une norme en ce qui la concerne, est un phénomène sociologique²³. Elle peut être définie comme « *le rapport entre les comportements que prescrit une norme et les comportements réels. Elle désigne le fait que la norme est respectée, c'est-à-dire invoquée et appliquée, par les juges et/ou par les pouvoirs publics et/ou par les particuliers* »²⁴. Elle a donc une implication d'ordre structurel²⁵. À la lumière de ce qui précède, il ressort que l'ineffectivité des institutions énoncées (I) et l'inefficacité de celles consacrées (II) constituent des entraves aux principes de transparence et de

20 H. Kelsen, *Théorie pure du droit*, Paris, Dalloz, 1962, p. 287.

21 M.-A. COHENDET, « Légitimité, effectivité et validité », in *La République, Mélanges en l'honneur de Pierre AVRIL*, Montchrestien, 2001, p. 209. Lire aussi M. FATIN-ROUGE STÉFANINI, L. GAY et A. VIDAL-NAQUET (dir.), *L'efficacité de la norme juridique. Nouveau vecteur de légitimité ?*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 352 p.

22 L. GAY, « L'exigence d'efficacité de la norme, facteur d'un nouvel âge d'or du comparatisme dans la production juridique ? », in M. FATIN-ROUGE STÉFANINI, L. GAY et A.

VIDAL-NAQUET (dir.), *L'efficacité de la norme juridique. Nouveau vecteur de légitimité ?*, op. cit., p. 108.

23 J. CARBONNIER, *Flexible droit, pour une sociologie du droit sans rigueur*, 10^e éd., Paris, LGDJ, 2001, pp. 136-137.

24 M.-A. COHENDET, « Légitimité, effectivité et validité », op. cit., p. 211.

25 P. E. ABANE ENGOLO, « La notion de qualité du droit », op. cit., p. 98.

bonne gouvernance si précieux à la gestion des finances publiques.

I. L'ineffectivité des institutions énoncées

La démocratie représentative repose sur la théorie du mandat. Cela implique que les titulaires des charges publiques ou les représentants exercent leurs fonctions en vertu d'une délégation ou commission qui leur a été donnée par les électeurs-mandants²⁶. C'est à ce titre que le peuple est en droit d'exiger d'eux des comptes. Diverses normes juridiques sont énoncées dans le sens d'une bonne gestion des finances publiques. Toutefois, l'on note avec beaucoup de stupéfaction et de regret que certaines n'aient pas encore été concrétisées en raison de la prolifération des zones d'ombre dans le droit des marchés publics (B) et de l'inaction des organismes de contrôle (A).

A. L'inaction des organismes de contrôle

La Cour des comptes (1) et la Commission de déclaration des biens et avoirs (2) ne sont pas fonctionnelles. Cela pose un problème certain dans le contrôle de la gestion des finances publiques.

1. Le cas de la Commission de déclaration des biens et avoirs

La déclaration des biens et avoirs est l'une des prescriptions majeures posée et imposée entre autres à tous les gestionnaires de crédits et biens publics par le constituant. Son adoption « *correspond à une demande morale de la société camerounaise, à une exigence de l'introduction de l'éthique et de la probité dans la gestion des affaires publiques* »²⁷. Le président de la République, le Premier ministre, les membres du Gouvernement et assimilés, le président et les membres du bureau de l'Assemblée nationale, le président et les membres du bureau du Sénat, les députés, les sénateurs, tout détenteur d'un mandat électif, les secrétaires généraux des ministères et assimilés, les directeurs des administrations centrales, les directeurs généraux des entreprises publiques et parapubliques, les magistrats, les personnels des administrations chargés de l'assiette, du recouvrement et du maniement des recettes publiques, tout gestionnaire de crédits et des biens publics, doivent se soumettre à cette exigence au début et à la fin de leur mandat ou de leur fonction. À ces différentes autorités, s'ajoutent d'autres

26 R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, t. 2, Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1922, p. 210.

27 M. KAMTO, « La chose publique », *op. cit.*, p. 18. Lire aussi P. E. ABANE ENGOLO, « Les règles de la déontologie de l'administration », *RADP*, Vol. V, n° 9, 2016, pp. 5-30 ; G. J. TEKAM, *Déontologie et éthique professionnelle du fonctionnaire*, Yaoundé, SOPECAM, 2010, 157 p.

catégories de personnes déterminées par le législateur²⁸.

Il a fallu attendre une dizaine d'années pour observer une précision desdites catégories additives et une première tentative de concrétisation de cette disposition dont la portée est incontestablement axée sur la transparence et la bonne gouvernance, au plan législatif. Ainsi en plus des personnes désignées par le constituant, sont également assujettis à l'obligation de déclaration des biens et avoirs : le président du Conseil économique et social ; les ambassadeurs ; les recteurs d'universités d'État ; les présidents des conseils d'administration des établissements publics et des entreprises du secteur public et parapublic ; les gouverneurs de région et les préfets ; les présidents des commissions des marchés publics ; les présidents des chambres consulaires ; les chefs de projets bénéficiant de financements extérieurs et/ou de subventions de l'État ; les responsables des liquidations administratives et judiciaires ; les responsables des établissements publics administratifs et des sociétés à capital public jusqu'au rang de directeur ; les responsables des administrations centrales

ayant rang de directeur d'administration centrale et tout ordonnateur de deniers publics au sein d'une association ou de tout autre organisme privé, bénéficiaire de deniers publics, au titre de subventions ou de dons²⁹.

À l'aune de ce qui précède et même si toute énumération est par essence limitative, il faut reconnaître que le pouvoir constituant et le législateur ont voulu ratisser assez large pour identifier les principaux acteurs impliqués dans le maniement des fonds publics. C'est en toute logique que ce dernier a consacré la création d'une Commission de déclaration des biens et avoirs chargée de recevoir, d'exploiter et de conserver les déclarations des personnes assujetties à la loi³⁰. D'un point de vue formel, ces déclarations doivent lui être transmises par ces dernières dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent leur élection ou nomination et soixante jours au plus tard dès la fin d'exercice de leur mandat ou fonction³¹. Malheureusement, en l'absence d'un décret portant nomination des membres de cette Commission, la déclaration des biens demeure un vœu pieux.

28 Article 66 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996.

29 Article 2 alinéas 2 et 3 de la loi n° 003/2006 du 25 avril 2006 relative à la déclaration des biens et avoirs.

30 Article 6 *ibid.*

31 Article 4 *ibid.*

Il a même été avancé que cette disposition sur la déclaration des biens fut adoptée pour faire illusion et partant, montrer à la communauté internationale que le pays s'engageait résolument dans la voie de la bonne gouvernance³². En clair, qu'il s'agit d'un « *trompe-l'œil sur la façade d'une démocratie camerounaise balbutiante pour tenter d'apaiser une opposition à cheval sur l'exigence de rigueur, prompte à dénoncer une corruption-gangrène si dommageable à l'image du pays et qui en avait fait le cheval de bataille dans son offensive parlementaire* »³³. Si l'on peut valablement discuter ces différentes affirmations, il reste que l'on n'a pas jusqu'à présent observé ou relevé l'accomplissement de cette exigence. L'on note également une certaine réticence à la mise en place d'une Cour des comptes.

2. Le cas de la Cour des comptes

Aux termes de l'article 72 de la directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 du

19 décembre 2011 relative aux lois de finances dans les États membres de la CEMAC, le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des administrations publiques est assuré par une Cour des comptes qui doit être créée dans chaque État membre. Toujours d'après cette même disposition, elle est l'institution supérieure de contrôle (ISC) de chaque État. Cette juridiction n'existe pas encore au Cameroun. Cela pose problème vu que cette obligation matérielle du législateur communautaire affecte significativement le droit financier préexistant dans les États membres de la CEMAC³⁴. Jusqu'à présent, l'on note le fonctionnement de la Chambre des comptes qui ne juge que les comptes des comptables et non leur attitude³⁵. Même si le législateur reprend l'énumération des compétences dévolues à cette ISC par le droit communautaire³⁶, il reste vague quant à sa désignation. Au lieu de parler d'une Cour des comptes, il est précisé que « *le*

32 M. KAMTO, « La chose publique », *op. cit.*, p. 18.

33 *Ibid.*

34 L. P. GUÉSSÉLÉ ISSÉMÉ, « L'exigence de transparence dans les finances publiques des États de la CEMAC », *op. cit.*, p. 59.

35 Conformément à l'article 2 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, cette dernière contrôle et juge les comptes ou les documents en tenant lieu de comptables publics patents ou de fait : de l'État et de ses établissements publics ; des

collectivités territoriales décentralisées et de leurs établissements publics ; des entreprises du secteur public et parapublics. Elle statue souverainement sur les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions inférieures des comptes et elle connaît de toute autre matière qui lui est expressément attribuée par la loi.

36 Aux termes de l'article 73 de la directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances : « *les missions de la Cour des Comptes sont notamment les suivantes : (1) assister le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. (2) Certifier la régularité, la sincérité et la fidélité du compte général de l'État. (3) Juger les ordonnateurs, les contrôleurs financiers et les comptables publics [...]*

contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des administrations publiques est assuré par la juridiction des comptes»³⁷. Cette disposition est clairement inintelligible et floue. Elle semble plutôt être une filouterie du législateur. En effet, en donnant l'impression de s'arrimer à la directive CEMAC, il a évité d'édicter une norme dont l'inconstitutionnalité matérielle aurait été manifeste³⁸. Si cette situation semble dénoter la spécificité du modèle national, elle pose un problème de conformité avec le droit communautaire CEMAC en la matière³⁹. Cet état de chose démontre d'une part, la faiblesse du droit supranational dans la mesure où, non seulement le législateur, mais aussi les autorités communautaires ne disposent pas de mécanismes pour

contraindre les États membres à appliquer les dispositions juridiques formulées⁴⁰. D'autre part, son absence de création est liée à des contraintes processuelles et matérielles en droit interne.

Au plan formel, il faudrait, au préalable, réviser la Constitution. Si cette exigence ne semble pas irréalisable, étant donné que son initiative appartient concurremment au président de la République et au Parlement⁴¹, il reste tout de même important de faire un état des lieux à son sujet. Sous le régime de l'ancien président Ahmadou AHIDJO, l'on a procédé à 5 révisions constitutionnelles réparties ainsi qu'il suit : deux ont porté sur la forme de l'État (1961⁴², 1972) et trois sur la réorganisation des pouvoirs publics

(4) Contrôler la légalité financière et la conformité budgétaire de toutes les opérations de dépenses et de recettes de l'État. À ce titre, elle constate les irrégularités et fautes de gestion commises par les agents publics et fixe, le cas échéant, le montant du préjudice qui en résulte pour l'État. Elle peut en outre prononcer des sanctions. 5. 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 la pertinence et la fiabilité des méthodes, indicateurs et données permettant de mesurer la performance des politiques et administrations publiques. Elle peut, en outre, à la demande du Gouvernement ou du Parlement procéder à des enquêtes et analyses sur toute question budgétaire, comptable et financière ». Ces missions sont reprises *in extenso* à l'article 86 de la loi n° 2018/012 du 11 juillet portant régime financier de l'État et des autres entités publiques.

37 Article 86 alinéa 1 de la loi n° 2018/012 du 11 juillet portant régime financier de l'État et des autres entités publiques.

38 Article 38 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 précise que « (1) la Cour suprême

est la plus haute juridiction de l'État en matière judiciaire, administrative et de jugement des comptes. (2) Elle comprend : une chambre judiciaire ; une chambre administrative ; une chambre des comptes ».

39 C. SIETCHOUA DJUITCHOKO, *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*, 1^{ère} éd., Yaoundé, EDLK, 2016, p. 36.

40 S. É. KOUA, « La prescription de la cour des comptes comme institution supérieure de contrôle des finances publiques par le droit communautaire CEMAC aux États-membres : le cas du Cameroun », *RAFIP*, n°s 3 et 4, 2018, p. 57.

41 Article 63 alinéa 1 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996.

42 Loi n° 61-24 portant révision constitutionnelle et tendant à adapter la constitution actuelle aux nécessités du Cameroun réunifié (JORC du 30 septembre 1961).

(1969⁴³, 1975⁴⁴, 1979)⁴⁵. De 1982 à 1995 le texte fondamental a été modifié par les lois de 1983⁴⁶, 1984⁴⁷, 1988⁴⁸ et 1991⁴⁹. Après cette période, il faut noter les modifications de 1996 et de 2008⁵⁰. Il ressort de ce qui précède que les révisions constitutionnelles obéissent à la cadence présidentielle vu que l'expérience montre que leur initiative est restée le privilège exclusif du Gouvernement, mieux du président de la République⁵¹. Il ne reste plus qu'à espérer une action de ce dernier pour concrétiser la prescription du législateur communautaire.

Les contraintes matérielles qui sont en relation avec la création de la Cour des comptes, tiennent au fait que son caractère d'ISC au sein de l'État, impose deux solutions alternatives. Il faudrait soit un réaménagement des compétences attribuées

aux institutions de contrôle déjà existantes que sont les Services du contrôle supérieur de l'État⁵² et le Conseil de discipline budgétaire et financière⁵³, soit leur dissolution. Cela permettra d'éviter les conflits de compétences et d'assurer un meilleur contrôle juridictionnel des finances publiques. À titre illustratif, les Services du contrôle supérieur de l'État constituent à l'heure actuelle, l'ISC des finances publiques du Cameroun. À ce titre, ses missions s'articulent entre autres sur la vérification, au niveau le plus élevé, des services publics, des établissements publics, des collectivités territoriales décentralisées et leurs établissements, des entreprises publiques et parapubliques ; du contrôle de l'exécution du budget de l'État et de l'exécution des projets à financements extérieurs⁵⁴. En ce qui concerne la seconde

43 Il s'agit des lois n° 69/LF/13 du 14 novembre 1969 modifiant l'article 39 de la Constitution, n° 69/LF/14 du 14 novembre modifiant l'article 16 de la Constitution et n° 69/LF/15 du 14 novembre 1969 modifiant l'article 2 de la Constitution.

44 Loi n° 75/1 du 9 mai 1975.

45 F. X. MBOME et A. LOGMO MBELECK, « Droit et politique au Cameroun depuis 1982 », *Juridis Périodique*, n° 67, 2006, p. 52. Lire également M. KAMTO, « Dynamique constitutionnelle du Cameroun indépendant », *Revue Juridique Africaine*, 1995, pp. 7-49.

46 Loi du 18 novembre 1983.

47 Loi du 4 février 1984 modifiant les articles 1, 5, 7, 8, 26 et 34 de la Constitution.

48 Il s'agit de la loi n° 88/032 du 17 mars 1988 et de la loi n° 88/032 du 17 mars 1988.

49 Loi n° 91-001 du 23 avril 1991 portant modification des articles 5, 7, 8, 9, 28, 27, et 34 de la Constitution (JORC du 25 avril 1991).

50 Loi n° 2008-1 du 14 avril 2008 modifiant et complétant certaines dispositions de la

loi n° 96-06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972 (JORC du 21 avril 2008).

51 V. MIAFO DONFACK, « Le président de la République et les constitutions du Cameroun », in S. MELONE, A. MINKOA SHE et L. SINDJOUN (dir.), *La réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996*, Yaoundé, Fondation Freidrich EBERT, 1996, pp. 264-265. Lire également B. EDOUA BILONGO, *Les changements constitutionnels au Cameroun et au Sénégal*, Thèse de doctorat Ph. D. en droit public, Université de Yaoundé II, 2014 - 2015, p. 82.

52 Cf. décret n° 2013/287 du 04 septembre 2013 portant organisation des services du Contrôle supérieur de l'État.

53 Cf. décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil de discipline budgétaire et financière.

54 Article 2 alinéa 1 du décret n° 2013/287 du 04 septembre 2013 portant organisation des Services du contrôle supérieur de l'État.

institution de contrôle, il apparaît qu'en plus de sa nature juridique ambiguë⁵⁵ ou de « *jurisdiction sui generis* »⁵⁶, que ses compétences sont de nature à concurrencer celle de l'ISC imposée au niveau communautaire⁵⁷. À dire vrai, cette instance disciplinaire n'est pas la mieux adaptée pour sanctionner les ordonnateurs non seulement en raison de la recherche actuelle de la performance par les États mais aussi, du fait qu'elle relève majoritairement de l'administration⁵⁸.

Les fautes de gestion devraient être sanctionnées par un juge spécialisé⁵⁹. C'est pour cela que la Cour des comptes offre plus de garanties dans le contrôle des finances

publiques⁶⁰ à travers l'étendue de ses compétences, et l'assistance de la Cour des comptes de la CEMAC qu'elle peut au besoin, solliciter conformément aux traités et conventions communautaires⁶¹. Il faut noter que ce dernier aspect préfigure l'éventualité d'un dialogue juridictionnel entre eux. L'autre avantage de la Cour des comptes est son autonomie par rapport à toute autre juridiction et son indépendance par rapport au Gouvernement et au Parlement⁶². Cet aspect la distingue très nettement de la Chambre des comptes qui, elle, est comprise dans le pouvoir judiciaire (Cour suprême⁶³) dont l'indépendance est paradoxalement garantie par le pouvoir

55 Y. G. DJEYA KAMDOM, « Réflexions sur l'ambiguïté institutionnelle du Conseil de discipline budgétaire et financière au Cameroun », *Gestion & Finances Publiques*, n° 2, 2016, 2016, pp. 89-94.

56 É. C. LEKENE DONFACK, *Finances publiques camerounaises*, Paris, Berger-Levrault, 1987, p. 339.

57 Aux termes des alinéas 1 et 2 de l'article 2 du décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du Conseil de discipline budgétaire et financière, ce dernier est chargé de prendre des sanctions à l'encontre des agents publics, patents ou de fait, coupables des irrégularités et fautes de gestion commises dans l'exercice de leurs fonctions, irrégularités et fautes ayant eu pour effet de porter préjudice aux intérêts de la puissance publique. À ce titre, il sanctionne les irrégularités et fautes de gestion commises par : les ordonnateurs et gestionnaires des crédits de l'État, des collectivités territoriales décentralisées, des entreprises et organismes publics et parapublics et toute autre personne agissant en cette qualité ; les agents publics exerçant d'autres fonctions à titre principal, mais agissant occasionnellement ou subsidiairement comme ordonnateurs ou gestionnaires des crédits de l'État ; les commissaires

aux comptes, censeurs et commissaires de gouvernement auprès des entreprises publiques et toutes personnes agissant en cette qualité.

58 P. E. ABANE ENGOLO, « Pour un ordre juridictionnel financier », in N. MÉDÉ (coord.), *Les nouveaux chantiers de finances publiques en Afrique, Mélanges en l'honneur de Michel BOUVIER*, op. cit., p. 323.

59 *Ibid.*

60 A. H. SANDIO KAMGA, « La nature juridique des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans les États de l'UEMOA et de la CEMAC », *RAFIP*, n° 8, 2020, p. 237.

61 Article 73 de la directive n° 01/11-UEAC-190-CM-22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances.

62 Article 72 *ibid.*

63 Aux termes de l'article 38 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996, « (1) La Cour suprême est la plus haute juridiction de l'État en matière judiciaire, administrative et de jugement des comptes. (2) Elle comprend : une chambre judiciaire ; une chambre administrative ; une chambre des comptes ».

exécutif⁶⁴. Il est difficilement compréhensible qu'un pouvoir indépendant des deux autres, puisse voir son indépendance garantie par l'un de ces derniers⁶⁵. Si cette formule est une survivance de l'époque où les constitutions camerounaises consacraient seulement l'autorité judiciaire, la mise en tutelle du Judiciaire qu'elle implique ne s'explique plus maintenant que celui-ci est devenu un pouvoir⁶⁶. De plus, il n'y a aucune raison pour qu'un pouvoir ait une autre garantie que celle qui provient de la puissance souveraine du peuple⁶⁷. Il est donc nécessaire d'avoir une Cour des comptes surtout lorsqu'on sait que le droit des marchés publics est parsemé de zones d'ombre.

B. La prolifération des zones d'ombre dans le droit des marchés publics

L'analyse du droit des marchés publics camerounais permet de constater l'existence de certaines zones d'ombre en ce qui concerne, leur contenu et leur processus de passation. Il s'agit d'une résultante de l'opacité imposée par la

transcendance du secret défense (1) et matérialisée dans les marchés spéciaux (2). Ces deux éléments mettent à mal « *la volonté d'efficacité* »⁶⁸ du Code des marchés publics et notamment de son volet contentieux⁶⁹.

1. L'opacité imposée par la transcendance du secret défense

L'article 9 de la loi 2018/011 du 11 juillet 2018 portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques au Cameroun, précise que « *lorsque les décisions gouvernementales, à l'exception de celles relevant du secret défense, sont susceptibles d'avoir un impact financier considérable, un chiffrage de l'impact budgétaire complet de ces décisions, en recettes comme en dépenses, est rendu public* ». À la lecture de cette disposition, il ne fait l'ombre d'aucun doute que le secret défense impose une opacité certaine en ce qui concerne le contrôle de la gestion des finances publiques.

Bien qu'il puisse être concevable que certaines informations sensibles de

64 Article 37 alinéa 3 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996.

65 A. D. OLINGA, *La constitution de la République du Cameroun*, 2^{ème} éd., Yaoundé, PUCAC, 2013, pp. 117-118.

66 M. KAMTO, « Les mutations de la justice camerounaise à la lumière des développements constitutionnels de 1996 », *RASJ*, Vol. 1, 2000, p. 15.

67 *Ibid.*

68 J. BIAKAN, *Droit des marchés publics au Cameroun. Contribution à l'étude des contrats publics*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 16.

69 J. BIAKAN, *Précis de contentieux des contrats publics au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2017, 156 p.

l'État puissent bénéficier de cette protection, l'on ne peut omettre de souligner que cet état de chose limite considérablement le principe démocratique de transparence⁷⁰ et crée une brèche dans laquelle la corruption et les détournements de deniers publics, pourraient s'enliser. Il ne pourrait en être autrement au regard même de l'inintelligibilité de cette notion de secret défense. Tout ce que le législateur pénal affirme, c'est qu'elle renvoie à tout renseignement de toute nature susceptible d'aider des entreprises hostiles à la République et qui n'a pas déjà été rendu public⁷¹. Aucune précision n'est faite quant à la nature desdits renseignements possiblement néfastes pour l'État. C'est dire que la détermination du contenu et de la nature de ces actes est fixée par voie réglementaire et donc relève du pouvoir discrétionnaire. L'indétermination exacte des actes relevant du secret défense, conforte l'extensibilité de cette notion, ce qui permet à l'exécutif de l'utiliser comme dernier recours face aux investigations des autres pouvoirs⁷². Cette situation est préjudiciable pour l'État du droit en général

et surtout du droit des marchés publics qui est l'un des domaines dans lequel se pose le plus de problèmes de malversations financières⁷³ et la consécration des marchés spéciaux y fait davantage planer un voile d'opacité.

2. L'opacité engendrée par la singularité des marchés spéciaux

Les marchés spéciaux sont assez singuliers. Les dispositions réglementaires du Code des marchés publics ne leur sont pas applicables, contrairement à d'autres types de marchés. Ceux-ci sont soit des marchés passés par les personnes morales de droit privé pour le compte de l'État et ses démembrements ; soit de ceux passés par des personnes de droit privé lorsque ces marchés bénéficient du concours financier ou de la garantie de l'État ou d'une personne morale de droit public ; soit alors passés dans le cadre d'une coordination ou d'un groupement de commandes ou par une centrale d'achat qui acquiert des fournitures et/ou des services destinés à des maîtres d'ouvrage ou conclus dans le cadre des accords-cadres, des marchés de travaux, de

70 H. AKEREKORO, « Variations autour des exceptions au principe de transparence budgétaire dans les espaces de l'UEMOA et de la CEMAC », in M. ONDOA et P. E. ABANE ENGOLO (dir.), *L'exception en droit, Mélanges en l'honneur de Joseph OWONA*, Paris, L'Harmattan, 2021, p. 216.

71 Article 109 de la loi n° 2016/007 du 12 juillet 2016 portant Code pénal.

72 B. WARUSFEL, « Le secret de défense entre les exigences de l'État et les nécessités du droit », *Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 199, 2001, p. 1.

73 G. R. EBA'A, *Lutte contre la corruption et les infractions assimilés au Cameroun...*, op. cit., p. 181.

fournitures ou de services⁷⁴. Conformément à l'article 71 du même Code, les marchés spéciaux sont des marchés publics qui ne répondent pas, pour tout ou partie, aux dispositions relatives aux marchés sur appel d'offres ou aux marchés de gré à gré et ils comprennent essentiellement les marchés relatifs à la défense nationale, à la sécurité et aux intérêts stratégiques de l'État. En d'autres termes, ils concernent les acquisitions d'équipements, de fournitures ou de prestations directement liées à la défense nationale, à la sécurité et les marchés pour lesquels les intérêts stratégiques de l'État sont en jeu et ils sont passés après autorisation du président de la République. En raison de ces aspects ou domaines d'application, ces derniers comportent des clauses secrètes et échappent à l'examen de toute commission des marchés publics qui sont des organes d'appui technique qui concourent au respect de la réglementation et garantissent, notamment les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures de passation desdits marchés⁷⁵.

Il faut aussi noter que même la commission permanente des marchés de défense et de sécurité qui semble être concernée par certains aspects des marchés spéciaux⁷⁶, ne présente pas de garanties suffisantes. Au plan juridique, il n'est donné aucune déclinaison de l'examen qu'elle doit faire sur les marchés passés par les administrations chargées des problèmes de défense et de sécurité⁷⁷. Elle n'est habilitée qu'à donner son avis sur ces questions. Et l'on se demande bien si cet avis lie les administrations ou non. En tout cas ce qui est sûr, c'est que l'indétermination du régime juridique dérogatoire relatif aux marchés spéciaux, oblige à s'interroger sur la traçabilité dans la gestion des fonds publics qui peuvent y être mobilisés. Il ne devrait pas en être ainsi parce que les finances publiques devraient pouvoir bénéficier d'une protection adéquate tant au plan politique que juridique. Malheureusement, certains écueils sont aussi à déplorer à ce double niveau.

II. L'inefficacité des institutions consacrées

Plusieurs institutions de sanction des atteintes aux fonds publics ont été

⁷⁴ Article 3 alinéa 2 du décret n° 2018/366 du 20 juin 2018 portant Code des marchés publics.

⁷⁵ Article 3 du décret n° 2012/074 du 08 mars 2012 portant création, organisation et

fonctionnement des commissions de passation des marchés publics.

⁷⁶ V. le décret n° 89/913 du 31 mai 1989 portant réorganisation de la commission permanente des marchés de défense et de sécurité.

⁷⁷ Article 1^{er} *ibid.*

consacrées. Malheureusement, il apparaît que certaines d'entre elles ne parviennent pas à atteindre les objectifs qui leur ont été assignés. Leur inefficacité résulte de la banalisation de la sanction politique (A) et de la minimisation de celle d'essence juridique (B).

A. La banalisation de la sanction politique

Les fonctions du Parlement sont à la fois normatives et politiques. Elles sont normatives en ce qui concerne l'édiction des lois et politiques s'agissant du contrôle de l'action du Gouvernement. En s'attardant de façon particulière sur le terme de contrôle, il sied de relever qu'il désigne « *les activités politiques des assemblées par opposition à leur activité législative et recouvre une grande diversité d'opérations, qui vont de la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement aux activités purement informatives* »⁷⁸. Il en ressort que le contrôle parlementaire ou politique a deux variantes. Il peut s'agir d'un « contrôle information » ou d'un « contrôle sanction »⁷⁹. Nonobstant cette précision assez reluisante, la circonscription

du contrôle parlementaire (1) et sa circonspection (2) attestent d'une banalisation de la sanction politique des atteintes à la saine gestion des finances publiques.

1. La circonscription du contrôle parlementaire

Conformément à l'article 11 de la Constitution, le contrôle parlementaire s'opère via les questions orales ou écrites et par la constitution des commissions d'enquête sur des objets bien déterminés. Ces différents mécanismes sous-tendent la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement. À l'observation de la pratique, l'on note que ces derniers restent d'un usage purement solennel. Bien plus, ils apparaissent clairement inefficaces. Plusieurs éléments peuvent être invoqués pour le démontrer. Premièrement, si l'on s'attarde sur le cas particulier des questions orales ou écrites, l'on ne peut omettre de relever qu'elles sont dépourvues de sanction immédiate. Cet aspect a induit leur appréhension en une « *véritable mise en scène théâtrale* »⁸⁰. Deuxièmement, les séances pendant lesquelles elles sont

78 P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, 3^e éd., Paris, LGDJ, Montchrestien, 2004, p. 253.

79 Pour le professeur Steve Thiery BILOUNGA, le contrôle parlementaire sur la dépense publique après l'adoption de la loi de finances, et plus précisément lors de l'exécution et du règlement du budget, est d'abord un contrôle de conformité. Il vise à s'assurer d'une consommation

des crédits dans les limites du montant, de la nature, de l'affectation ou de la destination régulières. S. Th. BILOUNGA, *Finances publiques camerounaises...*, *op. cit.*, p. 197.

80 J. KANKEU, « Les missions du Parlement camerounais : regard sur une illusion », *Juridis Périodique*, n° 73, 2008, p. 48.

censées être mises en exergue, ne se tiennent pas de façon permanente mais plutôt de manière cyclique⁸¹.

Troisièmement, le contrôle parlementaire est limité par la « transcendance du fait majoritaire » qui traduit le soutien sans faille et systématique de la majorité parlementaire à l'exécutif. Pour comprendre le fait majoritaire, il faut impérativement tenir compte du système politique et non du régime politique. Des différences majeures existent entre ces deux au point où il est impossible d'y appliquer ou entrevoir simultanément ce fait. Le régime politique entendu au sens strict, correspond aux règles constitutionnelles et il se caractérise par des éléments juridiques relatifs à l'organisation des institutions⁸². Le système politique quant à lui, correspond à la pratique des institutions c'est-à-dire qu'il est l'ensemble qui résulte des interactions entre les deux sous-ensembles que sont le régime politique et le « *système des variables déterminantes* »⁸³.

Le fait majoritaire s'y observe justement par ce qu'il ne fait pas partie du droit. Il est de ce fait fondamentalement et inévitablement contextuel au regard de sa non formalisation au plan textuel. C'est la configuration du Parlement qui permet de l'observer. Lorsqu'un parti politique y détient la majorité conformément aux élections et/ou nominations, il devient par ricochet le maître du jeu politique au sein de l'État. Non seulement il n'éprouve aucune difficulté à faire passer ses projets de lois, mais également il n'est pas inquiet dans ses actions par l'opposition. En somme, dans un parlementarisme majoritaire ou encore gouvernement de législature, trois éléments peuvent être relevés : la soudure entre le Gouvernement et sa majorité ; la confusion du pouvoir au profit de l'exécutif et la discipline de vote des députés⁸⁴. Le phénomène majoritaire est solidement ancré dans le système politique camerounais. L'on pourrait même dire qu'il est immanent à ce dernier, surtout lorsqu'on constate qu'elle est confortée par l'appartenance de

81 B. MOMO, « Le Parlement camerounais », *Lex Lata*, n^{os} 23-24, 1996, p. 22.

82 M.-A. COHENDET, *Le président de la République*, Paris, Dalloz, 2002, pp. 2-3.

83 *Ibid.* Le système des variables déterminantes selon le professeur Marie-Anne COHENDET, est un ensemble de facteurs et dont on peut distinguer entre autres : le système des partis, le mode de scrutin, l'histoire, le contexte économique et social, la situation diplomatique, éventuellement la religion, la répartition des forces politiques entre les différents organes à l'issue de chaque élection. Ce dernier peut aussi contenir des éléments

juridiques tels que les lois organiques, les lois ordinaires, les actes administratifs relatifs à l'organisation des institutions, au mode de scrutin, ou au mode de financement des partis politiques et la jurisprudence. M.-A. COHENDET, « Le système de variables déterminantes », in *Constitutions et pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL*, Paris, Montchrestien, Lextenso éditions, 2008, p. 123.

84 J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 35^e éd., Issy-les-Moulineaux, LGDJ, Lextenso éditions, 2021, p. 147.

la quasi-totalité des membres du Gouvernement au parti majoritaire. Tout ceci tend à dire que le vieux schéma de la séparation de la séparation organique et fonctionnelle des pouvoirs entre un exécutif, confiné dans son domaine, et un législatif exerçant sa fonction de contrôle, a été dépassé⁸⁵.

Les règles sont claires au sujet de la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement. En effet, pour être recevable, la motion de censure doit être signée par au moins un tiers des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut intervenir moins de quarante-huit (48) heures après son dépôt. Elle est adoptée à la majorité des deux tiers des membres composant cette chambre et seuls sont recensés les votes favorables. En cas de rejet, les signataires ne peuvent en déposer une nouvelle avant le délai d'un an, sauf dans le cas prévu⁸⁶. La composition actuelle

de l'Assemblée nationale à l'issue de l'élection du 9 février 2020, fait état de 152 députés du RDPC⁸⁷ ; 07 de l'UNDP⁸⁸ ; 05 du SDF⁸⁹ ; 05 du PCRN⁹⁰ ; 04 de l'UDC⁹¹ ; 03 du FSNC⁹² ; 02 du MDR⁹³ et 02 de l'UMS⁹⁴. Pour qu'une motion de censure soit recevable, il faut 60 signatures et pour qu'elle soit adoptée, il faut 120 votes favorables or, le nombre de sièges de toute l'opposition réunie n'atteint même pas le seuil imposé par le constituant pour enclencher une motion de censure. En considérant cet élément, il est difficile d'imaginer qu'une commission d'enquête, par exemple, puisse mettre le Gouvernement en difficulté notamment sur des questions financières. Cette limitation du contrôle parlementaire est en outre auréolée par une certaine circonspection.

85 É. C. LEKENE DONFACK, *Finances publiques camerounaises*, op. cit., p. 335.

86 Article 34 alinéa 3 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996.

87 Rassemblement Démocratique du Peuple Camerounais

88 L'Union Nationale pour la Démocratie et le Progrès

89 Social Democratic Front.

90 Parti Camerounais pour la Réconciliation Nationale.

91 Union Démocratique du Cameroun.

92 Front pour le Salut National du Cameroun.

93 Mouvement pour la Défense de la République.

94 Union des Mouvements Socialistes. Il n'y a que durant la première législature de 1992-1997 que le RDPC ne disposait que d'une majorité relative au Parlement avec 88 députés sur 180 et il avait pu trouver des alliés parmi les partis les minoritaires (d'abord le MDR avec ses 6 députés, ensuite l'UPC, Union des populations du Cameroun, avec ses 18 députés) pour gouverner, laissant l'UNDP avec ses 68 députés seule dans l'opposition parlementaire. Lire P. F. NGAYAP, *Le droit parlementaire au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2017, pp. 198-199.

2. La circonspection du contrôle parlementaire

Deux éléments peuvent être invoqués pour justifier la réserve du Parlement à mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement. Premièrement, s'il est reconnu à l'Assemblée nationale contrairement au Sénat, le pouvoir de la mettre en jeu par le vote d'une motion de censure, il faut aussi préciser qu'il s'agit d'une épée de Damoclès suspendue au-dessus de la tête des députés qui la constituent. En effet, en droit camerounais, comme dans la majeure partie des États d'Afrique noire francophone, c'est le président de la République qui définit la politique de la nation et le Gouvernement est chargé de l'appliquer. En clair, si cette dernière est censurée, c'est en réalité le président de la République qui est mis en cause⁹⁵. Cela se justifie en outre par le fait qu'à la lumière du texte constitutionnel, le Gouvernement et le Premier ministre ne sont que des démembrés de l'institution présidentielle, chargés de traduire en actes ses décisions et volontés⁹⁶. Or, cette institution est si forte qu'elle

réussit à tenir en respect le Parlement. La faculté qui lui est reconnue de pouvoir en cas de nécessité et après consultation du Gouvernement, des bureaux des deux chambres parlementaires que sont l'Assemblée nationale et le Sénat, de prononcer la dissolution de la première⁹⁷, participe à la dissuader de façon certaine de renverser son Gouvernement qui se serait rendu coupable d'atteinte à la fortune publique. Elle apparaît telle une « arme de dissuasion massive » contre d'éventuels députés zélés qui lui seraient hostiles. L'histoire constitutionnelle camerounaise offre un bel exemple de la réticence du Parlement. L'on n'a jusqu'ici pas encore enregistré une quelconque prise d'initiative de cette institution représentative dans ce sens.

La seconde prérogative dévolue au président de la République qui induit une réserve du contrôle du Parlement, est la faculté de reconduire son Premier ministre malgré son désaveu devant cette institution représentative. Aux termes des alinéas 5 et 6 de l'article 34 de la Constitution, lorsque

95 B.-R. GUIMDO DONGMO, « La responsabilité politique du Gouvernement dans la constitution camerounaise », *RRJ*, 2007 – 4, p. 2118.

96 A. D. OLINGA, « Le pouvoir exécutif dans la Constitution révisée », *Lex Lata*, n^{os} 23-24, 1996, p. 31. Toujours à propos du statut du Premier ministre, lire par exemple A. NCHOUWAT, « La nouvelle génération des Premiers ministres en Afrique noire francophone », *Revue de Droit*

Africain, n^o 14, 2000, pp. 197-208 ; O. TOGOLO, « Le Premier ministre, chef du Gouvernement : les arguments d'une polémique autour de la fonction », *RASJ*, Vol. 6, n^o 1, 2009, pp. 341-361.

97 Article 8 alinéa 12 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996.

l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou refuse la confiance du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au président de la République la démission de celui-ci. Le président de la République peut le reconduire dans ses fonctions et lui demander de reformer un nouveau Gouvernement. Ainsi, l'Assemblée nationale peut très bien se retrouver face à un Premier ministre contre qui elle a un précédent. La sanction politique n'est donc pas d'un apport véritable dans le contexte actuel. Il en va de même de celle d'essence juridique.

B. La minimisation de la sanction juridique

Il appartient au juge de sanctionner les dérives liées à une mauvaise manipulation des fonds publics. Cette mission fondamentale est mise à mal par le législateur non seulement au regard de l'absence de sanction de l'obligation d'information (1), mais aussi par l'institution de la restitution du corps du délit (2).

1. L'absence de sanction de l'obligation d'information

L'information du citoyen est une exigence de la transparence dans la gestion

des finances publiques. Elle est un véritable défi⁹⁸ et un élément fondamental dans toute société qui se veut démocratique. L'article 47 alinéa 1 du Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques, impose à l'administration de prendre toutes les dispositions nécessaires à la publication des informations sur les finances publiques non seulement exhaustives parce que portant sur le passé, le présent et l'avenir, mais aussi sur l'ensemble des activités budgétaires et extrabudgétaires, dans des délais fixés par voie réglementaire. Les sites internet des institutions compétentes sont les plateformes choisies par le législateur pour leur publication⁹⁹. L'obligation d'information du citoyen est également imposée aux entités décentralisées. En effet, tout habitant ou contribuable d'une collectivité territoriale donnée peut, à ses frais, demander communication ou obtenir copie totale ou partielle du compte administratif et de ses pièces annexes et en cas de silence dans un délai de dix jours, tout requérant peut saisir le représentant de

98 L. P. GUÉSSÉLÉ ISSÉMÉ, « L'exigence de transparence dans les finances publiques des États de la CEMAC », *op. cit.*, p. 78.

99 Article 50 de la loi n° 2018/011 du 11 juillet 2018 portant Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances au Cameroun.

l'État qui lui donne suite dans un délai de soixante-douze heures¹⁰⁰.

Que l'on soit au niveau central ou local, cette prescription juridique d'information du public n'est malheureusement pas assortie d'une sanction en raison d'une lacune¹⁰¹ du droit. Le législateur ne précise aucune action ou voie de recours en cas de silence normateur de sens négatif ou silence refus qui correspond à une décision implicite de rejet de la demande par l'administration¹⁰². L'on serait même tenté de dire qu'il s'agit d'une attitude tolérante. Il s'agit là d'un problème parce que « *le propre d'une norme de sanction consiste en ce qu'elle substitue un autre destinataire à celui de l'obligation originale non réalisée. Il lui incombera de procéder à un acte de contrainte* »¹⁰³. En

tout état de cause, il est proscrit à un magistrat d'intimer des ordres ou des défenses à une autorité exécutive ou administrative sous peine d'un emprisonnement de six à cinq ans¹⁰⁴. En somme, l'introuvable sanction de l'obligation d'information du public atteste que la transparence en matière financière a une justiciabilité subliminale, c'est-à-dire largement en dessous du seuil de celle d'un principe porté par une règle de droit¹⁰⁵. Cet aspect déteint négativement et malheureusement sur le contrôle citoyen des finances publiques en droit camerounais¹⁰⁶. La magnanimité à l'égard de certains prévaricateurs des deniers publics ajoute à son tour, un ingrédient dans la dilution des caractères attachés à la règle de droit.

100 Article 471 alinéas 4 et 5 de la loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant Code général des collectivités territoriales décentralisées.

101 Le professeur Otto PFERSMANN affirme que « *l'expression lacune est utilisée au moins en trois sens différents. En première acception, on dit qu'il y a lacune (parfois appelées 'vraies lacunes')* lorsqu'un ordre juridique ne contient pas une norme dont on estime qu'il devrait la contenir (...) En deuxième sens on parle de lacunes (parfois appelées 'techniques'), lorsqu'une norme prévoit une action sans indiquer selon quelles modalités celle-ci devrait être réalisée (...) En un troisième sens enfin, opposé au premier, on dit que les ordres juridiques présentent des lacunes en tant qu'ils contiennent des règles indéterminées ne permettant pas de trancher directement un litige donné, conférant alors un pouvoir discrétionnaire à l'organe d'application ». O. PFERSMANN, « Lacunes et complétude », in D. ALLAND et S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy-PUF, 2014, p. 911.

102 Lire M. KAMTO et B.-R. GUIMDO DONGMO, « Le silence de l'administration en droit administratif camerounais », *Lex Lata*, n° 005, 1994, p. 12. Lire également L. C. P. NKOUAYEP, « Le droit à l'information du citoyen local en droit public financier camerounais », *RAFIP*, n°s 3 et 4, 2018, p. 30.

103 L. FAVOREU et al., *Droit constitutionnel*, 21^e éd., Paris, Dalloz, 2019, p. 71.

104 Article 126 de la loi n° 2016/007 du 12 juillet 2016 portant Code pénal.

105 A. ISSOUFOU, « La transparence des finances publiques : un nouveau principe budgétaire dans l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ? », *op. cit.*, p. 288.

106 S. NGUECHE, « Le contrôle citoyen des finances publiques en droit camerounais », *RAFIP*, n° 8, 2020, pp. 173-212.

2. La restitution du corps du délit

En droit camerounais en plus du juridictions pénales compétentes pour connaître des infractions de détournement de deniers publics, il faut compter le tribunal criminel spécial dont les origines remontent à 1961¹⁰⁷. Il intervient lorsque ces dernières ont engendré un préjudice d'un montant minimum de 50.000.000 de francs CFA¹⁰⁸. Le législateur accorde un pouvoir discrétionnaire au ministre de la justice, d'autoriser le procureur général de cette juridiction spéciale, d'arrêter les poursuites en cas de restitution du corps du délit¹⁰⁹. D'un point de vue matériel, la restitution du corps du délit peut être faite en numéraires ou en nature. Elle est en numéraires lorsque le mis en cause restitue la totalité de la somme qui lui est imputée ou restitue la contre-valeur en numéraires d'un bien meuble ou immeuble au trésor

public contre délivrance d'une quittance¹¹⁰. Elle est en nature, lorsque le mis en cause restitue les biens meubles ou immeubles dont l'évaluation correspond au montant de la somme qui lui est imputée et elle est constatée par un procès-verbal dressé par l'administration compétente en présence du mis en cause et d'un magistrat du ministère public¹¹¹.

Si l'esprit de la loi de 2011 portant création d'un tribunal criminel spécial peut sembler légitime dans le cadre de la lutte contre les détourneurs de fonds publics, il reste qu'elle pose problème. La consécration de la restitution du corps du délit est sujet à une double controverse. D'un point de vue juridique, elle porte atteinte au principe de l'égalité devant la loi¹¹² à la fois constitutionnalisés¹¹³ et réaffirmés en droit pénal¹¹⁴, en opérant une discrimination entre les justiciables¹¹⁵.

107 Le premier tribunal criminel spécial fut créé par la loi n°61/06 du 4 avril 1961.

108 Article 1^{er} de la loi de 2011/028 du 14 décembre 2011 portant création d'un tribunal criminel spécial.

109 Article 18 *ibid.*

110 Articles 4 alinéa 2 et 5 alinéa 1 du décret n° 2013/288 du 4 septembre 2013 fixant les modalités de restitution du corps du délit.

111 Articles 4 alinéa 3 et 11 alinéa 4 *ibid.*

112 Le principe d'égalité devant la loi renvoie à « la situation d'égalité ou se tiennent les sujets de droit, au regard aussi bien de l'élaboration que de l'application de la loi : se présentant égaux devant l'autorité normative, laquelle doit donc les traiter comme tels dans la règle qu'elle édicte, ils le

sont encore devant les autorités exécutive et juridictionnelle, qui sont par suite tenues de leur appliquer la règle positive sans discriminer entre eux, ou du moins autrement qu'elle le prévoit ». P. GIRO, « Égalité devant la loi », in O. DUHAMEL et Y. MÉNY (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, pp. 349-350.

113 L'article 2 alinéa 2 de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996 précise que la République assure l'égalité de tous les citoyens devant la loi.

114 Conformément à l'article 1-1 du Code pénal, la loi pénale s'impose à tous.

115 L. P. GUÉSSÉLÉ ISSÉMÉ, « Répression des gestionnaires de crédits publics et nouveau code pénal camerounais », *RAFIP*, n° 6, 2019, p. 31.

D'un point de vue factuel, elle témoigne de la saisine du droit par la politique. Tout ceci induit une édulcoration de la rigueur censée caractériser la loi au profit d'une « répression sélective ». Ce qui tend à banaliser les infractions de détournement de deniers publics et laisse craindre la commission de nouvelles. En fait, l'on peut légitimement craindre que des personnes détournent de l'argent, procèdent ensuite à son investissement dans le circuit économique pour éventuellement restituer le « capital » soustrait frauduleusement au moment de leur interpellation devant le tribunal criminel spécial.

Conclusion

Il ne fait l'ombre d'aucun doute que l'État camerounais est engagé dans la lutte contre les dérives affectant la gestion des finances publiques. Néanmoins, cette dernière est confrontée à un certain nombre d'écueils. Non seulement, certaines dispositions juridiques édictées tardent à être concrétisées ou appliquées, mais en plus les contrôles politique et juridique ne parviennent pas à juguler les atteintes aux principes de transparence et de bonne gouvernance en matière de gestion des deniers publics. Même s'il semble difficile de contrôler quelqu'un que l'on soutient, le Parlement devrait pouvoir faire preuve de hardiesse dans l'usage des prérogatives constitutionnelles qui lui sont reconnues. En

outre, en admettant que le droit puisse être saisi par la politique, il ne devrait pas limiter l'action du juge parce que la gestion de l'argent public impose une sanction juridique efficace. En somme, une saine gestion des finances publiques commande une indispensable mise en adéquation des actions définies et une mutualisation des efforts des différents acteurs impliqués a