

REPUBLIQUE DU CAMEROUN
PAIX-TRAVAIL-PATRIE
COUR SUPREME
CHAMBRE DES COMPTES
3^{ème} SECTION
☎ : 22 22 64 24
✉ : 1770



REPUBLIC OF CAMEROON
PEACE-WORK-FATHERLAND
SUPREME COURT
AUDIT BENCH
THIRD DIVISION
☎ : 22 22 64 24
✉ : 1770



LE PARTICULARISME DE LA CHAMBRE DES COMPTES A L'INTERIEUR DE LA COUR SUPREME DU CAMEROUN : INTERET ET ENJEU

Exposé présenté par : Philippe THEUMOUBE, Conseiller maître, Chambre des
Comptes de la Cour Suprême du Cameroun

INTRODUCTION

Le contrôle des finances publiques au Cameroun a subi de profondes mutations depuis l'avènement de l'indépendance.

Dès 1958 au Cameroun Oriental, le contrôle des services de l'Etat est confié à l'inspection des affaires administratives auprès du gouvernement du Cameroun, tandis qu'au Cameroun occidental, l'examen des comptes de tous les comptables et de toute personne chargée du recouvrement est confié au **Accountant General**.

Après l'indépendance en 1960, la Chambre des Comptes est créée au sein de la Cour Suprême du Cameroun Oriental, alors que la situation est stable au Cameroun Occidental.

En 1961, le Cameroun devient un Etat fédéral et la Cour Fédérale des Comptes est créée par ordonnance n°62/OF du 07 février 1962 réglant le mode de présentation, les conditions d'exécution du budget de la République Fédérale du Cameroun, de ses recettes, de ses dépenses et de toutes les opérations s'y rapportant. Cette Cour Fédérale des Comptes a des attributions juridictionnelles en ce sens qu'elle est chargée du jugement des comptes des recettes et des dépenses des comptables publiques, mais elle a aussi un pouvoir de contrôle de l'emploi des deniers publics dans tous les cas où elle l'estime nécessaire.

En 1962, le conseil de discipline de l'exécution des dépenses publiques et le Tribunal Criminel Spécial sont créés au Cameroun Oriental pour compléter l'architecture des structures de contrôle. Le conseil de discipline est une instance administrative chargée de

sanctionner les fautes de gestion des ordonnateurs, alors que le Tribunal Criminel Spécial est chargé de la répression des infractions relatives à la fortune publique.

Au Cameroun Occidental, les infractions pour lesquelles le Tribunal Criminel Spécial est compétent continuent d'être déférées devant les juridictions civiles et militaires compétentes.

En 1964, il est créé une Direction Générale de Contrôle chargée de veiller au fonctionnement des services fédéraux et à la conservation du patrimoine national. Leurs membres sont des contrôleurs d'Etat.

Ainsi donc, une Direction Générale de Contrôle existe à côté de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême et de la Cour Fédérale des Comptes. Conscients des problèmes que cette cohabitation pourrait causer, les pouvoirs publics ont mis en place deux instructions qui définissent les relations entre la Direction Générale de Contrôle et la Cour Fédérale des Comptes et établissent de véritables passerelles entre la Direction Générale de Contrôle et la Cour Fédérale des Comptes notamment sur l'examen des comptes, le fonctionnement des services publics, la gestion de fait, la communication, les enquêtes et la formation professionnelle.

L'année 1969 marque un véritable tournant dans le contrôle des finances publiques au Cameroun. La Chambre des Comptes de la Cour Suprême et la Cour Fédérale des Comptes sont supprimées et leurs missions transférées à l'Inspection Générale de l'Etat (I.G.E.), devenue plus tard l'Inspection Générale de l'Etat et Réforme Administrative (I.G.E.R.A.) et enfin Contrôle Supérieur de l'Etat(CONSUPE).

A partir du 1^{er} juillet 1969, tout comptable patent ou de fait rend ses comptes à l'Inspection Générale de l'Etat dont le Ministre Délégué est le juge des comptes. Pour accompagner ce processus, le Conseil de Discipline Budgétaire et Comptable est créé au sein de l'Inspection Générale de l'Etat.

Cette situation durera jusqu'à l'avènement de la loi n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 juin 1972 qui a de nouveau institué une Chambre des Comptes au sein de la Cour Suprême.

Le présent exposé se propose d'évaluer les transformations opérées au sein de cette Chambre des Comptes depuis 1996 (I) et d'examiner les défis auxquels elle fait face au regard des Directives CEMAC (Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale) et de sa position particulière au sein de la Cour Suprême du Cameroun(II).

I- Les transformations opérées au sein de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême depuis 1996

Il convient d'abord de rappeler les attributions de la Chambre des Comptes telles qu'elles figurent dans la Constitution, et d'analyser les transformations apportées par la loi de 2003, la loi de 2006, la loi de 2007 sur régime financier de l'Etat ainsi que le décret de 2013 sur le Règlement Général de la Comptabilité Publique.

1- Les attributions de la Chambre des Comptes selon la Constitution

La Constitution de 1996 donne trois compétences à la Chambre des Comptes :

- contrôler et statuer sur les comptes publics et ceux des entreprises publiques et parapubliques ;
- statuer souverainement sur les décisions rendues en dernier ressort par les juridictions inférieures des comptes ;
- connaître de toute autre matière qui lui est expressément attribuée par la loi.

Le législateur a voulu ainsi donner compétence à la Chambre des Comptes sur les comptes publics. Or les comptes publics sont établis par les organismes publics qui sont naturellement l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics. Ces comptes publics désignent tous les documents justifiant l'ensemble des opérations financières effectuées par les organismes publics sus mentionnés au cours d'un exercice déterminé.

Il faudra attendre l'année 2003 pour que la Chambre des Comptes soit mise en place.

2- La mise en place de la Chambre des Comptes

La loi n° 2003/005 du 21 avril 2003 fixe les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. Ses attributions sont précisées dans les articles 2, 3, 7, 8, 9 et 10. Il ressort de ces articles que la Chambre des comptes :

- contrôle et juge les comptes ou les documents en tenant lieu des comptes publics patents ou de fait :
 - De l'Etat et de ses établissements publics ;
 - Des collectivités territoriales décentralisées et de leurs établissements publics ;
 - Des entreprises du secteur public et parapublic... » ;
- produit annuellement au Président de la République, au Président de l'Assemblée Nationale et au Président du Sénat, un rapport exposant le résultat de ses travaux et les observations qu'elle estime devoir formuler en vue de la tenue des comptes et de la discipline des comptables. Ce rapport est publié au journal officiel de la République ;
- déclare et apure les comptabilités de fait, prononce les condamnations d'amende dans les conditions fixées par la présente loi ;

- statue souverainement en cassation sur les recours formés contre les jugements définitifs des juridictions inférieures des comptes ;
- lorsqu'elle est saisie, donne son avis sur toute question relative au contrôle et au jugement des comptes.

La loi de 2003 a une compréhension restrictive, voire en recul ou en contradiction avec la Constitution. Elle réduit la compétence de la Chambre des Comptes aux comptes des comptables publics patents ou de fait. Cette malencontreuse écriture a amené certaines entreprises publiques et parapubliques ainsi que certaines sociétés d'économie mixte qui n'ont pas de comptable public à estimer qu'elles ne rentrent pas dans le champ de compétence de la Chambre des Comptes. Ce problème est aujourd'hui résolu pour la plupart des entreprises, grâce à une sensibilisation de la Chambre de Comptes auprès des organes de gestion.

Depuis 2006, la Chambre des Comptes a produit sept(7) rapports annuels. Le huitième, déjà achevé, sera bientôt publié. Le rapport annuel de la Chambre des Comptes a d'abord été envoyé au Président de la République, au Président de l'Assemblée Nationale et au Sénat. Il est maintenant présenté à la Commission des finances et du budget de l'Assemblée Nationale et du Sénat, et peut-être bientôt à la Chambre entière du Sénat puisque la demande a été faite. Il est publié au journal officiel et au site web de la Chambre des Comptes. Il fait enfin l'objet d'une présentation publique devant la presse et la société civile. Ce n'est donc pas surprenant qu'il soit souvent cité par la presse, les universitaires et la société civile lorsqu'un problème lié aux finances publiques se pose.

La Chambre des Comptes a également donné plusieurs avis conformément à l'article 10 de la loi de 2003. Il en est ainsi de :

- L'avis sur la production des pièces justificatives par les entreprises du secteur public et parapublic;
- L'avis sur le traitement informatisé des opérations de transfert entre les comptables ;
- La certification des formulaires de déclarations des recettes du secteur des industries extractives pour les exercices 2009-2010, 2011 et 2012. Cette certification a été demandée par le Ministère des Finances pour le compte du comité local de l'Initiative de Transparence des Industries Extractives (I.T.I.E). La certification desdits formulaires permet déjà à la Chambre des Comptes d'être en avance sur le rôle de certificateur des comptes publics qui lui sera explicitement attribué plus tard par le décret de 2013 sur le Règlement Général de la Comptabilité publique, mais qui figurait de façon embryonnaire dans la loi de 2003 en ces termes « la première partie du rapport certifie la ligne de compte ».

L'intervention de la loi de 2006 permettra à la Chambre des Comptes de mieux jouer son rôle d'assistance et de conseil aux pouvoirs publics.

3- Le rôle d'assistance et de conseil aux pouvoirs publics dévolu à la Chambre des comptes par la loi de 2006

La loi n° 2006/016 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la Cour Suprême, tout en maintenant les compétences issues de la loi de 2003, ajoute deux nouvelles attributions à la juridiction financière à savoir « donner son avis sur les projets de loi de règlement présentés au Parlement » et « élaborer et publier le rapport annuel des comptes de l'Etat adressés au Président de la République. »

L'avis de la Chambre des Comptes sur les projets de loi de règlement a déjà été donné pour les exercices 2009 à 2013.

Elle a aussi publié son rapport sur les comptes de l'Etat des exercices 2005-2007 et 2008-2010. Ces nouvelles dispositions font de la Chambre des Comptes une véritable Institution qui assiste l'Exécutif et le Parlement.

4- Les apports du Régime Financier et du Décret sur la Comptabilité publique sur les attributions de la chambre des Comptes

La loi n° 2007/006 du 26 décembre 2007 sur le Régime financier de l'Etat a clarifié le contenu de la loi de règlement que le Parlement doit voter. Elle comprend d'importantes dispositions qui nécessitent un contrôle éminemment technique et détaillé pour permettre à la Chambre des Comptes de donner son avis sur le projet de loi de règlement.

Cette loi définit également de nouveaux principes pour les comptes de l'Etat qui doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. Elle rend obligatoire la tenue de trois types de comptabilités de l'Etat, à savoir la comptabilité budgétaire des recettes et des dépenses, la comptabilité générale, et la comptabilité analytique. La comptabilité générale de l'Etat repose sur le principe de la constatation des droits et obligations et est décrite dans le compte général de l'Etat.

Conformément à l'article 126 (3) et (4) du décret n°2013/160 du 15 mai 2013 portant Règlement Général de la Comptabilité Publique, la juridiction financière doit donner son avis et produire un rapport de certification sera le compte général de l'Etat. L'avis et le rapport sont transmis au Parlement.

Enfin, le régime financier de l'Etat propose désormais un budget programme et exige que les rapports annuels de performance des administrations accompagnent le projet de loi de règlement. Dès lors, ils doivent être examinés par la juridiction financière qui évalue ainsi les performances des administrations. Cette prérogative récente a été exercée d'une manière expérimentale cette année, ce qui renforce son rôle d'assistant à l'Exécutif et au Législatif.

Nonobstant ces attributions juridictionnelles et administratives en pleine évolution, la Chambre des Comptes n'a pas une compétence explicite sur le contrôle de gestion. Le contrôle des ordonnateurs pourrait lui échapper, surtout si une gestion de fait n'est pas constatée lors de l'examen des comptes. En outre, la Chambre des Comptes est logée à la Cour Suprême. Ces deux éléments permettent de s'interroger sur l'intérêt et l'enjeu de la Chambre des Comptes au sein de la Cour Suprême.

II- L'intérêt et l'enjeu de la Chambre des Comptes au sein de la Cour Suprême

La CEMAC a élaboré en 2011 des Directives qui précisent désormais le statut de la juridiction financière au sein de la CEMAC ainsi que ses compétences.

1- Des compétences de la Chambre des Comptes qui la rapprochent de l'esprit du législateur et des Directives CEMAC

Aux termes de l'article 72 de la Directive n°01/11-UEAC-190-CM-22 relative aux lois des Finances, « ***Le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des administrations publiques est assuré par une Cour des Comptes qui doit être créée dans chaque Etat Membre.***

Cette Cour des Comptes est une juridiction, et ses membres ont le statut de magistrat. Elle est indépendante par rapport au gouvernement et au Parlement et autonome par rapport à toute autre juridiction. Elle décide seule de la publication de ses avis, décisions et rapports. Elle est l'Institution Supérieure de Contrôle de chaque Etat ».

En clair, cette juridiction ne doit pas être inféodée dans une autre juridiction.

D'autre part, l'article 73 de la même Directive se veut assez explicite :

« En ce qui concerne l'Etat, les missions de la Cour des comptes sont notamment les suivantes :

- 1- Assister le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois des finances ;***
- 2- Certifier la régularité, la sincérité et la fidélité du compte général de l'Etat ;***
- 3- Juger les ordonnateurs, les contrôleurs financiers et les comptables publics dans les conditions prévues aux articles 74 à 78 de la présente directive ;***
- 4- Contrôler la légalité financière et la conformité budgétaire de toutes les opérations de dépenses recettes de l'Etat. A 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'Etat. Elle peut en outre prononcer des sanctions ;***
- 5- Evaluer 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 pertinence 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.

Dans l'exercice de ses missions, la Cour des Comptes de chaque Etat-Membre peut au besoin solliciter l'assistance de la Cour des Comptes de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale conformément aux Traités et Conventions Communautaires ».

En l'état actuel des choses, la Chambre des Comptes de la Cour Suprême du Cameroun n'exerce plus seulement les attributions qui lui ont été données par la loi de 2003. L'exercice effectif de ses compétences est plus large:

- contrôle et jugement des comptes de gestion des comptables de l'Etat, des collectivités territoriales décentralisées et des établissements publics administratifs ;
- élaboration des rapports d'observations sur les comptes des entreprises du secteur public et parapublic ;
- conseil et assistance aux pouvoirs publics notamment par l'avis sur la loi de règlement avec déjà un embryon de l'évaluation des administrations, les fora et les rencontres permanentes entre la Chambre des Comptes et l'Assemblée Nationale, le Sénat et le Ministère des Finances ;
- certification des comptes de l'Etat ;
- Elaboration du rapport annuel et présentation publique devant la presse et la société civile.

L'exercice de ces compétences dispersées dans plusieurs lois et règlements rapprochent la Chambre des Comptes de la Cour Suprême de la conception originale du contrôle des comptes publics de la Constitution de 1996 d'une part, et des Directives CEMAC d'autre part. Sans l'être sur le papier, la Chambre des Comptes exerce des prérogatives assez proches de celles d'une Cour des Comptes version CEMAC, en réalité proche d'une Cour des Comptes selon l'INTOSAI.

Toutefois, l'absence de la compétence explicite sur le contrôle de gestion reste son tendon d'Achille.

C'est pour cela que la Chambre des Comptes a proposé, au cours d'un atelier, soit une nouvelle écriture de la loi de 2003 qui intégrerait toutes les compétences y compris le contrôle de gestion, soit l'internalisation des Directives CEMAC par la Création d'une Cour des Comptes de pleine juridiction au Cameroun.

2- Intérêt et enjeux de la position de la Chambre des Comptes au sein de la Cour Suprême

D'une manière générale, les Cours de comptes constituent une juridiction administrative spécialisée. Cela n'est pas le cas pour la Chambre des Comptes du Cameroun.

Elle est plutôt une juridiction des comptes au cœur du pouvoir judiciaire. En effet, l'article 38 de la Constitution la situe clairement au sein de la Cour Suprême :

Article 38 : « 1- La Cour Suprême est la plus haute juridiction de l'Etat en matière judiciaire, administrative et de jugement des comptes.

2- Elle comprend :

- Une Chambre Judiciaire ;
- Une Chambre Administratives ;
- Une Chambre des Comptes. »

La Chambre des Comptes est ainsi, selon la Constitution, la plus haute juridiction en matière de jugement des comptes. Cette position lui confère une certaine indépendance vis-à-vis de l'Exécutif et du Législatif. Ses membres ont la qualité de magistrat et participent en conséquence à d'autres travaux de la Cour Suprême comme ceux de la section spécialisée de la Cour Suprême qui statue sur les recours concernant les décisions du Tribunal Criminel Spécial, ou encore les travaux du juge constitutionnel exercés par la Cour Suprême.

Au demeurant, les différents forums et plateformes que la Chambre des Comptes entretient le Ministère des Finances, l'Assemblée Nationale et le Sénat participent de l'amélioration de la notoriété de la Chambre des Comptes.

CONCLUSION

En définitive, bien qu'elle soit logée au sein de la Cour Suprême, la Chambre des Comptes du Cameroun exerce des compétences assez proches des Directives CEMAC. Cette position lui procure des avantages certains au niveau de l'indépendance et de la notoriété. Mais à l'inverse, l'absence de la compétence explicite du contrôle de gestion constitue une réelle difficulté.

L'internalisation des Directives CEMAC pourra peut-être résoudre ce problème.

Je vous remercie de votre bienveillante attention.