

EXPOSE

FAUTES DE GESTION ET DETOURNEMENTS DE DENIERS PUBLICS

Plan

Introduction

- I- Confusions entre la faute de gestion et le détournement

- II- Irrégularités constitutives de faute de gestion et de détournement des fonds dans les canons de la discipline financière au Cameroun
 - A- Irrégularités constitutives de faute de gestion
 - B- Comportements constitutifs détournement de fonds publics

- III- Les structures de contrôle de la gestion de la fortune publique
 - A- La chambre des comptes de la Cour Suprême
 - B- Le CONSUPE
 - C- le conseil de discipline budgétaire et financière (CDBF)
 - D- la commission nationale anti-corruption (CONAC)
 - E- Le Tribunal Criminel Spécial(TCS)

- IV- Les sanctions à l'issue d'une faute de gestion et d'un détournement de fonds publics

Conclusion

INTRODUCTION

Les vocables faute de gestion et détournement sont de plus en plus usités dans les débats, administrations et justice traduisent la détermination des pouvoirs publics à aller à l'encontre de la délinquance financière. Le contexte dans lequel l'on recourt à ces vocables est sensiblement le même ; car que l'on commette une faute de gestion ou que l'on détourne, la fortune publique a été menacée ou risque de l'être. Pour autant, la faute de gestion équivaut-elle au détournement ? Pour mieux aborder cette thématique, nous allons d'abord définir les concepts; ensuite, parler de la situation de faute de gestion et détournement dans les canons de la discipline financière en outre des structures de gestion de la fortune publique et enfin des sanctions qui découlent de ces actes.

I- CONFUSIONS ENTRE LA FAUTE DE GESTION ET LE DÉTOURNEMENT

Les confusions entre la faute de gestion et le détournement sont probables ; et peuvent être d'ordre conceptuel. La faute de gestion peut se diluer dans le détournement en ce sens que ce qui pouvait ressortir au départ comme étant une faute de gestion peut prendre les traits du détournement.

À la lecture de la loi de 1974-18 du 05 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs et gérants de crédits publics et des entreprises d'État, nous relevons aux articles 3 et 6, trois actes de faute de gestion qui se confondent en réalité avec les actes de détournement cités également à l'article 184 du code pénal :

- L'engagement d'une dépense ou certification des pièces sans justification de l'exécution des travaux, des prestations des biens ou services ;
- La modification irrégulière de l'affectation de crédits ;
- L'utilisation à des fins personnelles de l'argent, des biens de l'État ou de toute structure appartenant à l'État ou qui est sur sa tutelle, ces avantages n'étant pas accordés par des lois et règlements en vigueur.

Nous constatons bien qu'il n'y a qu'un pas entre la faute disciplinaire et la fraude.

II- DIFFÉRENCIATION ENTRE LA FAUTE DE GESTION ET LE DÉTOURNEMENT

La faute de gestion se distingue du détournement par la nuance qu'il faut établir entre les critères substantiels de qualification, l'élément moral, les régimes de responsabilité, et le cadre infractionnel.

II. 1. Critères substantiels de qualification de ces irrégularités

La faute de gestion consiste en une violation des règles de bonne gouvernance

administrative et financière.

Par contre, le détournement de deniers publics procède d'une déviation de la destination ultime du bien public.

II. 2. Le cadre infractionnel

Le détournement est une infraction ; alors que la faute de gestion est une irrégularité qui ne fait pas forcément partie du champ infractionnel. Et concernant le caractère évaluable du bien détourné, outre les fonds publics, les autres biens n'acquièrent cette qualification que lorsqu'ils sont évaluables en argent.

II. 3. L'élément moral

L'intention criminelle qui anime l'auteur du détournement caractérise cette infraction ; alors qu'une faute de gestion peut être commise de bonne foi par un ordonnateur en quête de performance et par suite, dénué de toute intention malveillante envers la chose publique. Mieux, le détournement est une infraction intentionnelle qui exige pour sa réalisation un dol général, lequel implique un rapport de concordance entre les faits commis par l'auteur de l'infraction et ceux décrits par la loi pénale, et un dol spécial ou une intention criminelle, caractérisée par l'emploi des moyens frauduleux.

II. 4. Les régimes de responsabilité

Les régimes de responsabilité applicables à leurs auteurs permettent encore de distinguer ces irrégularités en ce sens que : la faute de gestion appelle la responsabilité administrative et financière du gestionnaire de crédits. En revanche, le détournement de deniers publics implique une responsabilité pénale.

Ce qu'il faut retenir c'est qu'est considéré comme faute de gestion, tout acte, omission ou négligence commis par tout agent de l'État, d'une collectivité territoriale décentralisée ou d'une entité publique, par tout représentant, administrateur ou agent d'organisme, manifestement contraire à l'intérêt général. Au-delà des éléments matériels et intentionnels qu'elle peut parfois contenir, le législateur n'a pas envisagé la faute de gestion comme un fait pénalement réprimé. Elle se reconnaît dans un ensemble de règles de procédures financières ou ayant une telle influence. On peut alors dire qu'il s'agit de toute irrégularité commise par une personne chargée de gérer les intérêts de l'État ou les personnes morales dans lesquelles l'État a un intérêt pertinent, ces irrégularités étant essentiellement procédurales et pouvant être volontaires ou non. En somme, commettre une faute de gestion ressemble au fait de poser des actes ou de prendre prendre des décisions en marge d'un manuel de procédures comptables, administrative et financière. Ce qui n'est pas forcément un détournement.

L'atteinte à la fortune publique, encore qualifiée de détournement des deniers publics est une infraction matérielle par excellence, qui exige pour sa réalisation la réunion de plusieurs composantes, notamment la qualité du coupable, la nature des biens détournés, leur présence entre les mains de l'agent, le caractère évaluable du bien et enfin le caractère frauduleux des agissements. Concernant l'acte matériel résultant de cette

infraction, le souci de protection de la fortune publique a incité le législateur à élargir ses modes de réalisation qui supposent des actes positifs. En effet, l'expression "quelque moyen que ce soit", utilisé dans l'article 184, alinéa 1^{er} du code pénal camerounais fait appel à des actes positifs à l'instar de la soustraction, de l'usage des manœuvres, de la dissipation et de l'abstention, en cas de non restitution du bien. Les différents actes évoqués ne deviennent effectivement des actes de détournement que s'ils entraînent un changement de possession du bien. C'est ce que le texte qualifie d'obtention ou de rétention du bien qui caractérise la situation du résultat consommé.

III- IRREGULARITES CONSTITUTIVES DE FAUTE DE GESTION ET DE DETOURNEMENT DES FONDS

III. 1. Irrégularités constitutives de faute de gestion

De manière globale, la faute de gestion est notamment constituée par :

- La violation des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État et des autres entités publiques ;
- La violation grave et répétée des règles de comptabilisation des produits et des charges applicables à l'État et aux autres entités publiques ;
- La violation des règles relatives à la gestion des biens appartenant à l'État et aux autres entités publiques ;
- Le fait, pour toute personne dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, d'enfreindre les dispositions législatives ou réglementaires nationales destinées à garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les contrats de commande publique ;
- Le fait d'avoir entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'une personne de droit privé chargé de la gestion d'un service public, en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice ;
- Le fait, pour toute personne dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, de causer un préjudice à l'État ou à une entité publique, par des agissements manifestement incontournables avec les intérêts de l'État ou de l'organisme, par des carences graves dans les contrôles qui lui incombaient ou par des omissions ou négligences répétées dans son rôle de direction ;
- Les négligences dans la gestion du budget, le suivi des crédits, la mise en œuvre de la dépense ainsi que la liquidation de la recette ;
- L'imprévoyance caractérisée résultant de la consommation des crédits pour des dépenses d'intérêt secondaire au détriment des dépenses Indispensables et prioritaires du service ;
- La poursuite d'objectifs manifestement étrangers aux missions et attributions du

service.

Au sens de la loi n°74-18 du 05 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs et gérants de crédits publics et des entreprises d'État, tel que modifié par la loi n°76/4 du 08 juillet 1976, est considéré comme irrégularité :

En ce qui concerne l'État et les collectivités publiques, toutes fautes de gestion préjudiciables aux intérêts de la puissance publique notamment (Article 3):

- L'engagement d'une dépense sans avoir qualité pour le faire ou sans avoir reçu délégation à cet effet ;
- L'engagement d'une dépense sans crédit disponibles ;
- L'engagement d'une dépense sans pièces justificatives suffisantes;
- L'engagement d'une dépense sans visa, autorisation ou réquisition préalable de l'autorité compétente ;
- L'engagement d'une dépense certification des pièces sans justification de l'exécution des travaux, des prestations de biens ou de service ;
- Le recrutement et l'emploi effectif d'un agent sans intervention du contrôle budgétaire ;
- Le recrutement d'un agent en infraction à la réglementation du travail en vigueur ;
- Modification irrégulière de l'affectation des crédits ;
- Appels à la concurrence, lettres de commande et achats effectués en infraction à la réglementation sur la passation des marchés publics ;
- Utilisation à des fins personnelles des agents ou des biens de l'État et des collectivités publiques lorsque ces avantages n'ont pas été accordés par les lois et règlements.

Pour ce qui est des entreprises d'État, est considéré (Article 6) comme irrégularité, toute faute de gestion commise dans une entreprise d'État et préjudiciable à la puissance publique ne ressortissant pas nécessairement de la compétence des tribunaux répressifs ou de commerce notamment :

- Violation des statuts ou du règlement intérieur ;
- Marchés passés sans appel à la concurrence ou conclus avec des tiers ou entreprises qui frisent la déconfiture ou avec des sociétés en période suspecte de faillite ou de liquidation judiciaire ;
- Tenue irrégulière ou absence de comptabilité ;
- Engagement de dépenses non visés par cet organe;
- Dépassement des crédits arrêtés par l'organe statutaire compétent;

- Utilisation à des fins personnelles des agents ou des biens de l'entreprise considérée lorsque ces avantages n'ont pas été accordés par la loi, règlement et statut;
- Engagement délibéré de l'entreprise dans les opérations manifestement ruineuses ou en disproportion avec ses moyens financiers.

III. 2. Comportements constitutifs de détournement de deniers publics

- L'obtention ou la rétention par quiconque, par quelque moyen que ce soit, de quelque bien que ce soit, mobilier ou immobilier, appartenant, destiné ou confié à l'État unifié, à une coopérative, collectivité ou établissement, ou publics ou soumis à la tutelle administrative de l'État ou dont l'État détient directement ou indirectement la majorité du capital.
- La déviation de la destination ultime du bien public ;
- L'utilisation à des fins personnelles de l'argent, des biens de l'Etat ou de toute structure appartenant à l'Etat ou qui est sous sa tutelle, ces avantages n'étant pas accordés par des lois et règlements en vigueur.

IV- LES STRUCTURES DE CONTROLE DE LA GESTION DE LA FORTUNE PUBLIQUE

Dans le dispositif de contrôle des finances publiques au Cameroun, la chambre des comptes de la cour suprême occupe une place prépondérante. Le Ministère chargé du contrôle supérieur de l'Etat (CONSUPE) est consacrée comme institution supérieure de contrôle. De nombreuses instances administratives complète l'édifice : le conseil de discipline budgétaire et financière (CDBF), la commission nationale anti-corruption (CONAC) et l'agence nationale d'investigation financière (ANIF). Le paysage judiciaire est également marqué par la mise en place du tribunal criminel spécial (TCS).

IV. 1. La chambre des comptes de la Cour Suprême

La loi N°96/06 du 18 Janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 Juin 1972 qui traite du pouvoir judiciaire en son titre V, crée une chambre des comptes de la cour suprême. Les dispositions de l'article 41 de cette loi précise : « la chambre des comptes est compétente pour contrôler et statuer sur les comptes publics et ce des entreprises publiques et parapubliques ». Elle sanctionne les comptables du trésor, des domaines, les receveurs municipaux et les comptables matières.

Lire à ce sujet :

- Loi N°2006/016 du 29 Décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la cour suprême
- 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

- ▶ Loi N° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 Juin 1972

IV. 2. Le CONSUPE

Le décret N°2005/374 du 11 Octobre 2005 considère le Ministère en charge du contrôle supérieur de l'Etat comme l'institution supérieure de contrôle des finances publiques au Cameroun. Placé sous l'autorité directe du Président de la République, Il a à sa tête un Ministre Délégué à la présidence de la République. Ses missions sont pour l'essentiel :

- Le contrôle de l'exécution du budget ;
- Le contrôle de l'exécution des projets à financement extérieur ;
- Les contrôles informatiques ;
- La vérification au niveau le plus élevé des services publics, des établissements publics, des collectivités territoriales décentralisées, des entreprises publiques et parapubliques, des structures bénéficiant d'un appui substantiel de l'Etat.

IV. 3. Le CDBF

L'action du CONSUPE est relayée par le CDBF qui est chargé de l'instruction et du suivi des affaires qui se déroulent selon une procédure contradictoire.

Lire à ce sujet :

- ▶ Décret N°2005/374 du 1^{er} Octobre 2005 portant organisation des services du CONSUPE
- ▶ Décret N°97/049 du 05 Mars 1997 portant organisation et fonctionnement du CDBF.

IV. 4. La CONAC

La commission nationale anti-corruption a été créée par le décret N°2006/088 du 11 Mars 2006. C'est un organisme public indépendant chargé de contribuer à la lutte contre la corruption. La possibilité qui lui est donnée de vérifier l'exécution des projets, l'orthodoxie dans la passation des marchés, lui confère un pouvoir suffisamment fort pour traquer les gestionnaires publics indéliçats.

IV. 5. Le TCS

Créé par la loi N°2011/028 du 14 Décembre 2011, il est spécialisé dans la répression des infractions liées aux atteintes à la fortune publique. Elle est compétente pour juger lorsque le préjudice est d'un montant minimum de 50 millions de frs CFA, des infractions de détournement de deniers publics ou infractions connexes prévues le code pénal et les conventions internationales ratifiées par le Cameroun.

V- LES SANCTIONS A L'ISSUE D'UNE FAUTE DE GESTION ET D'UN DETOURNEMENT DE FONDS PUBLICS

Le durcissement du dispositif de protection des fonds publics se manifeste par un renforcement des contrôles existants, et des mesures de sanction sur le plan de la discipline budgétaire et financière, sur le plan administratif et sur le plan pénal.

En ce qui concerne les Comptables, après vérification, un compte peut être :

- Quitte : on procède au remboursement à la main levée et à la radiation des oppositions et inscriptions hypothécaire mise sur les biens du comptable
- En avance : dans ce cas des réserves sont émises sur le compte
- En débet : dans ce cas, le comptable est débiteur, le Ministre des finances recouvre les sommes dues et les reverse à la personne morale concernée.

En cas de malversation financière avérée, la mission de vérification du CONSUPE peut proposer au ministre délégué qui en informe aussitôt le chef de l'Etat :

- La suspension de ses fonctions de la personne contrôlée ;
- La restriction ou l'interdiction du déplacement hors du territoire ;
- La saisine de l'autorité judiciaire compétente en vue de poursuites légales.

Le CDBF, autre organe stratégique du CONSUPE est habilité à prononcer des sanctions d'ordres disciplinaires, administratifs ou pécuniaires suivant la gravité des faits commis :

- Le paiement d'une amende variant de 200 000 à 2 millions de francs ;
- La mise à la charge de l'agent fautif à titre de débet, le montant du préjudice réel subit par l'Etat ou une personne morale ;
- L'interdiction d'assumer pendant un délai de cinq ans les fonctions d'ordonnateur ou de gestionnaire de crédit ou de comptable dans un service, organisme public ou parapublic ou dans les entreprises d'Etat ;
- L'interdiction d'être responsable à quelque titre que ce soit pendant un délai de cinq ans à dix ans, de l'administration ou de la gestion des services et entreprises.

Parlant des sanctions pénales, le code pénal stipule en son article 184 alinéa 1 que quiconque s'avère coupable de détournement de biens publics est puni :

- D'un emprisonnement à vie, au cas où la valeur de ce bien excède cinq cent mille francs ;
- D'un emprisonnement de quinze à vingt ans, au cas où cette valeur est supérieur à cent mille francs et inférieur ou égal à cinq cent mille francs ;
- D'un emprisonnement de cinq à dix ans et d'une amende de cinquante mille francs

à cinq cent mille francs, au cas où cette valeur est égale ou inférieure à cent mille francs.

CONCLUSION

Le contrôle de la gestion de la fortune publique constitue un aspect majeur dans la conduite et le pilotage des politiques publiques. Il représente à la fois un enjeu politique, économique, financier et de management importants ; et traduit la volonté de protéger la fortune publique et surtout de s'assurer que les ressources de l'Etat sont utilisées à des fins souhaitées ; afin de limiter les atteintes relevant de la faute de gestion et du détournement. C'est deux actes singulièrement liés mais qui sous un angle téléologique sont dissociables en des termes plus simples : lorsque l'acte vise un usage privé, on peut parler de détournement ; et lorsqu'il s'agit d'une violation des règles de procédure comptable et financière, on peut parler de faute de gestion ; car le bien ne sort pas forcément du patrimoine public, c'est son usage qui est fautif.

ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

- Décret n° 2013/287 du 01 septembre 2013 portant organisation des services du contrôle supérieur de l'État.
- Décret n° 2008/028 du 17 janvier 2008 portant organisation et fonctionnement du conseil de discipline budgétaire et financière.
- Décret N°2005/374 du 1er Octobre 2005 portant organisation des services du Contrôle supérieur de l'État.
- Loi N°2006/016 du 29 Décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement de la cour suprême.
- 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.
- Loi N° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 02 Juin 1972.
- Décret N°97/049 du 05 Mars 1997 portant organisation et fonctionnement du Conseil de discipline budgétaire et financière.
- Loi n° 2006/007 du 12 juillet 2016 portant code pénal.
- Loi n° 74-18 du 05 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs et gérants de crédits publics et des entreprises d'État.
- Loi n° 76/4 du 8 juillet 1976 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 74/18 du 5 décembre 1974.
- AKONO ONGBA S., "La distinction entre la faute de gestion et le détournement de deniers publics en droit camerounais", in Revue africaine des sciences juridiques, n° 1, 2014, PP. 249-287.
- BILOUNGA S. T., Les relations entre l'ordonnateur et les comptables à la lumière de la loi du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'État du Cameroun, un Lavoisier|Gestion et finances publiques, n° 3, mai-juin 2017, PP. 109-116.
- DJILA R., "Focus sur la sanction par la jurisprudence camerounaise, des fautes de gestion des commissaires aux comptes auprès des entreprises du secteur public et parapublic", in Revue de l'ERSUMA : Droit des affaires - pratique professionnelle, n° 6 - janvier 2016, Études.
- ONDOUA EKOBEA J.M., Les démarches de modernisation du système camerounais de contrôle des finances publiques, Master "Administration publique", Université de Strasbourg/ENA, 2013, 100 pages.
- TOGOLO O., Les fautes de gestion dans le secteur public au Cameroun, Collection droit et gestions publiques, 382 pages.