

Aspects De La Responsabilité Des Receveurs Municipaux En Droit Public Financier Au Cameroun

Par

AMOUGOU MBETOUMOU Estelle Delphine EBEDE

Doctorante en Droit public

Université de Dschang (Cameroun)

E-mail : estelleamougou@gmail.com

Résumé : Face à une administration locale soucieuse de résultats, la nécessité d'une gestion transparente et rigoureuse des ressources destinées aux collectivités territoriales décentralisées s'impose. La protection de ces deniers publics est garantie par la mise en jeu de la responsabilité des receveurs municipaux, qui sont interpellés à titre principal, car ils détiennent le pouvoir de manipulation exclusive de ces deniers publics en ce qui concerne les communes. Leur responsabilité présente ainsi des aspects, qui contribuent efficacement à l'atteinte des objectifs de transparence et de bonne gouvernance. Il s'agit de l'aspect personnel et de l'aspect pécuniaire. Les receveurs municipaux en tant que comptables publics, sont donc personnellement et pécuniairement responsables des opérations dont ils sont chargés au cours de leur gestion. Personnellement responsables, les receveurs municipaux se voient infliger des sanctions disciplinaires et pénales, qui ont un effet sur leur personne et sur leur carrière professionnelle. Pécuniairement responsables, ils répondent sur leur patrimoine, des irrégularités constatées dans leur gestion et font l'objet de sanctions

pécuniaires, prises soit par l'administration soit par le juge financier.

Mots clés : responsabilité personnelle, responsabilité pécuniaire, receveurs municipaux, comptables publics

Abstract: *Faced with a local administration concerned with results, the need for transparent and rigorous management of the resources intended for the decentralized territorial communities is essential. The protection of these public funds is guaranteed by the involvement of the responsibility of the municipal revenue collectors, who are primarily called upon, because they hold the exclusive power to manipulate these public funds as far as the municipalities are concerned. Their responsibility thus presents aspects that contribute effectively to the achievement of the objectives of transparency and good governance. These are the personal aspect and the pecuniary aspect. Municipal revenue collectors as public accountants are therefore personally and financially responsible for the operations for which they are responsible during their management. Personally responsible, municipal*

tax collectors are subject to disciplinary and penal sanctions, which have an effect on their person and on their professional career. Financially responsible, they respond to their assets for irregularities observed in their management and are subject to financial penalties, taken either by the administration or by the financial judge.

Keywords: : *personal responsibility, pecuniary responsibility, municipal collectors, public accountants*

Introduction

Les receveurs municipaux, comptables publics, sont soumis aux règles de discipline, de tenue de comptes et de comptabilité, de recouvrement des recettes, de paiement des dépenses et de responsabilité applicables aux comptables du Trésor¹. A ce titre, ils ont qualité de comptable principal et sont par conséquent astreints à la production d'un compte de gestion soumis à la juridiction des comptes². Les receveurs municipaux sont ainsi tenus de rendre compte de leur gestion à raison de la sacralité des deniers publics, dont ils détiennent l'exclusivité du maniement³. En effet, les deniers publics sont des biens publics qui ne peuvent faire l'objet d'utilisation privative et sont de ce fait, dotés d'une protection particulière. Cette protection réside dans l'obligation de reddition des comptes, imposée aux receveurs municipaux. L'obligation de répondre des irrégularités constatées dans leur gestion, passe par la mise en jeu de leur responsabilité.

La responsabilité des receveurs municipaux est assez particulière. Cette singularité réside dans les différents aspects qu'elle présente. En effet, au sens de l'article 48 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, le receveur municipal en tant que comptable public, est « présumé responsable personnellement et pécuniairement

- des défauts comptables constatés dans ses comptes ;
- de l'exercice des contrôles prévus par les lois et règlements ; du recouvrement des recettes et du paiement des dépenses régulièrement justifiées ;
- de la conservation des fonds et valeurs ;
- du maniement des fonds et mouvements de disponibilités ;
- de la tenue de la comptabilité de son poste.

C'est ce que précise aussi l'article 27 du règlement général de la comptabilité publique en ces termes : « les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des opérations dont ils sont chargés... ». La responsabilité du receveur municipal est donc intimement liée à ses attributions⁴ et revêt principalement deux aspects : l'aspect personnel (**I**) et l'aspect pécuniaire (**II**), qui feront l'objet de la présente étude.

I. L'aspect personnel de la responsabilité des Receveurs Municipaux

La responsabilité du receveur municipal est une responsabilité personnelle⁵. Cette notion, bien qu'elle soit énoncée en droit camerounais, reste assez floue en ce qui concerne son contenu réel, car le législateur camerounais tout comme le juge et l'administration, n'en n'ont pas livré une définition précise. C'est la raison pour laquelle, il conviendra au regard de l'analyse de la législation, des décisions prises par l'administration, ainsi que de la jurisprudence en la matière, de donner un contenu à cette notion (A). Par ailleurs, l'appréhension de la responsabilité personnelle du receveur municipal serait biaisée si l'on omet de présenter les éléments de sa mise en œuvre. C'est ce qu'il sera donc question d'entrevoir par la suite (B).

A- Présentation de la responsabilité personnelle des Receveurs Municipaux

La responsabilité personnelle du receveur municipal est une notion assez complexe, qu'il convient pour mieux appréhender, de définir (1). Elle se présente également comme un ensemble dont les éléments méritent d'être relevés (2).

1) Définition de la responsabilité personnelle des Receveurs Municipaux

La définition de la responsabilité personnelle du receveur municipal n'est pas chose aisée, car le législateur camerounais, bien que l'ayant formulée, n'a pas pris le soin de lui donner une définition précise. Pour rendre la tâche plus ardue, le juge et même l'administration, mettent en œuvre quotidiennement cette responsabilité sans pour

autant prendre le soin de lui donner une certaine définition. Cette désinvolture de la part des autorités, nous conduit à adopter une démarche déductive pour donner à la notion de responsabilité personnelle, un contenu. Ainsi, à partir de l'analyse des éléments du droit positif, ainsi que des décisions prises par les autorités administratives et juridictionnelles dotées du pouvoir d'engager cette responsabilité, nous serons tentés d'affirmer qu'elle se rapporte à l'individu, à la personne du receveur. Elle renvoie à l'obligation qu'a ce dernier, de répondre personnellement des irrégularités constatées dans sa gestion, et non pas seulement sur le plan pécuniaire. Dans ce contexte, l'attention est portée sur la personne du comptable et non pas uniquement sur son patrimoine. La responsabilité personnelle révélerait donc un agent public, qui à raison de sa gestion, subit des sanctions qui affecteraient sa personne et non pas seulement son patrimoine. La responsabilité personnelle renvoie donc à la sanction pénale et à la sanction disciplinaire, car ces deux types de sanction ont le mérite de faire subir au receveur, des peines qui touchent à sa personne, sa carrière, réduisent considérablement son champ d'expression personnelle. Le receveur municipal est ainsi soumis à la responsabilité pénale commune à tous les individus et à la responsabilité disciplinaire commune à tous les fonctionnaires⁶.

cette responsabilité personnelle du receveur municipal étant liée à ses missions de comptable public⁷, il est donc amené à subir des sanctions pénales et disciplinaires, à raison de sa

violation des règles de la comptabilité publique. L'expression « responsabilité personnelle » du receveur municipal, renvoie ainsi à l'ensemble des responsabilités de droit commun auquel il est soumis, et qui portent atteinte à sa personne et non pas à son patrimoine. C'est cet ensemble de responsabilités qui forment les éléments constitutifs de la responsabilité personnelle et qu'il convient par la suite de présenter.

2- Éléments constitutifs de la responsabilité personnelle

La responsabilité personnelle du receveur municipal est une notion qui renferme plusieurs éléments. Se rapportant à sa personne, elle est mise en œuvre au travers d'un ensemble des sanctions qui lui sont infligées à titre personnel et qui visent à sanctionner son indiscipline au sein de l'administration, ou alors à réprimer toute violation de la loi pénale. Ainsi, la responsabilité disciplinaire et la responsabilité pénale, entrent dans le champ de la responsabilité personnelle.

Sur le plan disciplinaire, le receveur municipal est soumis au pouvoir hiérarchique du Ministre des finances et du Ministre de la décentralisation et du développement local⁸, qui ont le pouvoir d'engager sa responsabilité disciplinaire. Ainsi, chaque fois qu'il a omis d'exécuter ses missions, il peut voir sa responsabilité engagée sur le plan disciplinaire. Cette responsabilité permet à l'autorité hiérarchique de prononcer une sanction non pécuniaire contre un agent qui aurait commis une faute de service⁹.

« Le personnel de l'administration, quel qu'il soit, est soumis à un régime disciplinaire. Ainsi, les manquements d'un agent à ses obligations professionnelles peuvent l'exposer à une sanction administrative qualifiée de sanction disciplinaire »¹⁰. Lorsque la faute est constatée, une demande d'explication doit au préalable précéder la sanction prise à l'encontre d'un agent communal. Cette demande, qui est écrite, permet à l'agent, sauf dans le cas d'une condamnation judiciaire devenue définitive, de se justifier sur ce qui lui est reproché. la procédure de responsabilité disciplinaire reste limitée à la sanction des fautes, au comportement qui entrave le bon fonctionnement du service ou porte atteinte à la dignité de la fonction¹¹.

Sur le plan pénal, le receveur municipal voit sa responsabilité engagée lorsqu'il se comporte comme un délinquant, c'est-à-dire que, dans la réalisation de ses missions de comptable public, il commet un acte expressément interdit par la loi. Dès lors, il tombe sous le coup de la sanction pénale. En effet, le vocabulaire juridique appréhende la responsabilité pénale comme une obligation de répondre des infractions commises et de subir la peine prévue par le texte qui les réprime. La sanction pénale désigne l'ensemble des peines prévues par le Code pénal, qui ont pour objectif de sanctionner l'auteur d'une infraction pénale. Les sanctions pénales sont prononcées par les magistrats des juridictions pénales.

Au Cameroun certains textes précisent les hypothèses suivant lesquelles le receveur

municipal serait responsable de violation de la loi pénale. Sans prétendre à l'exhaustivité l'on peut par exemple mentionner le décret n° 94/232 du 05 décembre 1994 précisant le statut et les attributions des receveurs municipaux, en son article 13 qui relève que « Tout receveur municipal qui ne peut établir de distinction entre les fonds et valeurs qu'il détient en qualités et ceux qu'il possède à titre personnel, est présumé coupable de concussion ». Or la concussion est réprimée à l'article 137 du code pénal. Dans le même ordre d'idées, le dictionnaire encyclopédique de finances publiques présente la concussion comme une infraction aux règles du droit budgétaire et de la comptabilité publique, et la définit comme le fait d'ordonner l'établissement ou la perception d'impôts, droits ou taxes non autorisés par la loi, ou encore le fait de consentir sans autorisation de la loi, à des exonérations d'impôts, droits ou taxes ou encore le fait de délivrer gratuitement des produits d'établissement de l'Etat¹².

La violation de la loi pénale entraîne réparation du préjudice causé par la commission de l'infraction. La réparation est l'obligation pour le receveur de supporter la peine prévue pour l'infraction qu'il a commise. La sanction ici peut être le paiement d'une amende et/ou une peine privative de liberté. Dans la majorité des cas, l'essentiel des peines se résument aux peines privatives de liberté, qui ont un effet sur la personne du receveur.

L'action de reddition des comptes prévue par le législateur, serait sans doute veine et

inefficace si la responsabilité personnelle demeure une simple formule et n'est pas implémentée. C'est la raison pour laquelle au-delà de sa formulation, le législateur a prévu un ensemble de mécanismes pour une mise en œuvre effective de la responsabilité personnelle du receveur municipal.

B- La mise en œuvre de la responsabilité personnelle des Receveurs Municipaux

La mise en œuvre de la responsabilité personnelle des receveurs municipaux est possible par l'action des autorités administratives et juridictionnelles (1) qui, à raison de leur statut, détiennent un pouvoir de sanction sur les receveurs municipaux. Pour ce faire, ces autorités usent d'un ensemble de moyens propres à chacune d'elles (2).

1) Les autorités compétentes pour la mise en œuvre de la responsabilité personnelle des Receveurs Municipaux

La gouvernance financière est une quête permanente face à une administration locale soucieuse de résultats. Elle vise ainsi à instaurer une gestion rigoureuse et transparente des ressources destinées aux CTD qui sont des deniers publics¹³. Elle met le receveur municipal face à ses responsabilités, et plus particulièrement sa responsabilité personnelle. Pour ce faire, les organes chargés de sanctionner la mauvaise gestion des finances publiques locales sont d'ordre administratif et juridictionnel, et à ce titre, ont le pouvoir d'engager la responsabilité personnelle du

receveur municipal, manipulateur exclusif des deniers publics locaux.

En ce qui concerne l'administration, le receveur municipal peut se voir sanctionner par le Ministère des finances (MINFI) et le Ministère en charge de la décentralisation et du développement local (MINDDEVEL). Le MINFI a compétence pour exercer le pouvoir disciplinaire sur le receveur municipal à raison du fait que, les recettes municipales sont techniquement rattachées à la Direction Générale du Trésor de la Coopération Financière et Monétaire, qui est une direction du MINFI en charge des comptables publics. C'est ce que confirme le décret n° 94/232 du 05 décembre 1994 précisant le statut et les attributions des receveurs municipaux en ces termes : « Les receveurs municipaux sont nommés parmi les comptables du Trésor ou, le cas échéant, parmi les autres fonctionnaires des services civils et financiers de l'Etat, de bonne moralité et justifiant d'une compétence et d'une expérience suffisantes sur les questions financières et comptables »¹⁴. Ainsi, de par son statut de comptable public¹⁵, le receveur municipal est sous le pouvoir hiérarchique du MINFI. De plus, ce pouvoir hiérarchique est consolidé par le fait que, les receveurs municipaux soient nommés par arrêté conjoint du ministre chargé de la tutelle sur les collectivités locales et du ministre chargé des finances¹⁶.

Par ailleurs, à la faveur du Décret n°2011/408 du 09 Décembre 2011 portant organisation du gouvernement, le MINFI veille au respect des règles et procédures dans

l'exécution des recettes et des dépenses, à la régularité de la tenue de la comptabilité et à la production des états financiers. A ce titre, il a un droit de regard sur la gestion comptable de la commune et est de ce fait doté du pouvoir de sanction disciplinaire, à l'endroit du receveur municipal dont la gestion présente des irrégularités.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la responsabilité personnelle par le MINDDEVEL il est important de souligner que, les receveurs municipaux jouissent du double statut de comptable public et d'agents communaux, en raison du fait qu'ils assument la direction des postes comptables¹⁷ et qu'ils exercent pour le compte de la commune, considérée comme une collectivité territoriale décentralisée¹⁸. Ainsi, le MINDDEVEL, qui est chargé du suivi et du contrôle des CTD, exerce de ce fait sur ces dernières et leurs agents, un pouvoir hiérarchique¹⁹. C'est la raison pour laquelle il est habilité au même titre que le MINFI, d'appliquer des sanctions disciplinaires à l'encontre des receveurs municipaux. Certes, il est vrai que le législateur camerounais ne prévoit pas directement des sanctions du MINDDEVEL contre les receveurs municipaux, il matérialise plutôt le pouvoir de tutelle du MINDDEVEL sur les communes, par la sanction des exécutifs municipaux.

Vu sous un autre angle, l'on peut affirmer que la relation entre la tutelle et le receveur municipal n'est pas directe, car la tutelle s'exerce globalement sur la collectivité territoriale en tant

que personne morale de droit public, et non sur une personne physique à l'instar du comptable de la CTD²⁰. Toutefois, il ne faudrait pas perdre de vue que la structure qu'est la CTD ou du moins la commune, est gérée par des personnes physiques (Maire, SG, RM etc.). De ce point de vue, le receveur municipal en tant qu'acteur de l'exécution du budget communal, verra ses actes de gestion être soumis à l'autorité de tutelle, qui est à ce titre, habilitée à les sanctionner. D'un autre côté, en sa qualité de personnel de la commune ou de l'Etat en détachement ou préposé au poste comptable dans une CTD, le receveur municipal est hiérarchiquement soumis au pouvoir de répression du MINDDEVEL, lorsqu'à l'issue d'un contrôle effectué sur la qualité de la gestion du RM, des irrégularités sont décelées.

Les actes de sanction du MINDDEVEL à l'encontre du receveur municipal sont disciplinaires. Cela à raison du fait que, la procédure, la sanction et l'auteur de la sanction sont administratifs. C'est dans ce sens que le professeur GUIMDO affirme que : « Le personnel de l'administration, quel qu'il soit, est soumis à un régime disciplinaire. Ainsi, les manquements d'un agent à ses obligations professionnelles peuvent l'exposer à une sanction administrative qualifiée de sanction disciplinaire »²¹. Ces sanctions disciplinaires telles que prescrites par les textes, en raison du fait qu'elles atteignent davantage la personne du receveur municipal que son patrimoine, mettent en exergue l'engagement de sa responsabilité

personnelle, et cela passe par un ensemble de moyens qu'il convient de présenter.

2) Les moyens de mise en œuvre de la responsabilité personnelle des RM

Pour engager la responsabilité personnelle du receveur municipal, il faut au préalable effectuer certains contrôles sur sa gestion (a), afin de déceler des irrégularités qui feront l'objet de sanctions (b).

a- Les opérations de contrôle de la gestion du receveur municipal

Malgré l'encadrement juridique de la gestion financière et patrimoniale des Collectivités Territoriales Décentralisées, nombreux sont les rapports officiels (Chambre des comptes de la Cour Suprême...) et autres dénonciations faisant état de la gestion non orthodoxe desdites ressources par les responsables municipaux. Afin de jouer son rôle pédagogique et répressif lié à la préservation des ressources, le législateur à travers la loi portant Code Général des CTD a prévu à l'article 481 que : « Les opérations relatives à l'exécution du budget sont soumises au contrôle juridictionnel, au contrôle administratif, au contrôle de l'organe délibérant et aux audits. (2) Les contrôles mentionnés à l'alinéa 1 ci-dessus portent sur la régularité des actes de gestion et la performance dans l'exécution des programmes... ».

S'agissant de l'organe délibérant, les articles 484 et suivants du Code lui donnent le droit d'exercer un contrôle sur l'exécution du budget ainsi que des programmes et projets y afférents lors de l'examen du budget ou du

compte administratif. A cet effet, il peut constituer des commissions ad hoc sur des sujets intéressant la gestion financière de la collectivité territoriale. Les rapports de ces commissions sont soumis à l'appréciation de l'organe délibérant. Il peut saisir l'autorité de tutelle ou tout autre service compétent des faits répréhensibles constatés. Il peut également s'appuyer sur la juridiction des comptes et des audits indépendants pour l'exercice de son pouvoir de contrôle. Dans ce cadre la commission chargée des questions financières peut demander à la juridiction des comptes la réalisation de toute enquête sur la gestion des services ou organisme qu'elle contrôle.

Au terme de l'article 486 du Code général des CTD, « des audits indépendants peuvent être effectués à la demande du représentant de l'Etat, de l'organe délibérant ou de l'exécutif ».

S'agissant du contrôle administratif, il s'agit d'un contrôle de régularité et de performance de la gestion des collectivités territoriales. Dans cette veine, le MINDDEVEL est chargé sous l'autorité du Président de la République, de l'exercice de la tutelle sur les CTD et joue un rôle déterminant dans la conduite et le suivi du processus de décentralisation. A ce titre, il exerce un pouvoir permanent de contrôle de la gestion desdites CTD. Cette mission dévolue au MINDDEVEL est particulièrement effectuée par la Brigade Nationale de Contrôle des CTD²². Dans le cadre de l'exécution de ses missions, la Brigade Nationale de Contrôle du MINDDEVEL déploie des équipes mobiles de

contrôle dans les CTD. Ces équipes disposent de tout pouvoir d'investigation et ont accès à tous les documents de la collectivité.

En ce qui concerne le MINFI, il est organisé suivant le décret n°2013/066 du 28 février 2013, et est compétent pour mener des contrôles dans les structures étatiques et infra étatiques. Pour ce qui est particulièrement des CTD, les activités de contrôle de la gestion des deniers publics y sont régulièrement effectuées à travers l'Inspection Générale des Services des Régies Financières, la Direction Générale du Budget, la Direction Générale du Trésor et de la Coopération Financière et Monétaire, les Trésoreries Générales. A la fin de chaque mission, il est rédigé un rapport qui rend compte des dysfonctionnements et irrégularités constatées dans la gestion du comptable. C'est cet ensemble d'irrégularités qui fondent l'existence d'une responsabilité personnelle du receveur municipal, car ce dernier doit pouvoir rendre compte à titre personnel, de toutes ces indécidables.

S'agissant du contrôle juridictionnel, il est prévu aux termes des articles 482 du CGCTD, que le contrôle juridictionnel des comptes des collectivités territoriales décentralisées est exercé par la juridiction des comptes. Elle est chargée de contrôler et statuer sur les comptes publics et ceux des entreprises publiques et parapubliques et de connaître de toute autre matière qui lui est expressément attribuée par la Loi. Les receveurs municipaux sont les principaux concernés par ce contrôle. Ils sont en charge de la production des comptes de

gestion. Par ailleurs, aux termes des dispositions de l'article 86 (1) de la loi n°2018/012 de 2018 portant Régime Financier de l'Etat et des autres entités publiques « le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables des administrations publiques est assuré par la juridiction des comptes ». Si l'instruction ou l'examen des comptes fait apparaître des faits susceptibles de constituer des infractions à la loi pénale, le Procureur Général près la Cour Suprême informe le Ministre chargé des finances et les Ministres ou autorités de tutelle intéressés. Le dossier est transmis au Ministre de la Justice par le Procureur Général près la Cour Suprême. Cette transmission vaut plainte au nom de l'Etat, de la collectivité territoriale décentralisée, de l'entreprise publique ou parapublique ou de l'établissement public concerné²³. C'est ce moyen qui permet au juge pénal d'établir la responsabilité pénale du receveur municipal, partant du contrôle et du jugement des comptes de gestion. Ce sont ces multiples contrôles qui aboutissent à la sanction personnelle.

b- La sanction des irrégularités relevées dans la gestion du receveur municipal

Les sanctions sont principalement d'ordre administratif et d'ordre juridictionnel. L'administration met en œuvre la responsabilité personnelle du receveur municipal par le moyen des sanctions disciplinaires. Elles se présentent sous la forme d'une échelle, c'est-à-dire sont classées par ordre d'importance. Elles peuvent partir soit d'un avertissement écrit à la

révocation²⁴, soit d'une mise à pied au licenciement²⁵.

Sur le plan juridictionnel, les juridictions pénales dont il s'agit sont les tribunaux ordinaires et spécialisés. L'organisation et le fonctionnement desdits tribunaux sont déterminés par la loi n° 2006/015 du 29 décembre 2006 portant organisation judiciaire, modifiée et complétée par la loi n°2011/027 du 14 décembre 2011. Ces tribunaux connaissent des infractions portant atteinte à la fortune publique en fonction de leur seuil de compétence. En effet, leur compétence est liée au montant du préjudice subi par l'Etat. Ce montant détermine aussi non seulement la nature de l'infraction, (crime ou délit). Le juge répressif engage la responsabilité personnelle du receveur municipal en lui infligeant des peines à caractère personnel. Ce caractère est d'autant plus marqué par le principe d'individualisation de la peine qui oriente la décision du juge pénal. Selon Raymond Saleilles concepteur de ce principe, il faut tailler la peine, la moduler, en fonction des circonstances de commission de l'infraction et de la personnalité de son auteur²⁶. En effet, au-delà de la matérialité du fait criminel, correspondant au mal produit, il faut impérativement considérer l'individu criminel²⁷.

Concernant le juge des comptes, si l'on s'en tient strictement au droit positif, on serait tenté d'affirmer qu'il ne juge que les comptes²⁸. Il rendrait donc un jugement strictement objectif²⁹. Or une analyse minutieuse de la jurisprudence financière fait état de ce que, dans certaines circonstances, le juge des comptes tient compte

de la personne du receveur municipal pour prononcer certaines sanctions. Ces sanctions ont très souvent une orientation personnelle à raison du fait que, le juge tient compte de la bonne foi du comptable dans sa gestion³⁰.

Les juridictions administratives sont constituées des tribunaux administratifs et de la Chambre Administrative de la Cour Suprême, qui statuent à des degrés divers, dans le cadre de la mise en œuvre de la responsabilité dans la gestion communale. Elles sanctionnent les actes pris dans le cadre de la gestion communale en cas de saisine.

L'aspect personnel de la responsabilité du receveur municipal est insuffisant à rendre compte de la nature réelle de son régime de responsabilité. Il faut par conséquent lui associer sa forme pécuniaire.

II. L'aspect pécuniaire de la responsabilité du Receveur Municipal

Pour dévoiler l'aspect pécuniaire de la responsabilité du receveur municipal il convient de présenter son contenu (A), ainsi que sa mise en œuvre (B).

A- Le contenu de la responsabilité pécuniaire des Receveurs Municipaux

La responsabilité pécuniaire du receveur municipal se résume à l'obligation qui lui incombe de réparer sur ses fonds propres, le préjudice qu'il a causé à la collectivité territoriale (1). Dans sa gestion quotidienne, le receveur municipal manipule des sommes importantes et ne peut naturellement pas toujours rembourser les sommes perdues, sur ses revenus

personnels. C'est la raison pour laquelle il est tenu de constituer des garanties de sa solvabilité (2).

1) L'obligation de réparer sur ses fonds propres, le préjudice

Les manquements du receveur municipal à son obligation de contrôle des actes émis par l'ordonnateur³¹, son inobservation des règles de la comptabilité publique, bref les irrégularités constatées dans sa gestion, causent à la collectivité territoriale un préjudice³². De manière générale, on entend par préjudice, un dommage subi par une personne dans son intégrité physique (préjudice corporel, esthétique), dans ses biens (préjudice patrimonial, pécuniaire, matériel), dans ses sentiments (préjudice moral) qui fait naître, chez la victime, un droit à réparation³³. Cette notion de préjudice s'applique aussi bien pour les personnes physiques que pour les personnes morales. C'est la raison pour laquelle les collectivités territoriales à l'instar des communes, peuvent se revendiquer d'être victimes de certains préjudices. En ce qui concerne le receveur municipal, le préjudice qu'il cause à la collectivité territoriale est financier. Le préjudice financier est appréhendé comme un dommage financier qui affecte la collectivité aussi bien dans ses recettes que ses dépenses. Ainsi, du point de vue des recettes, on peut considérer qu'il y a préjudice financier lorsque l'on décèle des manquants de caisse, des déficits³⁴. Du point de vue des dépenses, le préjudice se justifie lorsque le paiement effectué

est au-delà de la somme autorisée. Le préjudice financier se résume ainsi au montant des fonds, valeurs, créances ou dettes dont la personne publique concernée par le compte aurait disposé en moins si les lois et règlements budgétaires et comptables avaient été correctement appliquées³⁵. Toute action de nature à engendrer une perte financière est donc considérée comme un manquement de la part du comptable public³⁶.

Le préjudice causé à la commune se doit d'être réparé par le receveur municipal. Cela se fait à l'issue d'un débet administratif ou juridictionnel³⁷. Le débet est la somme dont un comptable public est déclaré débiteur envers le Trésor. Lorsqu'il est administratif, il est émis par le MINFI à la suite d'un ordre de reversement qui contraint le comptable à verser immédiatement sur ses deniers propres la somme correspondante. C'est de cette injonction que naît l'expression "le comptable doit se vider les mains"³⁸. Il a l'obligation de combler immédiatement et à due concurrence, de ses deniers personnels, le déficit constaté, la dépense payée à tort et la perte de recette subie. Ainsi, c'est le patrimoine du receveur municipal qui est mis à contribution. Si le receveur municipal n'arrive pas à combler le débet de ses fonds propres, cela pourrait emporter certains risques pour l'administration, confrontée le cas échéant, à un comptable insolvable³⁹. Afin de s'en prémunir, le législateur a prévu que le receveur municipal puisse régler son débet par le moyen des garanties qui lui sont exigées dès son entrée en service⁴⁰.

2) L'obligation de constitution des garanties de solvabilité

Les garanties de solvabilité du receveur municipal sont multiples. Ainsi, le receveur municipal est tenu de verser dès son entrée en fonction, un certain montant lui permettant de couvrir les déficits mis à sa charge. Il s'agit du cautionnement, défini au sens du dictionnaire encyclopédique des finances publiques comme une garantie exigée de la part des comptables publics, lors de leur entrée en fonction⁴¹. Les modalités de constitution du cautionnement sont fixées par le décret N° 73/251 du 22 MAI 1973 Relatif au cautionnement et aux indemnités de responsabilité des comptables du trésor. Les modalités de constitution du cautionnement étant assez délicates, le législateur a donné la possibilité aux comptables publics de souscrire à une assurance pour couvrir leur responsabilité pécuniaire. Toutefois, cette couverture ne peut excéder les neuf dixièmes des sommes demeurant effectivement à leur charge, sauf dispositions contraires résultant des agréments des compagnies d'assurance⁴². Comme autre garantie de la solvabilité du receveur municipal, le législateur camerounais a prévu les procédures d'hypothèque légale et de privilège du trésor.

L'hypothèque est un droit accordé à un créancier sur un bien immobilier pour garantir le paiement de sa créance⁴³. Au sens du dictionnaire encyclopédique de Finances publiques, l'hypothèque garantit des créances déterminées et prenant rang à partir de leur inscription. Elle est appliquée sur les immeubles des comptables publics⁴⁴. Ainsi, la commune

bénéficie d'une hypothèque légale sur les biens immeubles du receveur municipal. Dans la mesure où il n'a pu s'acquitter d'un débet, celle-ci a le droit de retenir certains biens immeubles du receveur municipal, jusqu'à ce qu'elle obtienne le remboursement de sa créance. Dans le cas contraire, la collectivité publique est en droit de vendre les biens immeubles, et de retenir du produit de la vente, la somme correspondante au montant du débet.

L'hypothèque légale agit donc comme un gage, une assurance qu'à la collectivité publique, qu'elle pourra rentrer en possession de ses fonds. Lorsque la commune met en mouvement la procédure d'hypothèque légale, elle obtient la primeur sur les biens immeubles du receveur municipal. Elle a donc la priorité en cas de multiplicité des créanciers. L'immeuble servant de gage, doit avoir au moins la valeur de la somme à recouvrer. L'hypothèque légale peut être considérée comme un instrument pertinent de remboursement de la créance par le receveur municipal. Seulement, pour accroître la possibilité de remboursement, la loi donne en outre à la commune le pouvoir d'exercer sur les biens meubles du receveur municipal, le privilège du trésor.

On parle de privilège du trésor lorsque le trésor public dispose de garanties pour assurer le recouvrement de ses créances et prenant la forme de droits de préférence par rapport aux autres créanciers, sur le produit de la vente des biens meubles des débiteurs⁴⁵. Ainsi, la commune possède sur les biens meubles du receveur municipal, un privilège exercé par le trésor

public. Ce dernier, après avoir prélevé le montant issu de la vente des biens meubles appartenant au receveur municipal, le reverse à la commune bénéficiaire. Les biens meubles soumis au privilège du trésor, sont ceux qui ont été acquis par le receveur municipal depuis leur entrée en fonction⁴⁶. Le privilège du trésor sur les biens meubles du receveur municipal constitue un droit de préférence, qui permet à la commune de l'emporter dans sa compétition avec les autres créanciers face à un receveur municipal insolvable. Ce privilège sur les biens meubles du comptable communal, offre la possibilité au trésor public de procéder par voie de saisie. Le privilège sur les biens meubles ainsi que l'hypothèque légale sur les biens immeubles du comptable communal, couvrent normalement toute la période de la gestion jusqu'à l'apurement définitif du compte. Certes, le privilège n'offre pas les mêmes garanties que l'hypothèque légale mais il complète avantageusement le cautionnement du comptable⁴⁷.

Pour être effective, la responsabilité pécuniaire du comptable communal ne doit pas demeurer une simple théorie, elle doit au contraire être mise en œuvre par les autorités compétentes.

B- La mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire des Receveurs Municipaux

L'engagement de la responsabilité pécuniaire des receveurs municipaux relève de la compétence des autorités administratives (1) et du juge (2).

1) La mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire par l'administration

De par son statut de comptable public, le receveur municipal peut voir sa responsabilité pécuniaire engagée par le Ministère des finances. Ce dernier met en cause sa responsabilité pécuniaire par un acte de débet administratif⁴⁸. Le débet s'appréhende comme la situation d'une caisse publique dont la comptabilité révèle une insuffisance de fonds, par suite d'un déficit ou de toute autre cause (erreur de calcul, dépense irrégulière, force majeure...)⁴⁹. Le débet est établi à la suite d'un contrôle administratif interne aux administrations publiques, que l'on appelle souvent le « contrôle de gestion » et que la plupart des administrations publiques mettent en place pour autocontrôler leur gestion. Plus précisément, le contrôle administratif est l'une des missions importantes du ministère des finances. Il s'explique et se justifie pour protéger les fonds publics. C'est à l'issue de ces contrôles que les comptables peuvent voir leur responsabilité pécuniaire mise en jeu par le ministre des Finances. Sur la base de la constatation de ces manquements, effectuée soit par l'Inspection générale des finances, le ministre des Finances émet un ordre de reversement qui contraint le comptable à verser immédiatement sur ses deniers propres la somme correspondante. Si le comptable n'a pas acquitté la somme réclamée et s'il n'a pas sollicité ou n'a pas obtenu le sursis de versement ou si celui-ci est venu à expiration, le ministre des Finances prend immédiatement un arrêté de débet qui se substitue à l'ordre de reversement⁵⁰. Le débet

administratif fixe aussi le montant de la somme à rembourser par le receveur municipal concerné. Au-delà du montant du débet, il arrive quelques fois que le ministre des finances soit amené à fixer des intérêts dont portent ces débet, comme le souligne le règlement général de la comptabilité publique en ces termes : « les débet portent des intérêts au taux fixé par un texte particulier, à compter de la date du fait générateur ou, si cette date ne peut être fixée avec précision, à compter de celle de sa constatation »⁵¹.

D'un autre côté, le MINFI met en œuvre la responsabilité pécuniaire du receveur municipal, en lui infligeant des sanctions disciplinaires à incidence financière. Selon l'article 102 (1) du statut général de la fonction publique, le pouvoir disciplinaire appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination et / ou à l'autorité hiérarchique qui l'exerce par les sanctions disciplinaires. Ainsi, étant nommés par le MINFI, les receveurs municipaux sont disciplinairement sanctionnés par ce dernier. Dans le cadre de la mise en jeu de sa responsabilité pécuniaire, le MINFI lui applique des sanctions disciplinaires à incidence financière. Malgré le fait que ces sanctions ne réparent pas toujours automatiquement le préjudice causé par le receveur, elles ont le mérite d'affecter sa fortune, dans le sens où elles prélèvent un certain montant sur son salaire. Il s'agit entre autres du retard à l'avancement pour une durée d'un an ; de l'abaissement d'un ou de deux (2) échelons au plus, de l'abaissement de

classe, de l'abaissement de grade ; de l'exclusion temporaire du service pour une durée n'excédant pas six (6) mois⁵².

La sanction pécuniaire des irrégularités commises par le receveur municipal n'est pas seulement d'ordre administratif, mais elle est aussi juridictionnelle.

2) La mise en œuvre de la responsabilité pécuniaire du receveur municipal par le juge

La responsabilité pécuniaire du receveur municipal est prioritairement mise en jeu par le juge des comptes. En effet, la chambre des comptes contrôle et juge les comptes ou les documents en tenant lieu de comptes patents ou de fait⁵³. Le juge des comptes joue donc un rôle important dans la protection de la fortune publique⁵⁴. Pour ce faire, il adopte une démarche dite "objective". Cette objectivité peut se justifier par le fait que, le but poursuivi par le juge est de reconstituer la caisse du trésor et non de sanctionner le comptable. Le juge veut juste s'assurer que les comptes sont équilibrés. Il effectue ainsi une comparaison de la nature et du volume des dépenses et des recettes, avec les autorisations qui figurent dans les comptes administratifs et les budgets d'une part, et la vérification de la conformité des opérations comptables aux lois et règlements en vigueur d'autre part⁵⁵. Les vérifications sont effectuées par examen des comptes et des pièces justificatives, afin de s'assurer de leur existence et de leur valeur probante. Il apparaît en clair que la compétence du juge des comptes est fondée

sur le maniement des deniers publics, la production d'un compte retraçant les opérations effectuées par le comptable étant « la condition indispensable au jugement »⁵⁶. Il n'est pourtant pas établi de manière absolue que la juridiction des comptes n'apprécie guère le comportement de ses justiciables ou les circonstances extérieures aux comptes ; mais, il reste et demeure que c'est un élément qui est difficilement pris en compte lorsque le juge des comptes doit rendre sa décision.

Concrètement, le juge des comptes engage la responsabilité pécuniaire des receveurs municipaux par le moyen des débits juridictionnels. Il s'agit d'une décision du juge des comptes, fixant le montant que le comptable doit rembourser à la collectivité du fait de ses manquements. Le débit est donc la réparation pécuniaire du préjudice causé, dont le total est égal au montant du préjudice réel subi et est calculé compte tenu des éléments chiffrés dont disposerait la chambre des comptes⁵⁷. Le débit vise ainsi à restituer à l'entité publique spoliée, les sommes irrégulièrement sorties de son patrimoine⁵⁸.

Par ailleurs, le juge des comptes met en évidence la responsabilité pécuniaire des receveurs municipaux par le moyen des amendes. Selon l'article 7 de la loi de 2003, la chambre des comptes prononce les condamnations à l'amende dans les conditions fixées par la présente loi. L'amende est définie comme une « pénalité pécuniaire consistant dans l'obligation de verser au trésor public une

somme d'argent déterminée par la loi (le plus souvent fixée par le juge entre un maximum et un minimum légal) »⁵⁹. Le principe fondamental est que le montant de l'amende ne peut être supérieur au montant du débet à rembourser. Pour fixer le montant de l'amende, le juge tient compte du montant des sommes à rembourser et des circonstances ayant conduit à la réalisation du préjudice. Le législateur prévoit 3 types d'amendes à l'encontre du receveur municipal : l'amende pour retard dans la production du compte de gestion, l'amende pour comptabilité de fait et l'amende pour retard dans les réponses apportées aux injonctions⁶⁰.

Dans cette œuvre d'engagement de la responsabilité pécuniaire du receveur municipal, le juge pénal n'est pas en reste. Il met en exergue le volet pécuniaire de la responsabilité des receveurs municipaux par l'application de la règle de la restitution du corps du délit. Originalité de la législation pénale camerounaise en matière financière, la règle de la restitution du corps du délit est instituée par l'article 18 de la loi 2011 portant création du Tribunal Criminel Spécial. Cette mesure dont le décret d'application intervint en 2013⁶¹, donne la possibilité aux auteurs de crimes financiers, de s'acquitter des sommes à eux imputées avant l'intervention d'une juridiction de jugement. Ainsi, les personnes mises en cause pour détournement ou pour des infractions assimilées ou connexes, peuvent restituer le corps du délit à n'importe quel stade de la procédure⁶². Pour ce faire, la restitution du corps du délit doit émaner du mis en cause ou de son représentant légal⁶³.

Conclusion

En définitive, les aspects de la responsabilité des receveurs municipaux se déclinent de façon duale. Les receveurs municipaux, comptables publics des communes, sont personnellement et pécuniairement responsables des opérations dont ils sont chargés au cours de leur gestion. Lorsque leur responsabilité est personnellement engagée, les receveurs municipaux font l'objet de sanctions, qui se répercutent sur leur personne ou même sur leur carrière professionnelle. Lorsqu'elle est pécuniairement engagée, la responsabilité des receveurs municipaux se traduit par l'obligation qui leur incombe, de réparer sur leurs deniers propres, le préjudice causé à la commune par leurs indécidatesses lors de la gestion. Ces aspects de la responsabilité des receveurs municipaux se complètent donc et rendent fidèlement compte de la particularité de leur régime de responsabilité.

1 Article 4 du décret N° 94/232 du 05 décembre 1994 précisant le statut et les attributions des receveurs municipaux.

2 Article 17 du RGCP

3 **BOUVIER(M), ESCLASSAN (M-C), LASSALE(J-P)**, *Finances publiques*, LGDJ, 16^e éd, 2017-2018, p.461

4 **MAGNET (J)**, *Eléments de comptabilité publique*, LGDJ, 4^e éd., p. 159

5 **AKHOUNE (F)**, *Le statut du comptable en droit public financier*, LGDJ, 2008, p. 332

6 **MAGNET (J)**, *Eléments de comptabilité publique*, LGDJ, 4^e éd, p. 58

7 Article 10 du décret n° 94/232 du 05 décembre 1994 précisant le statut et les attributions des receveurs municipaux.

8 Décret n°2013/066 du 28 Février 2013 portant organisation du Ministère des Finances et Décret n° 2018/449 du 01^{er} Aout 2018 portant organisation du Ministère de la Décentralisation et du Développement Local

9 **LASCOMBE(M), VANDENCRIESSCHE(X)**, *Les finances publiques*, 9^e éd, Dalloz, 2017, p. 166

10 **GUIMDO DONGMO (B-R)**, *Le personnel communal au Cameroun, Thèse de Doctorat, 3^e cycle, Université de Yaoundé, 1994.*, p.137

- 11 **THEBAULT(S)**, *L'ordonnateur en droit public financier*, LGDJ, Novembre 207, p.249
- 12 **PHILIPPE(L)**, *Dictionnaire encyclopédique de Finances publiques*, Ed Economica, 1991, p. 1344
- 13 Article 455 (3) de la Loi 2019/024 du 24 Décembre 2019 portant code général des Collectivités territoriales décentralisées.
- 14 Article 6 du décret n° 94/232 du 05 décembre 1994 précisant le statut et les attributions des receveurs municipaux.
- 15 Article 4, Ibidem
- 16 Article 5, ibid.
- 17 Article 5(2) du décret n°2020/375 du 07 Juillet 2020 portant Règlement Général de la comptabilité publique
- 18 Article 55 de la loi constitutionnelle de 1996
- 19 Article 1^{er} du décret n° 2018/449 du 1^{er} Aout 2018 portant création du MINDDLEVEL
- 20 **OMBOLI (J.P.L)** et **MINFEGUE (J.B)**, *Guide pratique de gestion d'une recette municipale*, 1^{ere} éd, 2019, p. 44
- 21 **GUIMDO DONGMO(B-R)**, *Le personnel communal au Cameroun, Thèse de Doctorat, 3^e cycle, Université de Yaoundé, 1994.*, p.137
- 22 Article 72 du décret n°2018/449 du 02 mars 2018, modifiant et complétant certaines dispositions du Décret n°2011/408 du 09 Décembre 2011 portant organisation du gouvernement
- 23 Article 36 de la loi n°2003/005 du 21 avril 2003 portant organisation, fonctionnement et attributions de la chambre des comptes de la cour suprême
- 24 Article 94 du statut général de la fonction publique
- 25 Article 30 et s. du code du travail
- 26 **SALEILLES (R)**, *L'individualisation de la peine : étude de criminalité sociale*, 1^{ère} éd., Paris, F. Alcan, 1898. p.164.
- 27 **BEN M'BAREK (Y)**, *Le principe d'individualisation à l'épreuve des peines minimales d'emprisonnement - Étude comparée des systèmes de justice pénale français et canadien*, Mémoire de Maîtrise en droit, Université de Toulouse I, 2019
- 28 Article 2 de la loi de 2003-005 du 21 avril 2005 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême
- 29 **BOUVIER (M)**, **ECLASSAN (M-C)**, **LASSALE (J-P)**, *Finances publiques*, LGDJ, 20^e éd, 2021-2022., p.557.
- 30 Arrêt n°71/AD/CSC/CDC/S2/11 du 29 septembre 2011, portant compte de gestion de la commune rurale de Mbouda, exercice 2005.
- 31 **CHOUVEL (F)**, *Finances publiques*, Gualino, 23^e éd., 2020, p. 160
- 32 **DUTHEILLET DE LAMOTHE (L)** et **VANDENDRIESSCHE(X)**, « La notion de préjudice financier en dépenses », *GFP*, N°2-2020 / Mars-Avril 2020, p. 112
- 33 **CORNU (G)**, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2018, p. 1671
- 34 Ibidem
- 35 **SIETCHOUA DJUITCHOKO (C)**, *La chambre des comptes de la cour suprême du Cameroun : les principaux arrêts, avis, rapports de certification du compte général de l'Etat et rapports d'observations à fin de contrôle commentés*, EDLK, 1^{ere} éd., 2016, p. 315
- 36 **VÉRONIKA SHEYKOVA**, *Le préjudice financier*, Thèse de doctorat en droit, Université de Cergy Pontoise, 2016, p. 38
- 37 Article 32 du Règlement Général de la Comptabilité Publique
- 38 **CHOUVEL (F)**, *Finances publiques*, Gualino, 23^e éd, 2020, p. 155
- 39 **DAMAREY(S)**, *L'essentiel des finances publiques*, Gualino, 2020, p.148
- 40 Décret n° 73/251 du 22 mai 1973 Relatif au cautionnement et aux indemnités de responsabilité des comptables du trésor
- 41 **PHILIP (L)**, *Dictionnaire encyclopédique de Finances publiques*, Ed Economica, 1991, p.262
- 42 Article 30 du RGCP
- 43 Dictionnaire maxipoche Larousse 2020, p. 690
- 44 **PHILIP (L)**, *Dictionnaire encyclopédique de Finances publiques*, ibidem., p.916
- 45 **PHILIP (L)**, *Dictionnaire encyclopédique de Finances publiques*, op.cit., p.1240
- 46 **AKHOUNE (F)**, *Le statut du comptable en droit public financier*, op.cit., p. 119
- 47 Ibidem, p. 120
- 48 Article 32 du RGCP
- 49 **CORNU (G)**, *Vocabulaire juridique, 14^e éd, 2022*, p. 653
- 50 Article 32(2) du RGCP
- 51 Article 32(5) du RGCP
- 52 Article 94 du décret portant statut général de la fonction publique, op.cit.
- 53 Article 2 de la loi de 2003, op.cit.
- 54 **FOUDA (J.C)**, *La chambre des comptes et la protection de la fortune publique au Cameroun*, Mémoire de Master en droit public, Université de Yaoundé II-Soa, année académique 2011-2012, 176 p.
- 55 Article 27 de la loi de 2003, op.cit.
- 56 Cette précision a été donnée par la Cour des Comptes française dans son arrêt du 30 juin 1904, Coppel, maire des Gets, Rec., p. 23.
- 57 Article 13 al 2 de la loi du 05 Décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et garants de crédits publics et des entreprises d'Etat.
- 58 **TENKEU (V.A)**, *La qualité d'ordonnateur du budget des communes en finances publiques locales au Cameroun*, thèse de Doctorat / Ph.D. En droit public, Université de Dschang, 2018
- 59 **CORNU(G)**, *Vocabulaire juridique*, op.cit., p. 60
- 60 Article 54 et s. de la loi de 2003, op.cit.
- 61 Décret n°2013/288 du 04 Septembre 2013 fixant les modalités de restitution du corps du délit.
- 62 **MGBA NDJIE (M. S. J.)**, « L'efficience discutée de la restitution du corps du délit devant les juridictions répressives camerounaises », *Revue du centre d'études et de recherches en administration publique*, n°28, 2016
- 63 Article 2 du Décret n°2013/288 du 04 Septembre 2013 fixant les modalités de restitution du corps du délit.