Recherche Sur Le Pouvoir Budgétaire Des Collectivités Territoriales Décentralisées En Droit Public Financier Camerounais

Alassa MONGBAT

Docteur/*Ph.D* en Droit public à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques

Enseignant-Chercheur

Université de Dschang – Cameroun

E-mail : alassamongbat@yahoo.fr

et

Jean Marc DJODA

Doctorant en Droit public à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques

Université de Dschang – Cameroun

E-mail : djoda.jeanmarc@univ-dschang.org

RÉSUMÉ :

ABSTRACT

Au Cameroun, l'autonomie financière qui constitue un versant du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales comprend l'autonomie fiscale et l'autonomie budgétaire. L'autonomie financière constitue une condition de réalisation de la décentralisation. S'agissant particulièrement de l'autonomie budgétaire, les collectivités territoriales camerounaises bénéficient depuis l'avènement de la décentralisation, d'un certain nombre de prérogatives en matière des recettes et des dépenses. Ces prérogatives ne leur confèrent pas une réelle autonomie. Elles ne mettent en œuvre qu'un pouvoir budgétaire que leur confère la loi. Ce pouvoir bien qu'affirmé par le législateur reste strictement encadré au point où l'on s'interroge sur la pertinence de la liberté des collectivités territoriales en matière budgétaire.

Mots-clés : Droit public financier local – libre administration des collectivités territoriales – autonomie financière – autonomie budgétaire – pouvoir fiscal – pouvoir budgétaire.

In Cameroon, the financial autonomy which is an aspect of the constitutional principle of the free administration of local authorities includes fiscal and budgetary autonomy. Concerning financial autonomy, it is a condition for the achievement of decentralization. With regard to budgetary autonomy, Cameroonian local authorities have received, since the advent of decentralization, a number of competences in terms of receipts and expenses matter. These competences do not give them real autonomy. So, they only exercise budgetary power conferred to them by law. These powers, although affirmed by the legislator, remains strictly framed in such a way that we can question about the pertinence of the local authorities autonomy in budgetary matters.

Keywords: *Local finance public law - free administration of local authorities - financial autonomy - budgetary autonomy - fiscal power - budgetary power.*

Introduction

« Ce n'est pas l'Etat qui a changé la vieille société ; c'est la nouvelle société qui a changé l'Etat¹ »

L'acte constituant du 18 janvier 1996 constitue sans doute la source des sources de la décentralisation au Cameroun. Il est au cœur du renouveau du droit camerounais de la décentralisation². Selon l'article 1^{er} alinéa 2 de ce texte fondamental, « *la République du Cameroun est un Etat unitaire décentralisé* ». Cette disposition est venue remettre en cause la forme fédérale de l'Etat qui a prévalu sous l'empire de la Constitution de 1972³.

Le Titre X de la nouvelle Constitution est ainsi réservé aux collectivités territoriales décentralisées dont l'article 55 alinéa 1 dispose qu'elles sont constituées des régions et des communes. S'il ne fait pas l'ombre de doute que la Constitution et la décentralisation entretiennent des rapports très étroits⁴, il n'en demeure pas moins que c'est toujours dans la Constitution que l'on décèle les rapports entre les finances publiques et la décentralisation⁵. L'alinéa 2 de l'article 55 précité pose que « *les collectivités territoriales décentralisées sont des personnes morales de droit public. Elles jouissent de l'autonomie administrative et financière pour la gestion des intérêts régionaux et locaux. Elles s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions fixées par la loi* ». Cette disposition consacre le principe de la libre administration des collectivités territoriales décentralisées qui, de l'avis du Professeur François LUCHAIRE exige que « *les collectivités territoriales soient administrées par des assemblées délibérantes élues (ce qui implique aussi l'élection de leurs bureaux mais non celle des exécutifs qui peuvent être nommés par l'Etat) par les citoyens de la même manière selon les catégories de collectivités territoriales (...), disposant de compétences effectives et de ressources qu'elles peuvent utiliser sans contraintes excessives de la part de l'Etat⁶* ». Il s'ensuit que le principe de la libre administration des collectivités territoriales renvoie, d'une part, à l'autonomie administrative et, d'autre part, à l'autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées. L'analyse de ces

notions constitutionnelles à très tôt retenu l'attention de la doctrine nationale⁷.

Si cette autonomie s'avère réelle en matière administrative, par contre, en matière financière, il s'agit d'une autonomie relative. Cela va de soi puisque la forme de l'Etat limite cette autonomie. Seul le Parlement est compétent pour exercer des compétences normatives en matière financière sur le plan national. L'on comprend dès lors que les collectivités territoriales n'exerceraient qu'un certain pouvoir en matière des finances locales⁸. C'est la raison pour laquelle certains auteurs insistent sur la notion de pouvoir dans l'appréhension de la notion de décentralisation⁹.

La décentralisation est définie comme un « *procédé consistant à remettre des fonctions administratives et financières aux organes des personnes morales distinctes de l'Etat¹⁰* ». Sous son aspect territorial, la décentralisation « *consiste à confier des pouvoirs administratifs et financiers aux organes élus de collectivités territoriales, personnes morales de droit public, dont les conseils, élus au suffrage universel, ont une compétence de principe pour les affaires d'intérêt local¹¹* ». Ces définitions ont pour point commun la notion de pouvoir qui peut être administratif ou financier. En d'autres termes, la décentralisation suppose un transfert de compétence du pouvoir central aux CTD afin qu'elles gèrent elles même leurs affaires propres¹².

En définissant l'autonomie financière des collectivités territoriales, Monsieur André ROUX avance qu'elle « *revêt une double dimension. En premier lieu, c'est la reconnaissance d'une capacité juridique de décision qui, en matière de recettes, implique un véritable pouvoir fiscal, le pouvoir de créer et de lever l'impôt et, qui en matière de dépenses implique la liberté de décider d'affecter les ressources à telle ou telle dépense. En second lieu, c'est la possibilité pour les collectivités régionales ou locales d'assurer le financement de leurs dépenses par des ressources propres en volume suffisant¹³* ». Pour cet auteur, le pouvoir fiscal local est d'abord un pouvoir normatif, c'est-à-dire le pouvoir de créer les recettes fiscales. Or, ce pouvoir de création de recette appartient au Parlement en vertu du principe de

la légalité fiscale¹⁴. Ensuite, le pouvoir fiscal local est budgétaire, c'est-à-dire le pouvoir de percevoir l'impôt et de l'utiliser librement.

Cette conception extensive du pouvoir fiscal local ne fait pas l'unanimité en doctrine. La raison semble être simple. Doter les collectivités locales du pouvoir de créer les recettes fiscales serait une atteinte au principe de la légalité fiscale dans un Etat dont la forme revêt un caractère unitaire et décentralisé. C'est pourquoi l'autonomie financière s'entend pour certains « *comme la situation d'une collectivité locale disposant d'un pouvoir propre de décision et de gestion de ses recettes et des dépenses regroupées en un budget nécessaires pour l'exercice de ses compétences*¹⁵ ». Autrement dit, « *l'autonomie implique un pouvoir fiscal local, accompagné d'un pouvoir budgétaire autonome dotant les collectivités locales de la capacité de disposer d'un budget propre, distinct du budget général de l'Etat, et dont l'exécution se fait indépendamment de toute contrainte extérieure ou précisément de toute influence étatique*¹⁶ ». Cependant, le pouvoir fiscal local ne serait qu'un élément du pouvoir budgétaire. L'on peut soutenir cet avis par le fait que le fiscal constitue un élément du budgétaire. En droit budgétaire, l'impôt constitue une matière budgétaire¹⁷ et une recette permanente du budget.

A l'analyse, l'étude sur le pouvoir budgétaire des collectivités territoriales se situe dans le vaste champ de la décentralisation financière. En effet, finances publiques et décentralisation ne s'excluent pas l'une de l'autre. La première constitue la condition *sine qua non* de réalisation de la décentralisation. La seconde quant à elle ne peut être effective que si les collectivités territoriales décentralisées disposent des moyens nécessaires pour financer le développement local. Pour ce faire, elles ont besoin d'un véritable pouvoir budgétaire qui constitue une condition de l'autonomie financière¹⁸ et permet la réalisation de la décentralisation¹⁹. En vertu du principe de subsidiarité²⁰, le législateur leur accorde un certain nombre de compétences en matière financière pour gérer les affaires publiques locales²¹. C'est au regard de ce principe qu'il est reconnu aux CTD d'exercer certaines compétences au niveau local dans l'optique de

limiter l'intervention de l'Etat²² sans toutefois l'effacer²³.

Comme on peut le constater, la réforme de la décentralisation a favorisé l'émergence des finances publiques locales notamment avec l'avènement de la loi n° 2009/011 du 10 juillet 2009 portant régime financier des CTD, réaffirmée par la loi n° 2019/024 du 26 décembre 2019 portant Code général des Collectivités Territoriales Décentralisées (CGCTD) et la loi n° 2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale. Désormais, les finances publiques ne sont plus réduites aux seules finances de l'Etat. Avec la décentralisation, le périmètre des finances de l'Etat se réduit au profit des collectivités territoriales décentralisées²⁴. Ainsi, il convient de se poser la question suivante : le pouvoir budgétaire local bénéficie-t-elle d'une reconnaissance en droit public financier camerounais ? En réponse à cette question, l'on peut avancer l'hypothèse selon laquelle le pouvoir budgétaire local est un pouvoir reconnu mais qui reste strictement encadré.

Dans une démarche dogmatique, l'analyse sera ordonnée autour de deux axes : d'une part, il s'agit de montrer que le pouvoir budgétaire local constitue un pouvoir consacré par le législateur dans l'optique de doter les collectivités territoriales d'une certaine autonomie (I). Cependant, le pouvoir budgétaire local reste un pouvoir strictement encadré qui limite au fond l'autonomie budgétaire des collectivités territoriales (II).

I- Un pouvoir budgétaire local juridiquement affirmé...

Il ressort de l'article 385 du CGCTD que « *le budget décrit les ressources et les charges de la Collectivité Territoriale autorisées par l'organe délibérant sous forme de recettes et des dépenses dans le cadre d'un exercice* ». De cette définition, il ressort que le budget local est composé des recettes et des dépenses. De plus, il présente « *l'ensemble des programmes concourant au développement économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif de la collectivité territoriale*²⁵ ». C'est dire que le budget local n'a pour but que de concourir au développement local. Il revient donc aux CTD de

mobiliser ces ressources prévues par la loi et de financer les dépenses locales.

De la définition de la notion de budget local, l'on s'aperçoit que le pouvoir budgétaire local comprendrait une double composante : d'une part, le pouvoir budgétaire en matière de recettes (A) et, d'autre part, le pouvoir budgétaire en matière de dépenses (B).

A- Le pouvoir budgétaire des CTD en matière des recettes

Les ressources budgétaires des collectivités territoriales sont constituées principalement des recettes fiscales et des recettes non fiscales. Ces ressources sont créées par le législateur. Le pouvoir budgétaire des CTD en matière de recettes est à rechercher, d'une part, dans le domaine fiscal (1) et, d'autre part, dans le domaine non fiscal (2).

1- Les pouvoirs des CTD en matière fiscale

Les CTD disposent d'un certain nombre de pouvoirs. Cependant, ces pouvoirs ne s'exercent que dans le strict respect de la loi. Ici, les CTD ne disposent pas de pouvoirs normatifs pour créer ou supprimer une imposition. Cette compétence est réservée au Parlement qui exerce le pouvoir fiscal originaire. Le pouvoir fiscal des CTD est donc un pouvoir fiscal dérivé. De l'avis du Professeur Michel BOUVIER, « *le pouvoir fiscal des collectivités locales s'entend de la possibilité qui leur est donnée de voter le montant des impôts locaux, voire même les taux des impositions, dans le cadre des limites fixées par la loi et précisées le cas échéant par des mesures réglementaires*²⁶ ». C'est la traduction de l'article 382 du CGCTD qui dispose que : « *une collectivité territoriale ne peut effectuer un prélèvement sous forme d'impôt ou de taxe que s'il est prévu par la loi, voté par l'organe délibérant* ».

En effet, c'est en vertu de principe de subsidiarité que les CTD interviennent en matière de fiscalité locale²⁷. C'est ainsi qu'en matière fiscale, les CTD disposent des compétences en matière d'assiette et de recouvrement des impôts locaux.

En matière d'assiette, la loi reconnaît aux CTD le pouvoir de voter le montant des taxes et

certain impôts locaux. Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 3 de la loi n° 2009/019 du 15 décembre 2009 portant fiscalité locale, « *les taux de prélèvement des impôts et taxes des collectivités territoriales sont arrêtés par délibération de l'organe délibérant dans le respect des fourchettes fixées par la loi* ». Pour ce qui est des taxes, la loi permet au conseil municipal de voter au profit du budget communal des droits et taxes dits taxes communales²⁸. Ces taxes dont la détermination de l'assiette incombe aux communes comprennent : la taxe d'abattage du bétail ; la taxe communale sur le bétail ; la taxe sur les armes à feu ; la taxe d'hygiène et de salubrité ; les droits de fourrière ; les droits de place sur les marchés ; les droits sur les permis de bâtir ou d'implanter ; les droits d'occupation temporaire de la voie publique ; la taxe de stationnement ; les droits d'occupation des parcs de stationnement ; les tickets de quai ; la taxe sur les spectacles ; les droits de stades ; la taxe sur la publicité ; le droit de timbre communal ; la redevance pour dégradation de la chaussée ; la taxe communale de transit ou de transhumance ; la taxe sur le transport des produits de carrières ; les droits de parkings ; la taxe sur les produits de récupération²⁹.

Pour ce qui est des impôts locaux, notamment communaux, ils sont constitués de la contribution des patentes ; de la contribution des licences ; de l'impôt libératoire ; de la taxe foncière sur les propriétés immobilières ; de la taxe sur les jeux de hasard et de divertissement ; des droits de mutation d'immeubles ; du droit de timbre automobile ; et de la redevance forestière³⁰. De ces impositions, les communes ne sont compétentes que pour déterminer le taux de la contribution de la patente et de l'impôt libératoire. Au terme de l'alinéa 2 de l'article 13 de la loi de 2009 portant fiscalité locale, le taux de la contribution des patentes « *est arrêté par les collectivités territoriales bénéficiaires du produit de la patente, à l'intérieur d'une fourchette légalement fixée par tranche de chiffre d'affaires* ». S'agissant de l'impôt libératoire, l'alinéa 2 de l'article 46 de la loi de 2009 portant fiscalité locale, précise que « *les tarifs de l'impôt libératoire sont arrêtés par les Collectivités Territoriales, bénéficiaires du*

produit de cet impôt à l'intérieur d'une fourchette fixée par catégorie d'activité »³¹.

En matière de recouvrement, le pouvoir des CTD n'est pas étendu. Comme on sait, le recouvrement constitue l'une des étapes de l'exécution des recettes publiques locales. Selon l'article 438 du CGCTD, il relève du comptable public local encore dénommé receveur municipal ou receveur régional. Dans la pratique, les taxes dont le vote incombe aux CTD sont recouvrées par le receveur municipal. Ce qui n'est pas le cas des impôts locaux qui sont recouverts par les services compétents de l'Etat.

En réalité, c'est l'impôt qui est le principal mécanisme de financement des budgets locaux³². Ainsi, le contribuable local est désormais distinct du contribuable national qui financerait le budget national³³. Mais cela ne signifie pas que les CTD bénéficient d'une autonomie fiscale. Les CTD n'exercent en matière fiscale que certaines compétences que l'Etat leur attribue en vertu du principe de subsidiarité qui gouverne la décentralisation. Toutefois, ces ressources fiscales mobilisées sont affectées aux CTD pour le financement des dépenses locales. Il en est de même des recettes non fiscales.

2- Les pouvoirs des CTD en matière non fiscale

Les CTD ont la compétence pour mobiliser des ressources non fiscales pour financer leur budget. Ces recettes sont constituées principalement des produits de l'exploitation du domaine et des services régionaux ou communaux et de certaines recettes d'investissement.

Au rang des produits de l'exploitation du domaine et des services régionaux ou communaux, l'article 393 du CGCTD énumère : les revenus du domaine public régional ou communal ; les revenus du domaine privé régional ou communal et les revenus tirés des prestations de services. En effet, les CTD disposent des domaines qui peuvent leur procurer des revenus. Les revenus du domaine public communal ou régional sont des produits

d'exploitation et non d'aliénation en vertu du principe de l'inaliénabilité du domaine public³⁴. Ces revenus découlent généralement de l'autorisation d'occupation du domaine public (redevance pour occupation à titre privatif du domaine public). Les produits du domaine privé quant à eux proviennent de l'aliénation ou de l'exploitation.

Au sujet des recettes d'investissement, il ressort de l'article 398 du CGCTD qu'elles sont constituées notamment : des emprunts à long et à moyen terme ; des fonds de dotation reçus au titre de l'investissement ; des dons et legs assortis de charges d'investissement ; des réserves affectées pour investissement ; des subventions d'équipement et d'investissement reçues ; des réserves non affectées, mais maintenues en quasi-monnaie à l'actif ; de la production d'immobilisation par la collectivité territoriale pour elle-même ou en auto-équipement ; des dividendes et autres produits sur retour d'investissement.

Il faut préciser que s'agissant des emprunts, ils revêtent deux formes : les emprunts intérieurs et les emprunts extérieurs. En premier lieu sur les emprunts intérieurs, ils sont autorisés par l'organe délibérant et approuvés par l'autorité de tutelle. Destinés en priorité au financement des investissements, le montant des emprunts intérieurs sont fixés par délibération de l'organe délibérant. Ces emprunts ne peuvent être contractés avec des personnes physiques ou morales ayant un lien direct ou indirect avec la collectivité territoriale³⁵. En second lieu par contre, les emprunts extérieurs bien qu'autorisés par délibération de l'organe délibérant et approuvés par l'autorité de tutelle, sont garantis par l'Etat³⁶. Ce qui en soi est normal au regard de la solvabilité de la l'Etat.

Ces recettes étant prévues par la loi, il revient aux CTD à travers leurs organes délibérants de les mobiliser au service du financement des dépenses locales.

B- Le pouvoir dépensier local

Comme le souligne le Professeur Robert HERTZOG, « *la dépense [constitue l'] essence du pouvoir local*³⁷ ». Le pouvoir dépensier des CTD se résume dans la liberté financière qui

leur est conférée par les textes juridiques de disposer de leurs ressources. « *Élément fondateur de la libre administration des collectivités territoriales, le pouvoir de disposer librement des ressources*³⁸ » est consacré. Mais il s'agit d'un pouvoir qui doit s'exercer en conformité aux prescriptions légales.

Aux termes de l'article 401 du CGCTD, « *les dépenses des collectivités territoriales comprennent les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement* ». De cette disposition, il s'avère que les dépenses des CTD se distinguent des dépenses de l'Etat. Les dépenses de l'Etat sont quant à elles présentées en cinq titre : les charges financières de la dette, les dépenses de personnel, les dépenses de biens et services, les dépenses de transfert, les dépenses d'investissement et les autres dépenses³⁹. Le législateur a tout simplement opéré un classement économique des dépenses locales⁴⁰ : d'un côté, les dépenses de fonctionnement et, de l'autre côté, les dépenses d'investissement.

Pour ce qui est des dépenses de fonctionnement, l'article 402 du CGCTD pose qu'elles sont « *liées au fonctionnement des services, et qui se renouvellent. Elles permettent à la collectivité territoriale de faire face à ses charges et obligations courantes. Elles sont obligatoires ou facultatives* ». Cet article précise le régime juridique des dépenses de fonctionnement. Elles sont obligatoires ou facultatives.

D'une part, elles sont dites obligatoires parce qu'elles sont imposées par la loi, et de ce fait, doivent impérativement figurées au budget local⁴¹. Ces dépenses sont inhérentes au fonctionnement optimal de la collectivité territoriale⁴². Elles sont constituées : des traitements et salaires, des indemnités et autres avantages prévus par les textes en vigueur ; des cotisations sociales ; des impôts et taxes à reverser ; des charges incompressibles liées au fonctionnement des services ; des dettes exigibles ; des contributions aux organismes d'appui aux collectivités territoriales prévues par la réglementation ; des dépenses résultant de l'exécution des décisions de justice passées en force de chose jugée ; des contributions aux regroupements ou associations dont la

collectivité territoriale est membre ; des dépenses nécessaires à la réalisation des programmes d'investissement et des projets adoptés par l'organe délibérant ; des dépenses relatives aux fonds de contrepartie ; des dépenses de transfert. Il faut ajouter la dotation générale de fonctionnement allouée aux communes d'arrondissement par la communauté urbaine⁴³.

D'autre part, les dépenses de fonctionnement sont dites facultatives dans la mesure où elles ne figurent pas parmi les dépenses obligatoires. Il s'agit des dépenses dont l'exécution peut être suspendue lorsque les moyens financiers des CTD sont insuffisants⁴⁴. Les CTD disposent à travers ces dépenses une liberté de choix.

Au sujet des dépenses d'investissement, l'article 407 du CGCTD énonce qu'elles « *permettent la réalisation des équipements, bâtiments et infrastructures, ainsi que l'acquisition des matériels relatifs à ces travaux dans les domaines économique, social, sanitaire, éducatif, culturel et sportif* ».

La dernière catégorie des dépenses est constituée des dépenses interdites. Ce sont des dépenses qui sont interdites en application du principe de la légalité⁴⁵. Ainsi, sont interdits : les prêts consentis par une collectivité territoriale à une personne privée ; les subventions aux associations non déclarées et autres structures non agréées ; les subventions aux associations et aux congrégations religieuses ; les subventions aux partis politiques⁴⁶. En droit français, il est établi que sont également interdites les dépenses qui relèvent d'un domaine étranger à la compétence des collectivités locales comme celle de la défense nationale ou des dépenses qui ne présentent pas un intérêt public local suffisant⁴⁷.

Pour finir sur le pouvoir dépensier local, il est opportun de rappeler l'autre aspect de ce pouvoir qui est celui du contrôle de l'exécution de la dépense publique locale. Ici, l'organe délibérant est compétent lors de l'examen du budget ou du compte administratif d'exercer un contrôle sur l'exécution du budget ainsi que des programmes y afférents. L'organe délibérant peut à ce sujet constituer des commissions *ad hoc* sur des sujets intéressants la gestion

financière locale. Les travaux de ces commissions sont sanctionnés par des rapports, lesquels doivent être soumis à l'appréciation de l'organe délibérant. Le même organe délibérant peut saisir l'autorité de tutelle ou tout autre service compétent des faits répréhensibles constatés⁴⁸.

Tout bien considéré, les CTD disposent de certains pouvoirs en matière budgétaire depuis l'avènement de l'Etat unitaire décentralisé. Ces pouvoirs financiers leur permettent d'être des acteurs importants du processus de mise en œuvre de la décentralisation. Cependant, bien que les collectivités décentralisées ne puissent disposer de pouvoirs comparables à ceux de l'Etat central, force est de constater que le pouvoir budgétaire qui leur est reconnu s'apparente au fond à un pouvoir en trompe l'œil car l'Etat semble avoir pris toute la place.

II- ... Mais pratiquement en trompe l'œil

Comme le souligne Hans Kelsen, « *le droit positif ne reconnaît que la centralisation et la décentralisation partielles* »⁴⁹. C'est dire qu'en matière de décentralisation, l'autonomie des structures décentralisées doit toujours être relative et non absolue. C'est ce qui découle même de la règle de subsidiarité. Cependant, en matière de finances publiques locales, l'on constate que la décentralisation financière rime avec une certaine centralisation qui paraît excessive. En effet, l'intention du législateur de doter les CTD d'un certain nombre de pouvoir en matière budgétaire ne serait qu'apparente voire trompeuse au regard de l'encadrement strict dudit pouvoir. Il apparaît à la lecture de textes juridiques que la part de l'Etat s'avère largement supérieure à celle des CTD. L'on note une mainmise de l'Etat tant en ce qui concerne le processus de l'établissement des budgets locaux (A) que celui de leur exécution (B).

A-La place prépondérante de la tutelle dans le processus budgétaire local

Le droit budgétaire local ne serait-il pas un droit sous tutelle ? La réponse à cette question peut être affirmative au regard la place prépondérante de la tutelle dans le processus d'élaboration des budgets locaux⁵⁰. Par

définition, la tutelle désigne « *les pouvoirs des agents de l'Etat sur les personnes décentralisées* »⁵¹. Ces pouvoirs sont exercés par les représentants de l'Etat.

Si l'exécutif de la Collectivité territoriale est compétent pour préparer le projet de budget et le soumettre au vote de l'organe délibérant, l'on note que ce dernier ne détient pas le dernier mot en la matière. Il apparaît que les pouvoirs de la tutelle sont considérables dans le processus du vote du budget (1). Qui plus est, le budget local avant d'être exécutoire doit être approuvé par la tutelle (2).

1- Les pouvoirs importants de la tutelle sur l'organe délibérant en matière de vote du budget

La session budgétaire constitue le moment le plus important pour les conseillers des Collectivités territoriales. C'est au cours de cette session que le budget est voté. Selon l'article 422 (1) du CGCTD, le budget est voté par l'organe délibérant. Mais, l'on ne saurait affirmer l'autonomie de cet organe dans le vote du budget. Il apparaît clairement que le droit budgétaire local n'est pas un droit autonome. Alors que le pouvoir central détient déjà le pouvoir normatif de légiférer en la matière, l'on constate que les compétences de l'organe délibérant, acteur majeur de droit budgétaire local ne s'apparentent qu'à une « bizarrerie juridique ».

A l'analyse, la tutelle bénéficie d'importants pouvoirs en matière de vote du budget. L'on note à la lecture des dispositions pertinentes du CGCTD que l'organe délibérant ne dispose pas de réelles marges de manœuvre dans le vote du budget. Selon l'article 423 (1) du CGCTD, « *lorsque l'organe délibérant refuse de voter le budget, le Chef de l'Exécutif saisit le représentant de l'Etat pour arbitrage. En cas d'arbitrage infructueux, l'organe délibérant peut, sur proposition motivée du représentant de l'Etat, être suspendu par le Ministre chargé des collectivités territoriales pour une période n'excédant pas deux (02) mois* ». Le Code précise également qu'au terme de la suspension, un nouveau délai de quinze (15) jours est

accordé à l'organe délibérant pour le vote du budget. Toutefois, en cas de persistance du refus, l'organe délibérant peut-être dissout⁵². Doit-on comprendre de ces dispositions que le projet de budget lie l'organe délibérant ? Le budget doit-il être voté même dans l'hypothèse où celui-ci ne respecte pas les procédures prévues en la matière ?

Le Code est muet sur ces questions. Ce mutisme contribue à renforcer les pouvoirs de la tutelle sur l'organe délibérant en matière de vote du budget. Dans l'optique de renforcer les pouvoirs de l'organe délibérant en matière de vote de budget, le législateur devrait lui accorder d'importants pouvoirs lui permettant d'examiner en substance le projet de budget émanant de l'exécutif. Certes, l'article 424 du CGCTD pose que « *l'organe délibérant peut amender le projet de budget présenté par l'Exécutif de la Collectivité Territoriale dans le respect des lois et règlements en vigueur* ». Il s'agit ici d'un pouvoir en trompe l'œil au regard des délais très courts impartis à l'organe délibérant pour examiner le projet de budget.

Mais, il faut noter que l'introduction du débat d'orientation budgétaire pourrait permettre à l'organe délibérant de contourner les contraintes de la tutelle. Avec le budget programme, les Collectivités territoriales doivent implémenter la gestion budgétaire programmatique et prévisionnelle. Désormais, la gestion budgétaire doit être pluriannuelle. L'article 373 énonce à ce sujet que l'organe exécutif de la Collectivité Territoriale établit chaque année un cadre budgétaire à moyen terme définissant, en fonction d'hypothèses économiques réalistes, l'évolution sur une période minimale de trois (03) ans, d'une part, de l'ensemble des dépenses et des recettes de la Collectivité Territoriale et de ses établissements publics, y compris les financements de l'Etat, des bailleurs de fonds nationaux et internationaux, de la coopération décentralisée, ainsi que de tous autres partenaires, d'autre part, du besoin ou de la capacité de financement de la Collectivité Territoriale et de ses établissements publics et, enfin, des éléments de financement, ainsi que du niveau global d'endettement financier de la collectivité territoriale et de ses établissements publics. Les documents de

cadrage budgétaire comprennent le Cadrage budgétaire à moyen terme (CBMT) et le Cadrage des dépenses à moyen terme (CDMT).

L'article 474 précise que ces documents sont transmis à l'organe délibérant, chaque année avant le 1^{er} août et sur la base de ces documents, l'organe délibérant tient un débat d'orientation budgétaire (DOB). L'on comprend dès lors qu'avec le DOB, l'organe délibérant devient un maillon important de la procédure de l'élaboration du budget. Cependant, son pouvoir reste limité puisque le Code précise que ce Débat est « *sans vote* ». Or, c'est ici que l'organe délibérant pouvait apporter des modifications aux programmes budgétaires locaux en fonction des besoins des populations. Ne pouvant recourir à la technique du vote, les observations de l'organe délibérant au cours du débat seront simplement indicatives sans aucune portée juridique. L'organe délibérant en matière de DOB ne jouerait que le rôle de consultant⁵³.

En réalité, l'intervention de la tutelle pour sanctionner les conseillers des collectivités territoriales dans le cadre du vote du budget constitue une atteinte à l'autonomie de cet organe qui tient son pouvoir directement ou indirectement de la population. A ce pouvoir de sanction s'ajoute celui d'approbation du budget.

2- Le pouvoir d'approbation du budget local reconnu au représentant de l'Etat

D'une manière générale, les actes et les délibérations des collectivités territoriales sont en principe soumises à l'approbation du représentant de l'Etat⁵⁴. L'approbation est un procédé de tutelle qui s'exerce sur les délibérations et les décisions des collectivités territoriales. Selon ce procédé, « *l'acte pris par l'autorité « sous tutelle » ne peut entrer en vigueur tant que n'est pas survenue l'approbation qui, selon les textes, peut être expresse – l'autorité de tutelle manifeste clairement sa volonté d'approuver le texte (ou de le désapprouver) – ou tacite – le silence de l'autorité de tutelle, pendant un délai dont la durée peut varier, vaut approbation*⁵⁵ ».

En finances publiques locales, le pouvoir d'approuver le budget voté par l'organe délibérant est reconnu au représentant de l'Etat.

L'article 426 du CGCTD dispose à cet effet que « *le budget de la Collectivité Territoriale est approuvé par arrêté du représentant de l'Etat dans un délai de quinze (15) jours suivant la date de sa réception par celle-ci. Passé ce délai, le budget est réputé approuvé* ». Il s'agit du Préfet en ce qui concerne les budgets des communes, et du Gouverneur en ce qui concerne les budgets des régions. L'article 76 du même texte précise que cette autorisation est préalable. Toute chose qui atteste que les budgets locaux ne peuvent être exécutés sans l'approbation du représentant de l'Etat. Ces dispositions renforcent le pouvoir de la tutelle dans le processus budgétaire local. Il se pose en effet un problème de légitimité. En effet, comment un représentant de l'Etat, de surcroît nommé détient le pouvoir de suspendre un organe élu ? Ce pouvoir reconnu au représentant de l'Etat est en contradiction avec les exigences de la démocratie.

Bien plus, le représentant de l'Etat qui approuve le budget, peut le modifier « *d'office* ». Cette modification intervient lorsque le budget voté n'est pas conforme à la législation. Dans, ce cas, le représentant de l'Etat adresse une mise en demeure à l'organe délibérant. Au cas où ce dernier ne réagit pas, le budget est modifié d'office⁵⁶. La loi consacre ainsi une autre forme de tutelle qu'est le pouvoir de substitution d'action⁵⁷. La substitution d'action est définie par le *Dictionnaire de droit administratif* comme « *un procédé très rigoureux permettant notamment à une autorité de tutelle de prendre une décision à la place de l'autorité décentralisée*⁵⁸ ».

Ce pouvoir de modification du budget reconnu au représentant de l'Etat constitue une véritable arme redoutable lui permettant de défaire le budget selon ses intérêts personnels. Pouvant se substituer à l'organe délibérant, le représentant de l'Etat serait tenté de modifier les budgets dans lesquels il n'y trouve aucun intérêt. Ainsi, la tutelle dans le droit budgétaire des CTD constitue une atteinte à la liberté locale et s'apparente à une sorte de « *fonction maudite*⁵⁹ ».

En réalité, le pouvoir d'approbation du budget reconnu au représentant de l'Etat limite les pouvoirs de l'organe délibérant en matière

budgétaire. En conséquence, les sessions budgétaires sont devenues des sessions de fête pour les conseillers. Ils y vont tout simplement pour approuver le projet de budget auquel ils n'ont pas participé à l'élaboration et percevoir leurs perdiems⁶⁰.

En fin de compte, l'approbation apparaît ainsi comme un autre mécanisme de contrôle qu'exerce la tutelle sur les collectivités territoriales⁶¹ en matière budgétaire⁶². Ce contrôle limite les pouvoirs de l'organe délibérant en matière d'élaboration des budgets locaux. Il est encore plus perceptible en matière d'exécution du budget voté ou les collectivités ne possèdent pas une réelle liberté financière.

B- L'absence d'une réelle liberté en matière d'exécution du budget

Comme le souligne le Doyen VEDEL, « *l'autonomie financière c'est non seulement la possibilité théorique d'avoir un patrimoine et de le gérer, mais la possibilité pratique pour l'organisme décentralisé de se procurer des ressources et de choisir leur emploi*⁶³ ». Le constat qui se dégage en matière d'exécution des budgets locaux est celui de l'absence d'une véritable liberté financière des collectivités territoriales. Comme il est établi par le législateur, le budget comprend deux composantes : les ressources et les dépenses. Il faut donc recouvrir les ressources et les dépenser afin de promouvoir le développement local. Cependant, l'on note que les collectivités territoriales n'ont pas de pouvoirs réels tant en matière de recouvrement de ressources (1) qu'en matière des dépenses (2).

1- La limitation des compétences des collectivités territoriales en matière de recouvrement de ressources budgétaires

En vue de la couverture des charges publiques locales, les collectivités territoriales doivent mobiliser des ressources à cet effet. Parmi ces ressources, celles fiscales constituent une composante importante des ressources permanentes⁶⁴. C'est à travers ces ressources que

l'on apprécie le degré d'autonomie financière des collectivités territoriales⁶⁵.

Dans un Etat unitaire décentralisé, le Parlement, comme souligné plus haut, est la mère de la fiscalité⁶⁶. C'est lui qui détient le véritable pouvoir fiscal. Il est investi à cet effet de tout un ensemble de prérogatives portant sur la détermination de l'assiette fiscale, sur la fixation des taux et sur les modalités de recouvrement. De la sorte, le principe de la légalité fiscale⁶⁷ limite déjà l'action des collectivités territoriales. Ce qui, en soi, ne pose pas de réels problèmes. C'est la raison pour laquelle certains auteurs pensent que le pouvoir fiscal local ne serait qu'un pouvoir en trompe l'œil⁶⁸. Et comme l'a démontré le Professeur Loïc PHILIP, « *l'autonomie financière n'implique pas nécessairement un véritable pouvoir fiscal local*⁶⁹ ».

Dans le CGCTD, il est clairement énoncé que les compétences transférées aux collectivités territoriales s'exercent au moyen des ressources, notamment fiscales⁷⁰. La fiscalité locale constitue donc un mécanisme important de financement des collectivités territoriales. C'est la raison pour laquelle la loi de 2009 portant fiscalité locale a été adoptée par le Parlement et promulguée par le Président de la République. Cependant, l'on note à la lecture de cette loi, notamment en matière de recouvrement des impôts locaux, que le législateur se serait érigé en un véritable ennemi de l'autonomie financière des collectivités territoriales. En application du principe de subsidiarité, les compétences sont partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière de recouvrement. Mais, il s'avère que le législateur limite les compétences des CTD en la matière.

En effet, l'Etat occupe une place importante en matière de recouvrement des impôts locaux. On n'a pas manqué de souligner en ce sens « *la place prédominance de l'Etat dans le recouvrement fiscal local*⁷¹ » dont la conséquence logique est « *la réduction de la compétence des collectivités locales*⁷² » en la matière. Si cette compétence accessoire des collectivités territoriales tire son essence du principe de subsidiarité, il n'en demeure pas moins qu'elle limite l'autonomie budgétaire locale.

Dans la pratique, les impôts locaux sont liquidés et émis par les services fiscaux de l'Etat. Ils sont recouverts par les receveurs des impôts⁷³. Pour ce qui est des impôts communaux, ils sont recouverts par les services compétents de l'Etat. Il s'agit des impositions administrées par le Centre Divisionnaire des Impôts du ressort de la Commune. Elles comprennent la contribution des patentes ; la contribution des licences ; l'impôt libératoire ; la taxe foncière sur les propriétés immobilières ; la taxe sur les jeux de hasard et de divertissement ; les droits de mutation d'immeubles ; le droit de timbre automobile ; la redevance forestière et les centimes additionnels communaux. De toutes ces impositions, seuls les produits de l'impôt libératoire sont reversés directement aux communes. Ici, le rôle du Centre des Impôts est d'identifier, d'évaluer et de catégoriser la matière imposable. Par la suite, il liquide l'impôt et procède aux émissions des titres de créance. Les autres impositions prennent le réseau comptable de l'Etat avant d'être rétrocédé soit en partie⁷⁴, soit en totalité⁷⁵ aux CTD.

Comme on peut le constater, les collectivités territoriales n'ont pas la maîtrise du recouvrement de leurs impositions. L'on pourrait justifier cette non maîtrise par le fait qu'elles ne disposent pas des services fiscaux propres chargés du recouvrement. Ce qui justifierait l'intervention des services fiscaux de l'Etat.

Bien plus, le législateur permet aux collectivités territoriales de mobiliser des ressources en recourant à la technique de l'emprunt pour financer les dépenses d'investissement. Comme en matière fiscale, les collectivités territoriales ne disposent de pouvoirs étendus. Les emprunts, qu'ils soient intérieurs ou extérieurs doivent être approuvés préalablement par le représentant de l'Etat⁷⁶. Ce qui limite leur marge de manœuvre.

Au total, les collectivités territoriales ne disposent pas de pouvoirs étendus leur permettant de recouvrer leurs ressources. Elles les partagent avec l'Etat qui détient les pouvoirs plus importants. Ces limitations à l'autonomie budgétaire locale sont également perceptibles en matière d'utilisation des ressources.

2- La liberté confisquée des collectivités territoriales en matière d'utilisation des ressources budgétaires

L'autonomie budgétaire locale suppose aussi une réelle liberté dans l'utilisation des ressources. Certes, le législateur permet aux collectivités territoriales de dépenser les ressources. Mais, celles-ci n'ont pas la maîtrise de leurs dépenses.

L'utilisation des ressources est strictement encadrée par le législateur. L'alinéa 2 de l'article 11 du CGCTD dispose à cet effet que les ressources sont librement gérées par les Collectivités Territoriales Décentralisées dans les conditions fixées par la loi. C'est ainsi que le législateur a pris le soin d'énumérer les dépenses qui s'imposent aux CTD. Il s'agit des dépenses obligatoires⁷⁷ qui doivent impérativement figurer au budget. Toute chose qui atteste que les collectivités territoriales ne sont pas libres. En effet, « *l'existence des dépenses obligatoires est en soi une atteinte à l'autonomie financière formelle des collectivités locales car, avec ces dépenses, le pouvoir de décision des autorités locales disparaît*⁷⁸ ».

De leur côté, les dépenses facultatives devraient permettre aux collectivités territoriales de compenser leur liberté confisquée en matière des dépenses obligatoires. Mais, comme on sait, leurs marges de manœuvre sont réduites par l'augmentation des dépenses obligatoires imposées par la loi⁷⁹ et qui bénéficient d'un encadrement juridique sévère. Bien plus, certaines dépenses leur sont même interdites par la loi⁸⁰. Cette interdiction serait contraire à la libre administration des collectivités territoriales sous son versant financier. Si l'on peut justifier ces interdictions par la défense du caractère unitaire de l'Etat⁸¹, ou par des difficultés de trésorerie dont peuvent faire face les collectivités territoriales, il n'en demeure pas moins que ces interdictions limitent leur liberté en matière des dépenses.

En effet, la confiscation de la liberté financière des collectivités territoriales est perceptible en matière d'utilisation des ressources. C'est ainsi que certaines ressources sont prioritairement affectées au financement des

dépenses déterminées. Deux exemples permettent de soutenir cet avis.

D'une part, le législateur à travers la loi de 2009 sur la fiscalité locale a institué la taxe de développement local au profit des communes. L'article 57 de ladite loi précise que cette taxe, perçue en contrepartie des services de base et des prestations rendues aux populations, notamment l'éclairage public, l'assainissement, l'enlèvement des ordures ménagères, le fonctionnement des ambulances, l'adduction d'eau et l'électrification, est destinée « *en priorité* » au financement des infrastructures y relatives. L'on comprend dès lors que le financement des infrastructures passe avant toute autre dépense.

D'autre part, en matière d'emprunts locaux, le législateur limite également la liberté de choix des CTD. Ainsi, les ressources tirées de l'emprunt sont destinées en priorité au financement des investissements. C'est ce qui ressort de l'article 399 (1) du CGCTD. Si l'objectif recherché par le législateur est le développement local, l'on constate que ces restrictions constituent des atteintes à l'autonomie budgétaire locale. Le législateur devrait permettre à celles-ci de déterminer le contenu de leurs dépenses en fonction des besoins des populations.

Conclusion

Pour sortir de cette étude, une question s'impose : la décentralisation financière aura-t-elle finalement lieu au Cameroun ?⁸² La réponse à cette question ne relève pas de l'évidence. Des efforts sont fournis par le législateur pour donner un sens au principe de la libre administration des collectivités territoriales camerounaises. Toutefois, si « *la tendance naturelle de toute société organisée [...] est de renforcer son centre*⁸³ », l'on constate néanmoins que le législateur n'est pas allé au fond en matière de réforme des finances publiques locales. La part de l'Etat en matière de décentralisation financière s'élargit au détriment de celle des collectivités territoriales. L'on constate que le législateur renforce les pouvoirs de l'Etat central sur les CTD. Avec la nouvelle décentralisation financière, il semble que rien n'aurait changé notamment avec la persistance de la tutelle dans

le droit public financier des collectivités territoriales⁸⁴.

La réforme apparaît donc comme une réforme inachevée au regard de la tutelle qui constitue une atteinte à la liberté locale. Il ne s'agit de demander au législateur de supprimer la tutelle, mais tout simplement de la réduire à sa plus simple expression⁸⁵. Sa réduction garantirait sans doute une certaine autonomie budgétaire aux collectivités territoriales.

¹ VEDEL (G.), « Décentralisation et finances locales : clés pour la réflexion », *RFFP*, n° 38, 1992, pp. 9-13, p. 10.

² GUIMDO DONGMO (B.R.), « Les bases constitutionnelles de la décentralisation au Cameroun (Contribution à l'étude de l'émergence d'un droit constitutionnel des collectivités territoriales décentralisées) », *Revue générale de droit*, 29(1), 1998, pp. 79-100

³ LEKENE DONFACK, « Le renouveau de la question fédérale au Cameroun », *Penant*, vol. 108, n° 826, 196, pp. 30-61.

⁴ FAVOREU (L.), « Décentralisation et Constitution », *RDJ*, 1982, p. 1259 et s.

⁵ Sur les relations entre finances publiques et décentralisation, on se référera à DOUAT (Etienne), « Décentralisation et finances publiques », in *Mouvement du droit public. Du droit administratif au droit constitutionnel. Du droit français aux autres droits, Mélanges en l'honneur de Franck MODERNE*, Paris, Dalloz, 2004, pp. 103-126.

⁶ LUCHAIRE (F.), « Libre administration des collectivités territoriales », in DUHAMEL (O.) et MENY (Y.) (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, pp. 591-592.

⁷ NGONO TSIMI (L.), *L'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales décentralisées : l'exemple du Cameroun*, Thèse de doctorat en droit public, Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne, 2010, t. 1, 429 pp ; KEUDJEU DE KEUDJEU (J.-R.), *Recherche sur l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun*, Thèse pour le doctorat/Ph.D en droit public, Université de Douala, année académique 2010-2011, 750 pp ; NGUECHE (S.), *La formation de l'autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun*, Thèse de doctorat/Ph en droit public, Université de Yaoundé II, 2015, 733 pp ; DESSONO OVONO (A.), « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », *Revue électronique afrilex*, Bordeaux 4, pp. 1-24 ; BEGNI BAGAGNA, « Le principe de la libre administration des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun : contribution à l'étude de leur rapport avec l'Etat », *Juridis Périodique*, avril-mai-juin 2014, pp. 80-90 ; KANKEU (J.), « L'autonomie des collectivités territoriales

décentralisées : quelle autonomie ? », *Juridis Périodique*, n° 85, janvier-février-mars, 2011, pp. 90-99.

⁸ HERTZOG (R.), « L'autonomie en droit : trop peu de sens, trop peu de signification ? », in *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 445-470, p. 457. Selon le Professeur Robert HERTZOG, « *tout pouvoir n'agit pas, ou pas principalement, dans la sphère des normes. Lorsqu'il n'est pas destiné à produire du droit et qu'il n'a pas vocation à être formateur, fait-il encore sens de dire qu'il est autonome ? Prenons l'autonomie financière. On peut vouloir mesurer le pouvoir financier d'après la capacité de son titulaire à définir des règles en matière de dépenses et de recettes, ce qui est incontestablement une de ses dimensions* ».

⁹ *Ibid.*, p. 458.

¹⁰ HERTZOG (R.), « Décentralisation », in PHILIP (L.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, Paris, Economica, 1991, pp. 554-562, p. 554.

¹¹ *Ibid.*, p. 558.

¹² CHAGNOLLAUD (D.), *Droit constitutionnel contemporain, t. 1 : Théorie générale, Les régimes politiques*, Paris, Dalloz, 5^e éd., 2007, 440 pp, p. 180.

¹³ ROUX (A.), « L'autonomie financière des collectivités locales en Europe », *Rapport introductif, Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2006, p. 499 ; du même auteur, « Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales », *RFDA*, 1992, vol. 8, n° 3, pp. 435-452.

¹⁴ Selon ce principe, le Parlement est seul compétent pour créer, modifier ou supprimer un impôt. Sur la question, v. PIERRET (Ch.), « Le parlement et la fiscalité », *Pouvoirs*, n° 23, 1982, pp. 33-45 ;

BLANC (J.), « De la compétence au pouvoir fiscal : vers un modèle latin d'autonomie ? », *Archives de philosophie du droit*, t. 46, 2002, pp. 33-38.

¹⁵ ESSONO OVONO (A.), « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », *Revue électronique afrilex*, Bordeaux 4, pp. 1-24, p. 2.

¹⁶ MONEMBOU (C.), « Le pouvoir règlementaire des collectivités locales dans les états d'Afrique noire francophone (les cas du Cameroun, du Gabon et du Sénégal) », *Revue CAMES/SJP*, n°002/2015, p.79-111, p. 97.

¹⁷ MARTINEZ (J.-C.) et DI MALTA (P.), *Droit budgétaire*, Paris, Litec, 2^e éd., 1988, 944 p, p. 566.

¹⁸ PHILIP (L.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, Dossier : Le droit constitutionnel des collectivités territoriales - mai 2002, in www.conseil-constitutionnel.fr consulté, le 18/12/2020.

¹⁹ OLIVA (E.), « La conception de l'autonomie financière locale quel contenu ? quelle effectivité ? », *Gestion et finances publiques*, 2017/2 n° 2, pp. 13-24, p. 13.

²⁰ Comme on l'a expliqué, « *principe d'origine ancienne ayant trouvé son premier essor dans la pensée sociale catholique, le principe juridique de subsidiarité implique une double obligation qui découle directement de sa double origine étymologique. Provenant à la fois du terme subsidium, signifiant "renfort, ressource" (idée de secours), et du terme subsidiarius, signifiant "en réserve"*

(idée de secondaire), ce principe oblige, d'une part, le niveau supérieur de compétence à demeurer "en réserve" et donc de laisser intervenir le plus possible les niveaux inférieurs, et impose d'autre part, à ce niveau supérieur de venir "en renfort" et donc au secours des niveaux inférieurs dès lors que ceux-ci ne sont plus en mesure d'intervenir », DEROSIER (J.-P.), « « Et au milieu coule la rivière » : la subsidiarité et la frontière rhénane. Signification juridique, implication possibles et portées positives de deux articles 72, alinéa 2 : la subsidiarité, entre principe et objectif », in BRISSON (J.-F.) (dir.), *Les transferts de compétence aux collectivités locales*, Paris, L'Harmattan, 2009, pp. 91-108, pp. 93-94.

²¹ DELCAMP (A.), « Principe de subsidiarité et décentralisation », *RFDC*, n° 23, 1995, pp. 609-624.

²² DEROSIER (J.-P.), « « Et au milieu coule la rivière » : la subsidiarité et la frontière rhénane. Signification juridique, implication possibles et portées positives de deux articles 72, alinéa 2 : la subsidiarité, entre principe et objectif », *op.cit.*, p. 98.

²³ PONTIER (J.-M.), « La subsidiarité en droit administratif », *RDP*, 1986, pp. 1515-1537.

²⁴ ORSONI (G.), « Les finances publiques sont-elles encore les finances de l'Etat ? », in *Mélanges Paul AMSELEK*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 631-650, pp. 634-637.

²⁵ Art. 386 (1) du CGCTD.

²⁶ BOUVIER (M.), *Les finances locales*, Paris, LGDJ, Collection Systèmes Collectivités locales, 9^e éd., 2004, p. 37.

²⁷ NOUETSA (L. H.), *Les principes de répartition des compétences en matière de fiscalité locale au Cameroun*, Yaoundé, Les Editions le Kilimandjaro, 2012, 163 p, p. 28.

²⁸ Loi de 2009 portant fiscalité locale, art. 61.

²⁹ Loi de 2009 portant fiscalité locale, art. 62.

³⁰ Loi de 2009 portant fiscalité locale, art. 7.

³¹ L'article 46 (2) de la loi portant fiscalité locale énonce que : « Les tarifs de l'impôt libérateur sont arrêtés par les Collectivités Territoriales, bénéficiaires du produit de cet impôt à l'intérieur d'une fourchette fixée par catégorie d'activité ainsi qu'il suit :

Catégories :

- A : de 0 F à 20.000 F ;
- B : de 20.001 F à 40.000 F ;
- C : de 41.001 F à 50.000 F ;
- D : de 51.001 F à 100. 000F.

Les communes peuvent, à l'intérieur de chaque catégorie, appliquer des taux spécifiques à chaque activité dans la limite de la fourchette concernée ».

³² KONMAM (P.), *L'Impératif de l'impôt local*, Paris, Edilivre, 2015, pp. 11-12.

³³ ORSONI (G.), « Le contribuable local : évolution et comparaison avec le contribuable national », in BOUVIER (M.) (dir.), *Réformes des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, Paris, LGDJ, 2004, pp. 150-155.

³⁴ L'inaliénabilité est un principe de protection du domaine public. Selon l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance n° 74-2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domanial, les biens du domaine public sont inaliénables. Ainsi, le régime de droit public est ici fortement applicable. Comme le

souligne le Doyen Maurice HAURIOU : « La règle d'inaliénabilité ayant pour but de mettre le domaine public en dehors du commerce de la vie privée et, par conséquent, de le soustraire aux aliénations et aux constitutions de droits réels du droit civil, ne s'oppose point à un certain commerce de la vie administrative, ni à des aliénations ou à des constitutions de droits réels qui suivraient des principes administratifs ». HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif: à l'usage des étudiants en licence et en doctorat ès-sciences*, Paris, Sirey, Larose, 11^e éd., 1927, p. 862.

³⁵ Art. 399 (2) du CGCTD.

³⁶ Art. 399 (3) du CGCTD.

³⁷ HERTZOG (R.), « Introduction - La dépense, essence du pouvoir local : la fin de trente glorieuses ? », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, Tome 31, 2011 : L'enjeu de la dépense locale, pp. 37-52 ; du même auteur, « Le pouvoir dépensier », *RFFP*, n° 41, 1993, pp. 98-111.

³⁸ BOUHADANA (I.), GILLES (W.) ; « L'autonomie du pouvoir dépensier des collectivités territoriales : quelles contraintes pour quelle optimisation ? », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, Tome 31, 2011 : L'enjeu de la dépense locale, pp. 75-85, p. 76.

³⁹ Loi de 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques, art. 28.

⁴⁰ MATTRET (J.-B.), *Les finances locales*, Paris, éditions du CNFPT, 2006, 291 pp, p. 235.

⁴¹ HERTZOG (R.), « Dépenses obligatoire », in PHILIP (L.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, op.cit.*, p. 609. V. également ORSONI (G., « Les dépenses obligatoires », in ISAIA (H.), SPINDLER (J.) (dir.), *Histoire du droit des finances publiques*, vol. III, Economica, 1988 ; PONTIER (J.-M.), « Les dépenses obligatoires des collectivités territoriales », *La Revue administrative*, n° 305, septembre-octobre 1998, pp. 632-639.

⁴² Art. 403 du CGCTD.

⁴³ Art. 404 du CGCTD.

⁴⁴ Art. 405 du CGCTD.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 232.

⁴⁶ Art. 406 du CGCTD.

⁴⁷ MATTRET (J.-B.), *Les finances locales, op.cit.*, p. 232.

⁴⁸ Art. 484 & 485 du CGCTD.

⁴⁹ KELSEN (H.), *Théorie générale du droit et de l'État*, Paris et Bruxelles, LGDJ et Bruylant, 1997, p. 355.

⁵⁰ V. en ce sens BLANC (J.), « Les dysfonctionnements des finances municipales », *Pouvoirs*, n° 73, 1995, pp. 91-108.

⁵¹ HERTZOG (R.), « Tutelle », in PHILIP (L.) (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, op.cit.*, p. 1576-1577, p. 1576.

⁵² Art. 423 (2&3) du CGCTD.

⁵³ EDOUA BILONGO (B.), « La généralisation du débat d'orientation budgétaire dans les Etats d'Afrique noire francophone : le cas du Cameroun », *Revue Africaine de Droit Public*, Vol VIII, N° 17, juillet - décembre 2019, pp. 33-51.

⁵⁴ BIPELE KEMFOUEDIO (J.), « La tutelle administrative dans le nouveau droit camerounais de la décentralisation », *AFSJP/Uds*, t. 9, 2005, pp. 83-110

⁵⁵ VANG LANG (A.), GONDOUIN (G.), INSERGUET-BRISSET (V.), *Dictionnaire de droit administratif*, Paris, Sirey, 7^e éd., 2015, 515 p, pp. 38-39.

⁵⁶ Art. 427 (1) du CGCTD.

⁵⁷ PLESSIX (B.), « Le pouvoir de substitution d'action », in COMBEAU (P) (dir.), *Les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 67-88 ; du même auteur : « Une prérogative de puissance publique méconnue : le pouvoir de substitution d'action », *RDP*, n° 119, 2003, pp. 579-629.

⁵⁸ VANG LANG (A.), GONDOUIN (G.), INSERGUET-BRISSET (V.), *Dictionnaire de droit administratif, op.cit.*, p. 456.

⁵⁹ RUFFAT (J.), « La tutelle, une fonction maudite », *Politiques et management public*, vol. 7, n° 1, 1989, pp. 113-146.

⁶⁰ KANKEU (J.), « L'autonomie des collectivités territoriales décentralisées : quelle autonomie », *Juridis Périodique*, n° 85, janvier-février-mars 2011, pp. 90-99, p. 97.

⁶¹ KEUDJEU DE KEUDJEU (J. R.), *La problématique du contrôle de l'Etat sur les collectivités territoriales décentralisées au regard de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996*, Mémoire de DEA de droit public, FSJP, Université de Douala, Année académique 2005-2006, 138 p. Du même auteur : *L'autonomie des collectivités territoriales décentralisées au Cameroun*, Thèse de Doctorat/Ph.D en Droit Public, Université de Douala, 2012, 699 p.

⁶² ABANE ENGOLO (P.E.), *Traité de droit administratif du Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2019, 548 p, p. 225.

⁶³ VEDEL (G.), *Droit administratif*, cité par NGUECHE (S.), *La formation de l'autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées*, Thèse de doctorat/Ph.D en Droit public, Université de Yaoundé 2, 2015, 733 p, p. 32.

⁶⁴ TROTABAS (L.) et ISOART (P.), *Droit public*, Paris, LGDJ, 24^e éd., 1998, 532 p, p. 435.

⁶⁵ BLANC (J.), « De la compétence au pouvoir fiscal : vers un modèle latin d'autonomie ? », *Archive de philosophie du droit*, t. 46, 2002, pp. 33-38.

⁶⁶ Cf. PIERRET (C.), « Le parlement et la fiscalité », *Pouvoirs*, n° 23, 1982, pp. 33-45 ; DUSSART (Vincent), « Le Parlement et l'impôt », *Pouvoirs*, n° 151, 2014, pp. 57-69.

⁶⁷ BLANC (J.), « De la compétence au pouvoir fiscal : vers un modèle latin d'autonomie ? », *op.cit.*, p. 33.

⁶⁸ Sur la question, v. STECKEL-MONTES (M.-Ch.), « Un pouvoir fiscal local en trompe-l'œil », *RFDC*, 2005/1, n° 61, pp. 19-33.

⁶⁹ PHILIP (L.), « L'autonomie financière des collectivités territoriales », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12, précité.

⁷⁰ Selon l'article 12 du CGCTD, « *Les ressources nécessaires à l'exercice par les Collectivités Territoriales de leurs compétences leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotations, soit par les deux à la fois* ».

⁷¹ NOUETSA (L. H.), *Les principes de répartition des compétences en matière de fiscalité locale au Cameroun*, *op.cit.*, p. 59.

⁷² *Ibid.*, p. 66.

⁷³ Art. 127 de la loi portant fiscalité locale.

⁷⁴ Elles comprennent la contribution des patentes, la contribution des licences, l'impôt libérateur, la taxe foncière sur les propriétés immobilières, les droits de mutations d'immeuble et de la taxe sur les jeux de hasard et de divertissement.

⁷⁵ La redevance forestière représente l'unique impôt communal dont une partie du produit est affectée à la Commune à savoir 40% (art. 52 (1) de la loi portant fiscalité locale).

⁷⁶ Art. 76 & 399 du CGCTD. Pour plus d'éclairages sur l'emprunt local, lire TCHIENO TIMENE (A.), « Réflexion sur le recours à l'emprunt par les collectivités territoriales décentralisées au Cameroun », *Mosaïque, Revue Panafricaine des Sciences juridiques et Comparées*, n° 18, pp. 85-137.

⁷⁷ Pour le Professeur Jean-Tobie HOND, « la notion même de dépenses obligatoires est à l'évidence contraire au principe de libre administration ». HOND J. T., « De l'autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées : l'expérience du Cameroun », *Communication au séminaire de haut niveau sur les stratégies et politiques innovantes de décentralisation dans les pays africains*, Tanger, 27-29 janvier 2014, pp. 1-13, p. 5.

⁷⁸ ESSONO OVONO (A.), « L'autonomie financière des collectivités locales en Afrique noire francophone. Le cas du Cameroun, de la Côte-d'Ivoire, du Gabon et du Sénégal », *op.cit.*, p. 11.

⁷⁹ OLIVA (E.), « La conception de l'autonomie financière locale quel contenu ? quelle effectivité ? », *op.cit.*, p. 22.

⁸⁰ Sont interdites notamment : les prêts consentis par une Collectivité Territoriale à une personne privée ; les subventions aux associations non déclarées et autres structures non agréées ; les subventions aux associations et congrégations religieuses ; les subventions aux partis politiques (art. 406 (2) du CGCTD).

⁸¹ BOUDET (J.-F.), « Les dépenses interdites des collectivités locales », *Droit et cultures, Revue internationale interdisciplinaire*, n° 57, 2009, pp. 171-178.

⁸² Cette question avait été posée en France par le Professeur Gérard BELANGER à cause de la centralisation persistante malgré la réforme décentralisatrice de 1982. BELANGER (G.), « La décentralisation aura-t-elle lieu ? », *RFFP*, n° 13, 1986, pp. 165-168.

⁸³ DELCAMP (A.), « Principe de subsidiarité et décentralisation », *op.cit.*, p. 616.

⁸⁴ A titre de droit comparé, LUCHAIRE (Y.), « La persistance de la tutelle dans le droit des collectivités territoriales », *AJDA*, 2009, p. 1134 ; JANICOT (L.), « La tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales. Trente ans après la loi du 2 mars 1982 », *AJDA*, 2012, p. 753.

⁸⁵ FAURE (B.), « Faut-il garder le mot « tutelle » en droit administratif ? », *AJDA*, 2008, p. 113.