

Les compétences financières du parlement en droit Camerounais

RACHIDA MADI

Doctorante en droit public , Université de Ngaoundéré (Cameroun)

Email:rachidamadi0110@gmail.Com

Résumé

Au Cameroun, le parlement dispose des compétences en matière financière qui constituent des armes certaines pour imposer à l'exécutif une discipline financière. Il convient de préciser que malgré les reformes effectuées en matière financière, le parlement tend à demeurer une chambre d'enregistrement. En réalité, la pratique budgétaire montre que dans le cadre de l'exécution de la loi de finances, le gouvernement utilise le pouvoir réglementaire d'une manière exponentielle. Ce qui affaiblit les compétences financières du parlement camerounais et la loi de finances devient un état de prévisions globales qui peut être sans cesse modifié selon les besoins de l'exécutif. Même si l'intervention du parlement conserve encore une utilité indéniable qui résulte d'une tradition politique vivace à laquelle sont attachés les parlementaires et l'opinion publique, il convient de noter que la rationalisation des compétences du parlement est perceptible au niveau du pouvoir exécutif ; du pouvoir judiciaire et dans une certaine mesure par la soumission au parlement communautaire de la CEMAC.

Mots-clés: *compétences* , *financières*, *parlement*

Abstract

In Cameroon, the parliament has the powers in financial matters that are certain weapons to impose an executive a financial discipline. It should clarify that despite the reforms carried out in financial matters, parliament tends to remain a recording room. In reality, the budgetary practice shows in the context of the implementation of finance laws, the government is using the regulatory power exponentially. Which denies the Cameroonian Parliament's budgetary powers a precise legal significance because the Finance Bill is just a state of global forecasts that can be continually revised as needed by the executive. Although the intervention of parliament still has undeniable utility resulting from perennial political traditions which are attached to the parliamentarians and the public, it should be noted that the budgetary powers of parliament are limited by executive .

Keywords—*power, financial, parliament*

INTRODUCTION

Depuis la déclaration des droits de l'homme de 1789 qui avait posé un certain nombre de principes relatifs aux ressources de l'Etat, un droit budgétaire s'était progressivement constitué au 19^e siècle de même que l'élaboration des règles fiscales. Il y avait là un ensemble de normes qu'il convenait pensait-on, d'enseigner, d'étudier et de parfaire, dans le but tout à la fois de gérer aux mieux les intérêts du pays¹ ainsi que de poursuivre un projet politique libéral plaçant au premier plan le rôle du parlement. En fait, le régime juridique des finances publiques se caractérise par l'importance qu'occupent les pouvoirs du parlement², car à l'origine de ce dernier se trouve l'impôt. En effet, la naissance du parlement en Grande Bretagne est tributaire du libre consentement à l'impôt. Comme le note fort bien GUILIEN, « *c'est en brandissant le refus de l'impôt qu'on avait transformé des régimes, c'était en refusant ouvertement qu'on avait fait des révolutions, c'était en associant politique et finances publiques qu'on avait, non sans peine, construit les mécanismes de contrôle parlementaire*³

¹ LAVIGNE (P), in « Le centenaire de l'enseignement des finances publiques dans les facultés de droit », *RFFP*, n-28-1989 p 1.

² PHILLIP (L), *Finances publiques*, paris, Cujas, 1995, p.90.

³ Cité par BELTRAME (P), « Le consentement de l'impôt. Devenir d'un grand principe », *RFFP*, 1995, p-80. En Grande Bretagne, c'est la Grande Charte de 1215 qui, en obligeant le Roi Sans Terre à solliciter l'assentiment de ses sujets avant de lever des taxes, que le pouvoir royal reçut sa première limitation. L'idée de l'acceptation populaire de l'impôt allait être encore associée à la naissance de la démocratie américaine puisque dès 1765, les colons d'Amérique refusaient de s'acquitter les taxes sur le thé qu'ils

». Et de son accord aux dépenses publiques envisagées⁴.c'est dire que tout ce qui concerne les questions fiscales et financières de l'état devrait être discuté, autorisé, et contrôlé par la représentation nationale. De ce fait, il ne saurait y avoir de « véritable » bonne gouvernance des finances publiques sans transparence et responsabilité. Il revient naturellement au parlement de demander des comptes au gouvernement au nom du peuple. Ainsi, le droit budgétaire est important pour le fonctionnement des finances de l'État. Au Cameroun, il est issu de l'ordonnance de 1962 et de la loi de 2007 portant régime financier de l'Etat sans oublier la nouvelle loi de 2018 portant régime financier de l'Etat et des entités publiques. Le budget reflète les grands choix et priorités politiques du gouvernement, c'est la raison pour laquelle le parlement se retrouve au cœur du cycle budgétaire. Autrement dit, comme tout parlement l'Assemblée Nationale et le sénat du Cameroun dispose des compétences financières. En effet la constitution dispose que : « sont *du domaine de la loi(...)* les questions financières et patrimoniales suivantes: le régime d'émission de la monnaie ; le budget ; la création des impôts et taxes et la

n'avaient pas consentis et entraient dans la guerre d'indépendance. En France, le principe de consentement populaire à l'impôt reste intrinsèquement lié à la Révolution. Dès le 17 juin 1789, dans une adresse à Louis XVI le 17 juin 1789, l'Assemblée nationale affirmait qu'il existe « un principe constitutionnel et à jamais sacré, authentiquement reconnu par le Roi et solennellement proclamé par toutes les assemblées de la Nation, principe qui s'oppose à toute levée de deniers ou de contribution dans le royaume, sans le consentement formel des représentants de la nation ». La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 va consacrer le principe du consentement du peuple à l'impôt en son article 14 : « Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de la contribution publique, de le consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

⁴ BATOUM-BA-NGOUE(S-T), « Démocratisation et processus budgétaire dans les états de la CEMAC : le cas du Cameroun », in *Afrilex n°4*, Les finances publiques africaines, Bordeaux, 2005, p. 17.

*détermination de l'assiette du taux et des modalités de recouvrement de ceux-ci(...)*⁵»

Selon le lexique des termes juridiques, la compétence pour une autorité ou une juridiction est l'aptitude légale à accomplir un acte ou à instruire et juger un procès.la compétence renvoie également à la capacité reconnue en telle ou telle matière c'est du moins ce qui ressort du grand LAROUSSE. Elle est aussi synonyme de pouvoir. Par ailleurs, l'adjectif financière renvoie aux finances. Selon le professeur Paul AMSELEK, on ne peut pas concevoir un Etat sans finances ⁶ .Ainsi, les finances publiques apparaissent comme étant l'instrument le plus important dont disposent le gouvernement pour la réalisation de leurs objectifs de politique publique. En fait, les finances publiques s'entendent comme l'ensemble des recettes et dépenses de l'Etat et des autres collectivités publiques, ainsi que les règles qui les concernent. En bref, compétences financières dans le cadre de notre analyse renvoient aux capacités en matière de finances publiques plus précisément fiscal et budgétaire reconnues au parlement.

Etymologiquement, le mot parlement dérive du mot latin « parabolare » qui signifie l'endroit où on parle, constitué du verbe « parler » et du suffixe « ment ». Cette institution remonte à la Grèce antique .Elle se présentait sous la forme d'une assemblée appelée Agora dans laquelle les problèmes de la cité étaient débattus publiquement. L'institution va se moderniser en Grande Bretagne. Il s'agissait à la base du magnum concilium ⁷.Ce dernier donnera plus tard naissance à la chambre des lords et à la chambre des communes. Après, l'institution parlementaire sera réceptionnée en France et puis transmise en Afrique et au Cameroun par le biais de la colonisation. En effet, l'histoire de l'institution

⁵ Article 26 alinéa d et e de la constitution du 18 janvier 1996.

⁶AMSELEK (P), *Le budget de l'Etat sous la 5^e république*, paris, LGDJ, 4^e édition, 1998, p 5.

⁷ Le magnum concilium est un conseil de vassaux qui était une possession du roi .

parlementaire remonte à la période au cours de laquelle le territoire du Cameroun était placé sous administration française. Le Cameroun reste l'un des rares Etats en Afrique au sud du Sahara à avoir conservé sans discontinuité cette institution depuis sa création en 1947 jusqu'à nos jours. C'est donc la plus vieille des institutions du Cameroun⁸ qui a servi à désigner non seulement les deux premiers Ministres mais également le tout premier Président de la République. Il y eut successivement avant l'indépendance du Cameroun, l'assemblée Représentative du Cameroun (ARCAM), de 1947 à 1952, L'assemblée Territoriale du Cameroun (ATCAM), de 1952 à 1957 et l'assemblée Législative du Cameroun (ALCAM), de 1957 à 1960⁹. C'est avec la loi constitutionnelle de 1996 que le bicaméralisme sera introduit au Cameroun. Ainsi, le parlement comprend une assemblée Nationale et un Sénat¹⁰. L'assemblée Nationale composée de 180 députés élus au suffrage universel direct et secret pour un mandat de cinq ans, représente l'ensemble de la Nation¹¹. Le Sénat est composé de 100 membres ou sénateurs à raison de 10 (dix) sénateurs par région dont 7 (sept) sont élus pour cinq ans au suffrage universel indirect sur la base régionale et 3 (trois) nommés par le Président de la République, et représentent les dix régions du Cameroun¹². Ce dernier est mis en place effectivement en 2013 permettant ainsi un bicaméralisme pratiqué.

Hors de la facilité de VICTOR HUGO qui présentait que ses membres parlent et mentent¹³. Le parlement est un organe de l'Etat, composé d'une ou de deux assemblées, exerçant partiellement ou

totale la fonction législative et assurant la fonction de contrôle du gouvernement¹⁴. Mais, dans de nombreuses autres démocraties représentatives, le problème des compétences financières du parlement est devenu l'un des thèmes favoris des spécialistes. Notamment, nous avons Robert HERTZOG qui a parlé non seulement des pouvoirs financiers du parlement¹⁵. Mais, ce dernier fait aussi du droit prospectif lorsqu'il parle de « l'avenir du pouvoir financier du parlement ». ¹⁶ Allant dans le même sillage ANNE MABILEAU parle de « la compétence financière du parlement sous la 5^e république ¹⁷ ». Au Cameroun, Steve Thiery BILOUNGA parle de : « la crise de la loi en droit public camerounais ¹⁸ », Pélagie N'DRI THEOUA épilogue sur les : « ordonnances budgétaires et la séparation des pouvoirs en période de COVID-19 ». Etant la principale institution publique qui représente toutes les couches de la société, le parlement exerce deux fonctions fondamentales qui sont la fonction législative et la fonction de contrôle de l'exécutif¹⁹. Il est clairement dit dans la constitution que : « le parlement légifère et contrôle l'action du gouvernement » ²⁰. Cependant, **les compétences financières du parlement Camerounais sont -elles réellement effectives ?** Il s'avère que la réponse à cette interrogation s'analyse par une incomplétude des compétences financières du parlement. L'examen

⁸ DIDIER OLINGA (A), *la constitution de la république du Cameroun*, Yaoundé, presse de l'UCAC, les éditions Terres africaines, 2006, p12.

⁹ EKO'O AKOUAFANE (J-C), *Le sénat au Cameroun et en Afrique*, Paris, Harmattan, 2011, p12-13.

¹⁰ Article 14 alinéa 1 de la loi constitutionnelle de 1996.

¹¹ Article 15, Ibid.

¹² Article 20, Ibid.

¹³ GICQUEL (J) et GICQUEL (J-E), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 21^e édition, 2007, p.684.

¹⁴ CABRILLAC (R), *Dictionnaire de vocabulaire juridique*, Lites, 1^{ere} édition, 2002.

¹⁵ HERTZOG (R), « les pouvoirs financiers du parlement » *RDP*, 2002, pp. 289-312.

¹⁶ HERTZOG (R), « L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du 'gouvernement général' », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1996, p. 136.

¹⁷ MABILEAU (A), « La compétence financière du parlement sous la 5^e république », *RSF*, 1961 p45.

¹⁸ BILOUNGA (S- T), « La crise de la loi en droit public camerounais », *Les Annales de droit* [En ligne], 11 | 2017, mis en ligne le 16 octobre 2018, consulté le 30 avril 2019

¹⁹ NTONGA BOMBA (V-S), « La procédure législative devant l'Assemblée nationale au Cameroun », *Tanger*, Maroc, CRAFARD, 2002, p.6.

²⁰ Article 14 de la loi constitutionnelle du 18 Janvier 1996.

des textes en vigueur nous montre que les compétences financières du parlement sont formellement déterminés(I),mais pratiquement limitées (II).

I – la détermination formelle des compétences financières du parlement Camerounais

Selon l'article 14 alinéa 2 de la constitution camerounaise en general : « *le parlement légifère et contrôle l'action du gouvernement* ». ²¹ En effet, le parlement est compétent non seulement pour de légiférer en matière financière (A) mais aussi pour contrôler parlementaire des finances publiques (B).

A- La compétence de légiférer en matière financière

Selon la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 Août 1789 en son Article 14 : « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* » ²². Etant représentant de la nation, C'est sans doute la raison pour laquelle le parlement a une compétence fiscale étendue (1) et une compétence budgétaire reconnue (2)

1- Une compétence fiscale étendue

Communément, le pouvoir fiscal appartient au parlement que ça soit en France comme au Cameroun et partout ailleurs. C'est le pouvoir le plus ancien, le moins contestable, apparemment le mieux préservé. Celui-ci a un enracinement constitutionnel qui découle du principe de consentement à l'impôt qui s'exerce dans le domaine naturel du parlement qui est sa fonction législative. En effet, le parlement fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. Ce propos e clairement défini dans la constitution camerounaise qui ne dit pas autre chose lorsqu'elle

stipule que: sont du domaine de la loi (...) « *la création des impôts et taxes et la détermination de l'assiette, du taux et des modalités de recouvrement de ceux-ci* » ²³. En fait, Le pouvoir parlementaire en matière fiscale s'étend aux impositions de toutes natures et aux règles qui concernent la matière imposable.

Horizontalement, la compétence parlementaire s'étend « *aux impositions de toutes natures* » pour ne pas dire à toutes les impositions. Les articles cités plus hauts donnent compétence au parlement sur l'intégralité du régime de toutes impositions, terme qui a été interprété par le juge constitutionnel de manière assez extensive ²⁴. En effet la notion « *d'impositions de toutes natures* » a une signification si vaste qu'elle semblerait devoir englober tous les prélèvements obligatoires. « *D'ailleurs l'emploi inhabituel du double pluriel relève bien de la volonté du constituant d'englober toutes les impositions. En fait pourtant, il n'en est rien. Toute une série des prestations obligatoires se trouve exclues du domaine constitutionnel de ces impositions. De façon contestable d'ailleurs. Ainsi, la parafiscalité, et la néo-fiscalité comme la fiscalité, sembleraient relever des impositions de toutes natures. Ces trois catégories de prélèvements présentent le même caractère obligatoire* » ²⁵. Toutefois, même si elles ont toutes un caractère obligatoire, c'est uniquement les impôts et taxes qui sont mis en exergue dans les articles 34 de la constitution de la France et 26 de la constitution du Cameroun. Dit autrement, les dispositions de ces textes sont incontestablement très larges et préservent formellement une grande partie des compétences fiscales du législateur.

Au fait l'impôt est la première ressource de l'Etat et c'est tout à fait indispensable que le

²³ Article 26 alinéa d de la constitution camerounaise de 1996, Ibid.

²⁴ HERTZOG (R), « Les pouvoirs financiers du parlement » *RDP*, 2002, p.302.

²⁵ MARTINEZ (J-C) DI MALTA (P), *Droit fiscal contemporain*, Litec, 1989, p.151.

²¹ Article 14, constitution camerounaise 1996.

²² Article 14, DDHC, 1789.

parlement puisse donner son accord afin que celui soit recouvré d'autant plus qu' « *aujourd'hui le prélèvement par l'impôt représente à peu près le quart du produit intérieur brut. Les votes du parlement sur les mesures fiscales sont dès lors de toute évidence, l'expression implicite mais nécessaire d'un soutien à la politique économique gouvernementale, dont les instruments juridiques échappent très largement à l'initiative parlementaire (...)* »²⁶.

Vu sous un autre angle cette plénitude du pouvoir des parlementaires s'explique par le besoin de légitimer l'atteinte à la propriété qu'est le prélèvement fiscal, de vérifier que la confiscation de richesse qu'il représente est indispensable et de décider quels intérêts publics justifient d'éventuels traitements discriminatoires puisque l'égalité fiscale est appréciée de façon relative. En raison de cette nature essentiellement législative, le droit fiscal peut être contenu soit dans des articles de la loi de finances, soit dans les lois ordinaires dont le régime ne présente, en l'occurrence, pas de contre-indications²⁷. Cependant, qu'en est-il des règles relatives à la matière imposable ?

Le domaine de la compétence fiscale du parlement s'étend également à la fixation des règles concernant l'assiette mais aussi le taux et le recouvrement de l'impôt.

S'agissant de l'assiette²⁸, c'est la loi et par conséquent les représentants de chaque assemblée législative qui fixe les règles concernant celle-ci. Car, le choix, la définition et l'évaluation de la matière imposable sont des éléments essentiels de l'impôt.

²⁶PIERRET (C), « Le parlement et la fiscalité », *pouvoirs*-23, 1982, p.33.

²⁷ HERTZOG (R), « Les pouvoirs financiers du parlement », *Ibid.*

²⁸ Selon le lexique financier in DONFACK (L), *Les finances publiques camerounaise*, Paris, Berger-levrault, mars, 1987, P 428.L'assiette est l'ensemble d'opérations administratives tendant à établir l'existence et le montant de la matière imposable et à constater la présence du fait générateur, c'est-à-dire de l'acte ou de la situation qui est la condition de la naissance de la dette fiscale. D'une manière brève c'est l'élément retenu pour le calcul de l'impôt sur l'application du tarif.

Ainsi, le choix et la définition de la matière imposable doivent être approuvés par les parlementaires avant tout. En outre toute création d'une imposition nouvelle doit être d'abord permise. C'est sans doute dans cette optique qu'un décret en France disposait : « *l'impôt ne peut être assis et perçu que s'il a été institué par la loi* »²⁹. Ce principe est ensuite reconnu d'une manière implicite dans la LOLF et la LRFE du Cameroun .On ne peut pas douter du maintien en vigueur de ce principe dans la pratique même la DDHC fait foi lorsqu'elle dispose : « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée »³⁰. De ce fait, dans le domaine de la loi , la définition de la matière imposable proprement dite, des assujettis de même que la détermination du lieu d'imposition ne sont pas non plus détachable des règles de l'assiette. Il ne faut pas oublier que l'évaluation de la matière imposable est une compétence reconnue au législateur. Ainsi, l'administration fiscale ne peut pas modifier unilatéralement les règles de la matière imposable d'autant plus que seul le législateur en a le pouvoir.

Par rapport aux règles concernant le taux d'impôt. En interprétant les articles 26 alinéa d de la constitution camerounaise, fixer le taux d'impôt ne signifie pas déterminer la liste des produits passibles de tel ou tel taux mais le tarif. A cet effet, « *le conseil d'Etat a cependant jugé que non seulement le législateur était compétent pour le faire, mais encore la liste des produits passible du taux majoré de la T.V.A, était limitative. Il ressort de la jurisprudence que le législateur est compétent pour fixer les règles concernant le tarif de l'impôt et, en conséquence pour octroyer toutes exonérations fiscales (...)* »³¹ »Dit

²⁹ Article 12 du décret de 1956 cité par MARTINEZ (J-C) DI MALTA (P), *Droit fiscal contemporain*, op.cit. p162.

³⁰ Cf. Article 14, DDHC, 1789.

³¹ GUIEZE (J-L), *Le partage des compétences entre la loi et le règlement en matière fiscale*, LGDJ, 1974, p 49 et 57.

autrement, seul le législateur est compétent pour fixer le tarif de l'impôt, lui seul peut accorder les exonérations de toutes natures. En bref, les exonérations proprement dites ne peuvent être octroyées qu'en vertu de la loi. Cependant, il existe également des règles qui concernent les modalités de recouvrement de l'impôt.

Au sujet des règles relatives aux modalités de recouvrement³² de l'impôt. « (...) les auteurs s'accordent à reconnaître qu'il appartient au législateur de désigné l'organe chargé du recouvrement, de décider du système de recouvrement (émission d'un rôle nominatif, apposition d'un timbre etc..) de prévoir les diverses modalités de contrôle et de fixer les règles du contentieux fiscal³³. ». En outre, les amendes et les sanctions non pénales liées au recouvrement de l'impôt. Elles appartiennent aussi au législateur dans la mesure justement ou elles apparaissent comme « une modalité (particulièrement énergétique) de recouvrement de somme dont il est lui-même compétent pour fixer le taux et l'assiette »³⁴.

En bref, toutes ces impositions fiscales sont contenues dans le budget qu'il vote chaque année d'où une compétence budgétaire reconnue

2- Une compétence budgétaire reconnue

Le calendrier parlementaire au Cameroun institue trois sessions parlementaires d'une durée de un mois chacune en juin, novembre et mars.

³² CABRILLAC (R), (dir), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, Litec, 1^e édition, 2002 p 228. Recouvrement de l'impôt : Acte correspondant aux procédures qui précèdent l'encaissement des impôts par le Trésor public. Les comptables publics sont seuls responsables du recouvrement des impôts. Cette question appartient au domaine de la loi. Selon le lexique financier in DONFACK (L) op.cit. p 445, signifie encaissement ou mieux ensembles des diligences faites par les comptables publics aux fins de versement par les débiteurs des organismes publics des sommes du à ces organismes.

³³ GUIEZE (J-L), *Le partage des compétences entre la loi et le règlement en matière fiscale*, op.cit. p57.

³⁴ GUIEZE (J-L), Ibid.

Habituellement, la dernière session de l'année qui se tient au mois de novembre est consacrée au vote et à l'adoption de la loi de finances de l'année communément appelée budget qui détermine et autorise pour l'année civile les ressources et les charges de l'Etat. Les travaux de cette session aboutissent très peu à la création de règles nouvelles³⁵. C'est une session essentiellement destinée à la discussion et au vote de la loi de finances.

S'agissant de la discussion budgétaire, elle s'effectue toujours devant l'AN c'est une priorité reconnue, d'ailleurs la constitution le dit clairement « *Au cours de l'une des sessions, l'Assemblée nationale vote le budget de l'Etat.*³⁶ » le budget fait après l'objet d'un examen particulier devant la commission des finances pour un travail technique et en séance publique pour un examen plus détaillé. Mais avant la discussion, il faut noter que la chronologie pour la discussion est fixée. Pour des raisons d'efficacité, le parlement doit respecter les règles de délais précises. Ainsi, le projet de loi de finances, y compris les annexes explicatives doit être déposé sur le bureau de l'AN avant la session budgétaire. Le parlement en réalité, dispose de 20 jours³⁷ pour voter le budget.

Parlant du vote du budget, le parlement est le seul qui détient le pouvoir exclusif de délibération, une compétence reconnue et confirmée par la constitution camerounaise.³⁸ Ainsi, à la suite des discussions en commission et en séance plénière, les parlementaires procèdent au vote de l'autorisation, qui est préalablement nécessaire pour l'exécution de la loi de finances. Cependant, n'oublions pas que cette

³⁵ GICQUEL (J) et GICQUEL (J-E), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 21^e édition, 2007, p.787.

³⁶ Article 16 alinéa 2 b de la loi constitutionnelle camerounaise de 1996.

³⁷ Article 39 alinéa 2 de la LRFE « Le Parlement dispose d'un délai de vingt (20) jours, à compter de l'ouverture de la session budgétaire pour se prononcer définitivement sur la loi de finances. »

³⁸ Article 14 alinéa 1 de la constitution de 1996, op.

autorisation a une portée réelle car, dès sa publication, la loi de finances devient impérative et directement exécutoire. Elle s'impose à l'ensemble des services publics qui doivent strictement respecter l'objet, la durée, pour les dépenses publiques le montant. En effet, l'un des buts de l'autorisation budgétaire du parlement au gouvernement est de limiter l'action et la politique financière de l'exécutif dans le cadre annuel de la loi de finances. A la vérité ; la valeur de l'autorisation varie selon que l'action du gouvernement porte sur les recettes ou sur les dépenses.

De part ce qui précède, la fonction législative est la première compétence du parlement. Cette fonction en matière budgétaire se termine par le vote des lois de finances, qui est une occasion pour le parlement d'imprimer sa marque. A part sa compétence législative, le parlement exerce également un contrôle en matière financière.

B- La compétence de contrôle en matière financière

Selon la directive de la CEMAC du 19 décembre 2011 : « *les opérations relatives à l'exécution des lois de finances sont soumises à un triple contrôle parlementaire, administratif et juridictionnel*³⁹ ». Le premier contrôle retiendra notre attention, plus précisément il s'agit du contrôle parlementaire. Au fait, à Côté du vote des lois finances, le rôle essentiel du parlement dans le régime parlementaire est de surveiller l'action gouvernementale, de lui faire connaître les vœux de l'opinion et éventuellement de le contraindre à les respecter⁴⁰. Pour ce fait, le contrôle parlementaire, peut être soit a priori (1) ou concomitant (2) soit aposteriori (3).

1- Une compétence de contrôle a priori de la loi de finances

³⁹ Voir l'article 69 de la directive n°1/11-UEAC/190/CM/22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances au sein de la CEMAC.

⁴⁰ BURDEAU (G), HAMON (F) et TROPER (M), *Droit constitutionnel*, 26^e édition, Paris, LGDJ, 2007, p.353.

Le contrôle a priori est un contrôle qui peut se faire avant l'exécution budgétaire, lors de l'examen et du vote de la loi de finances initiale, plus précisément lorsque le gouvernement présente en quelque sorte les moyens financiers destiné à mettre en œuvres son programme. En effet : « *lors de la session au cours de laquelle le projet de loi de finances est examiné, le Premier Ministre présente à l'Assemblée Nationale le programme économique, financier, social et culturel du Gouvernement*⁴¹ ». Pendant cette session, il y'a la priorité aux questions des membres du Parlement. Ainsi, les parlementaires peuvent obliger le gouvernement à fournir toutes les précisions utiles sur l'exécution du budget en cours. En effet ; pour parvenir à ses fins, le parlement dispose d'une panoplie de moyens soit il procède à un contrôle sans mise en jeu de la responsabilité du gouvernement ou bien, il opte pour un contrôle avec mise en jeu de la responsabilité.

Le parlement peut contrôler le gouvernement sans mise en jeu de sa responsabilité à travers les questions et les commissions d'enquête c'est ce qui ressort de la constitution camerounaise de 1996 « *le parlement contrôle l'action du gouvernement par voie des questions orales ou écrites et par la constitution des commissions d'enquêtes sur les objets déterminés* »⁴². Au cours de chaque session ordinaire, une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement, et aux réponses du Gouvernement. Il apparait que le constituant a retenu deux modalités de contrôles : le contrôle par la demande d'information et le contrôle par l'investigation.

Le parlement peut exercer son contrôle en mettant en cause la responsabilité du gouvernement. En effet, la mise en cause de la responsabilité du gouvernement ou d'un ministre constitue la mesure de contrôle ultime de l'action gouvernementale dans la mesure où elle implique l'existence même du

⁴¹ Article 34 (1) de la 35 constitution camerounaise de 1996.

⁴² Article 35 Ibid.

gouvernement ou la survie politique du ministre⁴³. Le parlement met en cause la responsabilité de l'exécutif⁴⁴ par des questions de confiance⁴⁵ et les motions de censure⁴⁶.

En bref, outre les moyens de contrôle parlementaire effectué à travers les questions et commission d'enquête, le contrôle parlementaire peut se faire pendant l'exécution du budget. C'est à dire concomitamment

2- Une compétence de contrôle concomitant

En dehors du contrôle parlementaire par le biais des questions, les commissions, les parlementaires peuvent également exercer leur pouvoir de contrôle lors du vote d'un collectif budgétaire. Les lois de finances rectificatives interviennent au cours de l'année de l'exécution du budget⁴⁷. En effet, elles peuvent en cours d'année modifier les dispositions de la loi de finances initiale⁴⁸. En d'autres termes, elles permettent au parlement de contrôler le budget en cours d'exécution. Au fait, elle a pour objet de corriger les prévisions initiales et de procéder aux inévitables ajustements que le pouvoir réglementaire n'est pas habilité à opérer lui-même, ou encore à infléchir sensiblement en cours d'exercice de la politique

⁴³ Assemblée parlementaire de la francophonie (APF) « le contrôle parlementaire en francophonie », Bruxelles, 26^e session, 6 au 9 juillet 2005.

⁴⁴ La faculté donnée à une assemblée parlementaire de mettre en cause par un vote l'existence même du Gouvernement constitue la caractéristique fondatrice des régimes parlementaires, par opposition aux régimes dits présidentiels dont les institutions des Etats-Unis fournissent le meilleur exemple. En dépit de l'étendue des prérogatives qu'elle accorde au Président de la République, la Constitution camerounaise donne ce pouvoir au parlement.

⁴⁵ Selon les articles 34 de la constitution de 1996 : « *Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil ministériel, engager devant L'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur un programme ou, le cas échéant, sur une déclaration de politique générale. Le vote ne peut intervenir moins de quarante-huit (48) heures après la question de confiance. La confiance est refusée à la majorité absolue des membres de L'Assemblée nationale. Seuls sont recensés les votes défavorables à la question de confiance* »

⁴⁶ Article 34 de la constitution, Ibid.

⁴⁷ BIGAUT (C), *Droit budgétaire : le budget de l'Etat*, Paris, ellipses, 1995. p. 29.

⁴⁸ Article 17 du RFEEP de 2018.

budgétaire, soit pour prendre en compte les évolutions conjoncturelles, soit pour traduire rapidement les orientations de la nouvelle majorité à la suite d'une alternance politique⁴⁹. La loi de finances rectificative comporte trois éléments essentiels :

- les ouvertures de crédits par ministères qui détaillent au niveau des chapitres* les autorisations des dépenses supplémentaires votées par le parlement ;
- les annulations de crédits gageant partiellement les ouvertures et qui prennent la forme d'un arrêté d'annulation signé par le ministre des finances quelques jours avant le dépôt du projet de loi de finance rectificative ;
- la ratification de certains mouvements de crédits intervenus en cours de gestions (décrets d'avance) ainsi que divers documents explicatifs sur les mouvements réglementaires de crédits intervenus depuis le 1^{er} janvier (répartition, dépenses éventuelles et accidentelles, annulations, transferts, virements⁵⁰).

Toutefois, Même si, le contrôle concomitant permet de surveiller le budget en cours d'exécution, elle est loin d'être l'unique forme de contrôle car, il existe aussi un contrôle a posteriori de la loi de finances.

3- Une compétence de contrôle a posteriori

Le contrôle parlementaire a posteriori de l'exécution du budget s'exerce lors de l'examen et du vote du projet de loi de règlement. Le Parlement est en droit à cette occasion de demander à la cour des comptes la réalisation de toutes enquêtes nécessaires à son information. Dans ce cadre, il est attendu du Parlement qu'il « se livre à un véritable contrôle de la légalité budgétaire en examinant la régularité des dépenses. En d'autres termes, il envisage dans quelle mesure le budget a été correctement exécuté compte tenu de la conjoncture politique, économique et

⁴⁹ CHEICKNA(T) « Le système de contrôle des finances publiques au Mali », <http://www.afrilex.com>. Université bordeaux 4.fr.p163 pp150-170.

⁵⁰ Ibid.

sociale »⁵¹. En effet, le contrôle a posteriori est réalisé au cours de l'examen de la loi de règlement ou compte de résultat des budgets et dont le vote permet d'arrêter définitivement les résultats de l'exécution de la loi de finances d'une année donnée. En fait, la loi de règlement constitue un des éléments du contrôle de l'exécution du budget car elle permet au parlement d'exercer son droit de regard et de sanction sur les résultats obtenus⁵².

La loi de règlement a un triple objectif :

D'abord, elle constate le montant définitif des recettes et des dépenses compte tenu des lois de finances rectificatives qui ont pu intervenir en cours d'exécution du budget ;

Ensuite, elle ratifie les ouvertures de crédits qui auraient été effectuées par décrets d'avances⁵³ et n'aurait pas été ratifié par un collectif.

En fin, elle dégage les différences entre les prévisions et les réalisations et ordonne le transfert de l'excédent au fond de réserves, ou, inversement impose la couverture du déficit par un prélèvement sur ce fond ou par tout autre moyen⁵⁴.

Au moment du contrôle a posteriori, le parlement est renforcé par l'assistance de la chambre des comptes. En effet, la Chambre des Comptes du Cameroun exerce certes une mission d'assistance aux pouvoirs législatif qui se limite toutefois à la présentation au Président de l'Assemblée Nationale du rapport annuel⁵⁵ dans lequel est consigné le résultat de ses travaux, les observations faites à l'occasion des divers contrôles et les recommandations qu'elle a estimé devoir formuler

⁵¹ MUZELLEC (R) : « Un exemple de contrôle parlementaire a posteriori : la loi de règlement » in *RSF*, 1973 p28.

⁵² BIGAUT (C), *Droit budgétaire : le budget de l'Etat*, op.cit., p 30.

⁵³ Selon le lexique financier, le décret d'avances est pris par le gouvernement en cas d'urgence pour augmenter les crédits ouverts par la loi de finances. L'ouverture de ces crédits, soumise à des conditions de fond et de forme particulières doit être ratifiée par le parlement.

⁵⁴ Voir l'article 20 de la LRFE de 2007 ;

⁵⁵ Chaque année, la chambre des comptes donne un rapport annuel au parlement exemple rapport annuel de 2013

pour contribuer à l'amélioration de la transparence et de l'efficacité dans la gestion des finances publiques, et par l'avis sur le projet de loi de règlement.

En bref, il importe de retenir que le droit positif camerounais donne au parlement des pouvoirs importants pour effectuer le travail parlementaire en matière financière notamment : celui de légiférer et de contrôler. Néanmoins, la prééminence du gouvernement en matière financière est notoire de même que les obstacles internes au parlement marquant ainsi la limitation des compétences financières du parlement camerounais.

II- La limitation des compétences financières du parlement camerounais

Le parlement Camerounais, dispose théoriquement d'un éventail de compétences en matière financière. Mais dans la réalité, ces procédures subissent une telle limitation que l'on assiste à la rationalisation parlementaire hérité de la cinquième république française. La notion de « rationalisation » a été imaginée à une époque récente. On la doit au Doyen Mirkine-Guetzévitch et à la première édition des Constitutions de l'Europe nouvelle parue en 1928.⁵⁶ En effet, la rationalisation est un moyen permettant d'encadrer les pouvoirs des parlementaires. Cette rationalisation des compétences financières est non seulement interne (A) mais aussi externe (B) au parlement.

A- La rationalisation interne des compétences financières du parlement.

Bien que le parlement dispose des pouvoirs étendus en matière financière, dans la pratique budgétaire on relève des paradoxes qui illustrent que le pouvoir de décision du parlement en matière budgétaire est non seulement concurrencé mais aussi contourné. Cet état de chose restreint son pouvoir de décision (1) et contraint son pouvoir de contrôle (2).

⁵⁶ MIRKINE-GUETZEVITCH (B.), *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, Paris, Librairie Delagrave, 1ère édition, 1928, 412p cité par GUIGUE (A), *Les origines et l'évolution du vote du budget de l'Etat en France et en Angleterre*. Law. Université de Savoie, 2005, p 277.

1- Un pouvoir de décision restreint

La prise de de décision des parlementaires subit tant de contraintes temporelles que matérielles.

Les contraintes temporelles concernent le dépôt tardif du projet de lois de finances par le gouvernement et les sanctions en cas du non-respect des délais impartis aux parlementaires. En effet, le parlement doit d'abord attendre le dépôt du projet de loi de finances, qui ne peut être une proposition de loi de finances. En matière financière c'est le PR qui en a l'initiative. Le projet de loi de finances est déposé 15 jours avant le début de la session budgétaire et doit être voté 20⁵⁷ jours après l'ouverture de la session budgétaire sinon il y'a une sanction du non-respect du délai qui peut surgir. Non seulement le temps imparti pour voter le budget est très court mais aussi, les dispositions sont prises pour assurer la mise en vigueur de la loi de finances avant le début de l'année budgétaire. C'est notamment: la sanction à l'inertie législative des parlementaires et la responsabilité imputable au gouvernement. Toutefois, il existe une troisième hypothèse; mais ce sont les deux cités plus haut qui concernent spécifiquement le Cameroun eu égard au caractère embryonnaire du conseil constitutionnel en matière de vote de loi de finances.

S'agissant des contraintes matérielles en matière financière au Cameroun, le pouvoir d'amendement des parlementaires sont réduits de peur des amendements générateurs de déséquilibre et surtout des dépenses injustifiées d'où l'irrecevabilité financière⁵⁸ et l'exclusion des cavaliers budgétaires⁵⁹.

⁵⁷ Article 39 al2 du RFEEP du Cameroun de 2018.

⁵⁸ « *Aucune proposition d'amendement à une loi de finances ne peut être présentée par un parlementaire si elle a pour effet, soit une diminution ressources publiques, soit l'aggravation des charges publiques sans réduction à due concurrence d'autres dépenses ou création de recettes nouvelles d'égale importance* ». C'est du moins ce qui ressort de la constitution et la loi portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques de 2018

⁵⁹ Selon SOMALI (K), *Le parlement dans le nouveaux constitutionnalisme en Afrique : Essai d'analyse partir des exemples du Benin, du Burkina Faso et du Togo*, thèse du droit public, université de l'île II, 2008, p318. L'interdiction des cavaliers budgétaires consiste à limiter le

Par ailleurs, ce n'est pas seulement le pouvoir de décision en matière financière qui est limité ; son pouvoir de contrôle subit également le même sort.

2- Un pouvoir de contrôle contraint

Selon JEAN-PIERRE CAMBY, le pouvoir budgétaire du parlement est également un principe fondamental de démocratie et constitue un nécessaire pour sa consolidation⁶⁰. Dans ce sens, « *la démocratie c'est aussi le droit de savoir d'autoriser par le biais de représentant la perception de l'impôt et la dépense et d'en contrôler l'efficacité* »⁶¹. Mais , dans la pratique, l'exercice du contrôle de l'exécution des finances publiques est étouffé par la paralysie des moyens d'information et les obstacles politiques qui rendent la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement difficile.

Parlant de la paralysie des moyens d'information, la pratique parlementaire au Cameroun montre que la séance hebdomadaire⁶² réservée aux questions orales reste insuffisante car elle ne permet pas aux ministres de répondre à toutes les questions posées. Ainsi, les moyens d'informations des parlementaires se voient paralysés du fait de l'inadaptation de la fonction de contrôle au moment de vote du budget et la dépendance du parlement à l'égard de l'exécutif ainsi que de la maîtrise de l'ordre du jour par l'exécutif.

Les obstacles politiques aussi rendent la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement difficile. Il

contenu des lois de finances aux seules dispositions financières. Cette limitation s'est imposée dès lors que les parlementaires, comme d'ailleurs le gouvernement lui-même, encouragés par la rapidité dans laquelle se passe l'adoption des lois de finances, ont pris l'habitude d'ajouter aux dispositions en discussion, des mesures qui n'ont aucun caractère financier.

⁶⁰ ANTOINE SOUNBAI (J-B), *Le contrôle de la qualité de la dépense publique au Cameroun*, mémoire de master 2 recherche, université de Ngaoundéré, 2012-2013, p 95.

⁶¹ CAMBY (J-P), « Les finances publiques et la démocratie : quel rapport du conseil constitutionnel ? », dans « acte de la 1ere université du printemps des finances publiques du groupement Européen de recherches en finances publiques » publié sous la direction de BOUVIER (M), p.111, 2004.

⁶² Article 35 loi constitutionnelle du 18 janvier 1996.

arrive trop souvent que, pour des raisons de contrainte, les parlementaires se trouvent dans l'incapacité de participer efficacement au processus budgétaire. De nombreux obstacles les empêchent de jouer le rôle qui doit être le leur. On citera, par exemple : la non maîtrise de la chose financière et l'impact du fait majoritaire. En effet, La dimension technique de la loi de finances, pèse lourdement sur le débat budgétaire. Les niveaux intellectuels approximatifs de certains parlementaires ne permettent pas à leur immense majorité de maîtriser la chose financière. En effet, la formation ou le niveau de culture des députés camerounais en matière financière est souvent mis en question⁶³. On se pose la question de savoir s'ils peuvent agir en toute connaissance de cause lors du contrôle de l'exécution du budget. Mais bien que pertinente cette question et surtout sa réponse ne saurait justifier ce qu'on appelle l'inertie des parlementaires dans leur fonction de contrôle financier⁶⁴. Ainsi, seuls quelques députés et sénateurs, spécialistes des problèmes financiers prennent part au débat et cette situation n'est d'ailleurs pas propre à l'Afrique puisque les parlementaires français par exemple, rencontrent les mêmes difficultés⁶⁵. Mais, Le phénomène est beaucoup plus accentué en Afrique et particulièrement au Cameroun où la lourdeur et la lenteur des débats budgétaires découragent la présence de nombreux parlementaires. Beaucoup d'entre eux, lorsqu'ils sont présents, jouent simplement un rôle de figurants et sont souvent pris dans la tourmente des chiffres et autres difficultés qui entourent l'examen du projet de loi de finances. Même ceux qui prennent part aux débats, limitent souvent leur intervention à des points de détail du projet de loi de finances, à certaines corrections sémantiques ou

⁶³ BILOUNGA (S-T), *La réforme du contrôle de la dépense publique au Cameroun*, Thèse du droit public, Université de Yaoundé II, 2008-2009, p228.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ LASCOMBE (M), VANDENDRIESSCHE (X), *Les finances publiques*, 4ème édition, 2001, 191p ; PHILIP (L), *L'exercice du pouvoir financier du parlement*, Théorie, Pratique et Evolution, Economica, mars 1996, 152 p.

lexicales, au pourquoi ou au comment de telle ou telle ligne budgétaire. En plus, Le phénomène majoritaire est pour une large part responsable de cet affaiblissement de la fonction parlementaire en général et de sa fonction financière en particulier⁶⁶. Bien qu'à l'origine, les Parlements ont été créés pour contrôler les dépenses du gouvernement même si, au fil du temps, ils se contentent généralement d'approuver le budget tel que le gouvernement le lui présente ou de n'y apporter que des amendements mineurs.

Cependant, leur manque de volonté donne au pouvoir exécutif une mainmise sur le travail parlementaire en matière financière et de ce fait une concurrence avec le pouvoir judiciaire qui effectue un contrôle externe plus accru et des sanctions coercitives par rapport à ceux du parlement. Ne pouvons-nous pas dire que ceci contribue à la rationalisation externe des pouvoirs financiers du parlement ?

B- La rationalisation externe des compétences financières du parlement

Le Parlement ne dispose pas de l'initiative des lois de finances et ses droits d'amendements sont très encadrés. Ainsi, contrairement à ce que laisse croire le principe de l'autorisation budgétaire posé par la Constitution, le véritable détenteur du pouvoir financier est en fait l'exécutif. Face à cette situation, le Parlement est condamné à se reconvertir vers un rôle de contrôle et d'évaluation a posteriori des finances publiques mais, l'empiètement des pouvoirs financiers du parlement par l'exécutif à travers l'arsenal des prérogatives qu'il dispose influence non seulement les compétences parlementaires (1) mais, ces dernières sont également affectées par le pouvoir judiciaire et le communautaire (2) ce qui constitue des

⁶⁶ HERTZOG (R), *'L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du 'gouvernement général'*, in L. Philip. (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1996, p. 136.

moyens permettant la rationalisation externe des compétences financières du parlement.

1- Des compétences financières influencées par les prérogatives du pouvoir exécutif

Le pouvoir exécutif dispose de plusieurs moyens qui lui permet d'avoir une mainmise sur le travail parlementaire en matière financière notamment, il peut, accélérer la procédure du vote du budget et peut même modifier les crédits ouverts si le besoin se présente, même à l'insu des parlementaires.

Il existe plusieurs procédures permettant l'adoption accélérée des dispositions budgétaires au Cameroun. En effet, La Constitution prévoit plusieurs dans le but d'obtenir l'adoption du budget tout entier soit en dépit d'une majorité introuvable soit en dépit du retard pris par les parlementaires au cours de la discussion. Les procédures en question se substituent alors à la procédure normale. Ainsi, on assiste à l'adoption accélérée des dispositions budgétaires résultant de moyens permettant soit de minimiser la discussion en cas d'urgence soit d'adopter certaines dispositions, voire le budget lui-même, sans discussion à travers le vote bloqué et le vote de confiance.

Le pouvoir exécutif peut également modifier les crédits ouverts par les parlementaires. En effet, les compétences financières du parlement sont lourdement empiétées par le pouvoir exécutif. Outre le fait que les lois de finances prévoient toujours dans le dispositif une habilitation générale au chef de l'Etat de prendre par voie d'ordonnance toute mesure qu'il juge nécessaire et touchant les matières budgétaires, les parlementaires camerounais cèdent de plus en plus leur compétence⁶⁷. Alors que la modification d'une loi

de finances de l'année en cours d'exécution, doit au préalable être soumise à la sanction parlementaire⁶⁸. Mais, la pratique financière camerounaise paraît pourtant très hostile à ce type de loi, malgré la multitude d'occasions nécessitant sa mobilisation⁶⁹. Ces ordonnances budgétaires sont un privilège pour le président de la République. Comment dès lors concevoir dans un État de droit financier, que l'on fasse des prévisions financières par une loi, mais des rectifications par ordonnance, alors que les questions financières sont du domaine de la loi. Pourquoi définir la procédure d'élaboration d'une loi de finances rectificative et la laisser inopportunistement sans réponse ? Elles sont de nature hybride : organiquement, elles relèvent du domaine réglementaire, alors que matériellement, elles sont d'origine législative. Autrement dit, si les ordonnances sont prises par le président de la République, elles sont normalement du domaine de la loi. C'est dire qu'elles sont le résultat d'une incursion du président de la République dans le domaine constitutionnellement réservé au parlement. Souvent ces ordonnances sont non ratifiées car elles sont prises à l'insu des parlementaires. Ainsi, le gouvernement dispose aussi des pouvoirs de modifications qui peuvent être apportées aux autorisations budgétaires accordées au moment de l'adoption du budget : les modifications du montant des crédits, les modifications de l'affectation des crédits et les modifications de la période d'utilisation des crédits

1- Des compétences financières affectées par le judiciaire et le communautaire

2017. D'une façon croissante, l'article 41 pour la loi de finance de 2018, l'article 63 pour la loi de finances de 2019 et l'article 59 pour la loi de finance de 2020. Ainsi que de la suivante. En bref toute ces lois de finances ont des dispositions qui permettent au PR d'exercer un pouvoir législatif.

⁶⁸ Article 19 al 1er de la loi portant régime financier de l'Etat.

⁶⁹ BILOUNGA (S- T), « La crise de la loi en droit public camerounais », *Les Annales de droit* [En ligne], 11 | 2017, mis en ligne le 16 octobre 2018, consulté le 30 avril 2019.

⁶⁷ Dans chaque loi de finance de l'année il y a des articles qui donne un pouvoir normatif au PR comme exemple nous avons : l'article 31 de la loi N°2015/019 du 21 décembre 2015 portant loi de Finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2016 : « *Le Président de la République est habilité à apporter, par voie d'ordonnance, des modifications aux législations financière, fiscale et douanière ainsi qu'à la Charte des Investissements* ». il, en est également ainsi de l'article 30 de la loi de finance de

La rationalisation externe des compétences du parlement en matière financière passe aussi par la concurrence du pouvoir judiciaire à travers la jurisprudence et la soumission du parlement camerounais aux règles communautaire de la CEMAC

En principe, conformément au principe de séparation des pouvoirs, le juge n'est pas compétent pour créer le droit, c'est-à-dire légiférer. Mais, ce dernier a force de prononcer des décisions revêtues de la chose jugée se trouve souvent à travers la jurisprudence concepteur du droit au même titre que le législateur pour des cas de vide juridique. En effet, la jurisprudence désigne l'ensemble des décisions de justice relative à une question juridique donnée. Il s'agit donc des décisions précédemment rendues qui illustrent comment un problème juridique a été résolu. Ainsi, à travers la jurisprudence, le juge concurrence les parlementaires dans leur compétence législative en matière financière. Au fait, lorsqu'il y'a un vide juridique le juge doit créer, le code civil le dit clairement : « *le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité de l'insuffisance de la loi pourra être poursuivi, être coupable de déni de justice*⁷⁰ ». Ainsi, on trouvera des règles qui sont de véritable création jurisprudentielle. En fait, « *la répartition jurisprudentielle du contentieux d'imposition entre le juge administratif et le juge judiciaire a pour raison d'être le mutisme du législateur*⁷¹ ». A cet effet, la jurisprudence administrative camerounaise affirme de manière constante la compétence du juge administratif en matière d'imposition direct. Au fait, dans un arrêt du 10 décembre 1974⁷², le conseil du contentieux administratif sans viser un quelconque texte législatif ou réglementaire affirme sa compétence fiscale. L'affaire siewe ANDRE⁷³ le

confirme davantage. A travers cet article, le juge supplée la loi et le rôle créateur de la jurisprudence est alors accentué et sa concurrence face aux parlementaires affirmé.

Par ailleurs, la loi dans sa rédaction ne peut envisagée tous les cas d'espèce, c'est alors qu'intervient la jurisprudence. Ainsi, le juge devient par substitution aux parlementaires un créateur de la loi. Cet état de chose à une notoriété publique, d'ailleurs, Stéphane RIALS constate : « *qu'il est admis partout que la juris-dictio ne saurait se borner à la legis-dictio*⁷⁴ ». En matière financière ce processus de conception normative semble récurrent. En effet, le juge financier se pose souvent en jurislatureur financier en concevant des normes applicables en la matière. Il contribue à la fabrication des normes lors de sa diction du droit pendant la solution d'un litige.

Les compétences financières du parlement sont également affectées par le communautaire. En effet, l'appartenance du Cameroun à la CEMAC rationalise les compétences du parlement en matière financière. En effet, instance supra étatique, la CEMAC dispose d'un parlement communautaire et ses lois sont d'applicabilité directe dans le parlement camerounais. Au fait, le parlement communautaire fait la loi communautaire⁷⁵. Il est l'instance chargée du contrôle démocratique des institutions et des organes participant au processus décisionnel dans la communauté. Le Cameroun faisant partie de cette communauté, son rapport avec la CEMAC est notamment marqué par l'application du principe de la primauté du droit communautaire, affirmé et confirmé par la jurisprudence COSTA/ ENEL⁷⁶. Dès cet arrêt, en effet, la Cour a affirmé : "... issu d'une source autonome, le droit né du traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit,

⁷⁰ Article 4 du code civil.

⁷¹ FERMOSE (J), Le juge fiscal camerounais, mémoire en vue de l'obtention du MASTER, 2012-2013, p .28.

⁷² CCA, arrêt n° 324 du 10 décembre 1974, société Destotour et chefflanjon c/ Administration du territoire.

⁷³ CCA, décision n°335 du 15 mars 1995, SIEWE ANDRE c/Administration du territoire.

⁷⁴ Cité par BILOUNGA (S-T), « La diction du droit public financier », op.cit p 16 in RIALS (S), « l'ouverture de l'office du juge ».

⁷⁵ Voir article 10 du traité révisé de la CEMAC de 2008 .

⁷⁶ Cf. Cour de justice depuis l'arrêt du 15 juillet 1964, Costa, 6/ 64 Rec. p. 1141.

sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même". La portée générale de ce principe conduit à considérer que le droit communautaire s'impose à l'ensemble du droit national, y compris à ses normes les plus élevées, c'est-à-dire constitutionnelles. Cette conséquence, d'ailleurs admise en droit international général, montre à suffisance que le droit communautaire est d'applicabilité directe dans le parlement camerounais.

CONCLUSION

En définitive, nous avons de déterminer de façon générale les compétences financières du parlement au Cameroun et monter l'aspect théorique et pratique. Au terme de notre analyse qu'il nous soit permis d'en faire l'économie. Au fait, deux constats doivent être préalablement relevés.

D'après les textes qui définissent leur compétence, le parlement joue encore un rôle important. Si l'on examine les dispositions législatives et Constitutionnelles relatives à l'exercice du pouvoir financier, on s'aperçoit que la compétence des parlementaires demeure encore assez étendue. Toutes les matières relatives aux finances publiques demeurent de la compétence du législateur, c'est-à-dire relèvent du domaine de la loi. Le contrôle des matières financières, la législation ne fait pas abstraction.

Toutefois, en dépit de ces dispositions constitutionnelles, il ne faut pas se dissimuler que les possibilités d'action du Parlement en matière financière demeurent très limitées. En fait, dans le domaine des finances publiques, c'est le gouvernement qui joue un rôle prépondérant. Il jouit d'un arsenal des prérogatives en matières financières et dispose de l'administration⁷⁷ et d'organes

⁷⁷ Les principales directions concernées sont les directions du Budget, du Trésor et de la politique économique, des impôts etc.

spécialisés dans la préparation du budget et l'analyse des données économiques, entre autres. C'est le caractère technique des Finances publiques qui vient justifier cette compétence. L'exécutif est assisté d'une multitude d'experts, tandis que le législatif en est quasiment dépourvu⁷⁸

Mais, malheureusement, il est regrettable de voir que les parlementaires camerounais ne saisissent pas effectivement cette occasion garantie par les textes pour effectuer un contrôle de performance sur l'exécutif⁷⁹. Malgré les réformes⁸⁰, le comportement des parlementaires reste inchangé, il est attaché à l'ancien système⁸¹. Ainsi, on constate que les parlementaires font la routine car ils passent le plus clair de leurs temps à remplir seulement une seule de leur fonction, celle de légiférer; abandonnant le pouvoir de contrôle qui devait pourtant être développé à fond afin d'éviter les malversations financières et les détournement et par conséquent promouvoir la bonne gouvernance. Cependant, pour que le Parlement puisse participer véritablement à l'exercice du pouvoir financier, il faudrait qu'il ait, non seulement la faculté d'approuver ou de rejeter le projet du gouvernement, mais encore qu'il puisse y apporter adopter des amendements, sinon son pouvoir se réduit à un simple droit d'enregistrement.

REFERENCES

[1] LAVIGNE (P), in « Le centenaire de l'enseignement des finances publiques dans les facultés de droit », RFFP, n-28-1989 p 1.

⁷⁸ MESSAGE (H), " Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement ? ", RDP, 1/2002, p. 14-29.

⁷⁹ ANTOINE SOUNBAI (J-B), Ibid. p 95.

⁸⁰ Voir la loi N° 2007/006 du 26 Décembre 2007 portant régime financier de l'Etat du Cameroun, livre blanc du Cameroun.

⁸¹ Voir Ordonnance n° 62/0F/4 du 7 février 1962 portant régime financier de la République Fédérale du Cameroun modifiée par la loi N° 2002/001 du 19 avril 2002.

- [2] PHILLIP (L), *Finances publiques*, paris, Cujas, 1995, p.90.
- [3] Cité par BELTRAME (P), « Le consentement de l'impôt. Devenir d'un grand principe », RFFP, 1995, p-80.
- [4] BATOUM-BA-NGOUE(S-T), « Démocratisation et processus budgétaire dans les états de la CEMAC: le cas du Cameroun », in Afrilex n°4, Les finances publiques africaines, Bordeaux, 2005, p. 17.
- [5] Article 26 alinéa d et e de la constitution du 18 janvier 1996.
- [6] AMSELEK (P), *Le budget de l'Etat sous la 5e république*, paris, LGDJ, 4e édition, 1998, p 5.
- [7] Le magnum concilium est un conseil de vassaux qui était une possession du roi .
- [8] DIDIER OLINGA (A), *La constitution de la république du Cameroun*, Yaoundé, presse de l'UCAC, les éditions Terres africaines, 2006, p12.
- [9] EKO'O AKOUAFANE (J-C) *Le sénat au Cameroun et en Afrique*, Paris , Harmattan, 2011, p12-13.
- [10] Article 14 alinéa 1 de la loi constitutionnelle de 1996.
- [11] Article 15, Ibid.
- [12] Article 20, Ibid.
- [13] GICQUEL (J) et GICQUEL (J-E), *Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Montchrestien*, 21e édition,2007, p.684.
- [14] CABRILLAC (R), *Dictionnaire de vocabulaire juridique*, Lites, 1ere édition, 2002.
- [15] HERTZOG (R), « les pouvoirs financiers du parlement » *RDP*, 2002, pp. 289-312.
- [16] HERTZOG (R), « L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du 'gouvernement général' », in L. PHILIP (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1996, p. 136.
- [17] MABILEAU (A), « La compétence financière du parlement sous la 5e république », *RSF* ,1961 p45.
- [18] BILOUNGA (S- T), « La crise de la loi en droit public camerounais », *Les Annales de droit* [En ligne],11 | 2017, mis en ligne le 16 octobre 2018, consulté le 30 avril 2019.
- [19] NTONGA BOMBA (V-S), « La procédure législative devant l'Assemblée nationale au Cameroun », *Tanger, Maroc, CRAFARD*, 2002, p.6.
- [20] Article 14 de la loi constitutionnelle du 18 Janvier 1996.
- [21] Article14, constitution camerounaise 1996.
- [22] Article 14, DDHC, 1789.
- [23] Article 26 alinéa d de la constitution camerounaise de 1996, Ibid.
- [24] HERTZOG (R), « Les pouvoirs financiers du parlement » *RDP*, 2002, p.302.
- [25] MARTINEZ (J-C) DI MALTA (P), *Droit fiscal contemporain*, litec, 1989, p151.
- [26] PIERRET (C), « Le parlement et la fiscalité », *pouvoirs*-23, 1982, p.33.
- [27] HERTZOG (R), « Les pouvoirs financiers du parlement », Ibid.
- [28] Selon le lexique financier in DONFACK (L), *Les finances publiques camerounaise*, Paris, Berger-levrault, mars , 1987, P 428.
- [29] Article 12 du décret de 1956 cité par MARTINEZ (J-C) DI MALTA (P), *Droit fiscal contemporain*, op.cit. p162.
- [30]Cf. Article 14, DDHC, 1789.
- [31] GUIEZE (J-L), *Le partage des compétences entre la loi et le règlement en matière fiscale*, LGDJ, 1974, p 49 et 57.
- [32] CABRILLAC (R), (dir), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, Litec, 1^e édition, 2002 p 228. Recouvrement de l'impôt : Acte correspondant aux procédures qui précèdent l'encaissement des impôts par le Trésor public. Les comptables publics sont seuls responsables du recouvrement des impôts. Cette question appartient au domaine de la loi. Selon le lexique financier in DONFACK (L) op.cit. p 445, signifie encaissement ou mieux ensembles des diligences faites par les comptables publics aux fins de versement par les débiteurs des organismes publics des sommes du a ces organismes.
- [33] GUIEZE (J-L), *Le partage des compétences entre la loi et le règlement en matière fiscale*, op.cit. p57.

[34] GUIEZE (J-L), Ibid.

[35] GICQUEL (J) et GICQUEL (J-E), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 21^e édition, 2007, p.787.

[36] Article 16 alinéa 2 b de la loi constitutionnelle camerounaise de 1996.

[37] Article 39 alinéa 2 de la LRFE « Le Parlement dispose d'un délai de vingt (20) jours, à compter de l'ouverture de la session budgétaire pour se prononcer définitivement sur la loi de finances. »

[38] Article 14 alinéa 1 de la constitution de 1996.

[39] Voir l'article 69 de la directive n°1/11-UEAC/190/CM/22 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances au sein de la CEMAC.

[40] BURDEAU (G), HAMON (F) et TROPER (M), *Droit constitutionnel*, 26e édition, Paris, LGDJ, 2007, p.353.

[41] Article 34 (1) de la constitution camerounaise de 1996.

[42] Article 35 Ibid.

[43] Assemblée parlementaire de la francophonie (APF) « le contrôle parlementaire en francophonie », Bruxelles, 26e session, 6 au 9 juillet 2005.

[44] La faculté donnée à une assemblée parlementaire de mettre en cause par un vote l'existence même du

Gouvernement constitue la caractéristique fondatrice des régimes parlementaires, par opposition aux régimes dits présidentiels dont les institutions des Etats-Unis fournissent le meilleur exemple. En dépit de l'étendue des prérogatives qu'elle accorde au Président de la République, la Constitution camerounaise donne ce pouvoir au parlement.

[45] Selon les articles 34 de la constitution de 1996 : « Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil ministériel, engager devant L'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur un programme ou, le cas échéant, sur une déclaration de

politique générale. Le vote ne peut intervenir moins de quarante-huit (48) heures après la question de confiance. La confiance est refusée à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale. Seuls sont recensés les votes défavorables à la question de confiance »

[46] Article 34 de la constitution, Ibid.

[47] BIGAUT (C), *Droit budgétaire : le budget de l'Etat*, Paris, ellipses, 1995. p. 29.

[48] Article 17 du RFEEP (Loi n° 2018 /012 du 11 juillet portant régime financier de l'Etat et des entités publiques) de 2018.

[49] CHEICKNA(T) « Le système de contrôle des finances publiques au Mali », [http://www.afrilex.universitebordeaux4.fr.p163 pp150-170](http://www.afrilex.universitebordeaux4.fr/p163_pp150-170).

[50] Ibid.

[51] MUZELLEC (R):« Un exemple de contrôle parlementaire a posteriori : la loi de règlement » in RSF ,1973 p28.

[52] BIGAUT (C), *Droit budgétaire : le budget de l'Etat*, op.cit., p 30.

[53] Selon le lexique financier, le décret d'avances est pris par le gouvernement en cas d'urgence pour augmenter les crédits ouverts par la loi de finances. L'ouverture de ces crédits, soumise à des conditions de fond et de forme particulières doit être ratifié par le parlement.

[54] Voir l'article 20 de la LRFE Loi n° 2018 /012 du 11 juillet portant régime financier de l'Etat et des entités publiques de 2007 ;

[55] Chaque année, la chambre des comptes donne un rapport annuel au parlement exemple rapport annuel de 2013

[56] MIRKINE-GUETZEVITCH (B.), *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*, Paris, Librairie Delagrave, 1ère édition, 1928, 412p cité par GUIGUE (A), *Les origines et l'évolution du vote du budget de l'Etat en France et en Angleterre*. Law. Université de Savoie, 2005, p 277.

57 Article 39 al2 du RFEEP du Cameroun de 2018.

[58] « Aucune proposition d'amendement à une loi de finances ne peut être présentée par un

parlementaire si elle a pour effet, soit une diminution ressources publiques, soit l'aggravation des charges publiques sans réduction à due concurrence d'autres dépenses ou création de recettes nouvelles d'égale importance ». C'est du moins ce qui ressort de la constitution et la loi portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques de 2018

[59] Selon SOMALI (K), Le parlement dans le nouveaux constitutionnalisme en Afrique : Essai d'analyse partir des exemples du Benin, du Burkina Faso et du Togo, thèse du droit public, université de l'île II, 2008, p318. L'interdiction des cavaliers budgétaires consiste à limiter le contenu des lois de finances aux seules dispositions financières. Cette limitation s'est imposée dès lors que les parlementaires, comme d'ailleurs le gouvernement lui-même, encouragés par la rapidité dans laquelle se passe l'adoption des lois de finances, ont pris l'habitude d'ajouter aux dispositions en discussion, des mesures qui n'ont aucun caractère financier.

[60] ANTOINE SOUNBAI (J-B), *Le contrôle de la qualité de la dépense publique au Cameroun*, mémoire de master 2 recherche, université de Ngaoundéré, 2012-2013, p 95.

[61] CAMBY (J-P), « Les finances publiques et la démocratie : quel rapport du conseil constitutionnel ? », dans « acte de la 1ere université du printemps des finances publiques du groupement Européen de recherches en finances publiques » publié sous la direction de BOUVIER (M), p.111, 2004.

[62] Article 35 loi constitutionnelle du 18 janvier 1996.

[63] BILOUNGA (S-T), *La réforme du contrôle de la dépense publique au Cameroun*, Thèse du droit public, Université de Yaoundé II, 2008-2009, p228.

[64] Ibid.

[65] LASCOMBE (M), VANDENDRIESSCHE (X), *Les finances publiques*, 4ème édition, 2001, 191p ; PHILIP (L), *L'exercice du pouvoir financier du parlement*, Théorie, Pratique et Evolution, Economica, mars 1996, 152 p.

[66] HERTZOG (R), "L'avenir du pouvoir financier du Parlement : miroir des ombres ou garant de l'équilibre du gouvernement général", in L. Philip. (dir.), *L'exercice du pouvoir financier du Parlement. Théorie, pratique et évolution*, Paris, Aix-en-Provence, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1996, p. 136.

[67] Dans chaque loi de finance de l'année il y' a des articles qui donne un pouvoir normatif au PR comme exemple nous avons : l'article 31 de la loi N°2015/019 du 21 décembre 2015 portant loi de Finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2016 : « *Le Président de la République est habilité à apporter, par voie d'ordonnance, des modifications aux législations financière, fiscale et douanière ainsi qu'à la Charte des Investissements* ». Il, en est également ainsi de l'article 30 de la loi de finance de 2017 .D'une façon croissante, l'article 41 pour la loi de finance de 2018 , l'article 63 pour la loi de finances de 2019 et l'article 59 pour la loi de finance de 2020 . Ainsi que de la suivante. En bref toute ces lois de finances ont des dispositions qui permettent au PR d'exercer un pouvoir législatif.

[68] Article 19 al 1er de la loi portant régime financier de l'Etat.

[69] BILOUNGA (S- T), « La crise de la loi en droit public camerounais », *Les Annales de droit* [En ligne], 11 | 2017, mis en ligne le 16 octobre 2018, consulté le 30 avril 2019.

[70] Article 4 du code civil.

[71] FERMOSE (J), *Le juge fiscal camerounais*, mémoire en vue de l'obtention du MASTER, 2012-2013, p .28.

[72] CCA, arrêt n° 324 du 10 décembre 1974, société Destotour et chefflanjon c/ Administration du territoire.

[73] CCA, décision n°335 du 15 mars 1995, SIEWE ANDRE c/Administration du territoire.

[74] Cité par BILOUNGA (S-T), « La diction du droit public financier », op.cit p 16 in RIALS (S), « l'ouverture de l'office du juge ».

[75] Voir article 10 du traité révisé de la CEMAC de 2008 .

[76] Cf. Cour de justice depuis l'arrêt du 15 juillet 1964, Costa, 6/ 64 Rec. p. 1141.

[77] Les principales directions concernées sont les directions du Budget, du Trésor et de la politique économique, des impôts etc.

[78] MESSAGE (H), " *Peut-on mesurer le pouvoir budgétaire du Parlement ?*", RDP, 1/2002, p. 14-29.

[79] ANTOINE SOUNBAI (J-B), Ibid. p 95.

[80] Voir la loi N° 2007/006 du 26 Décembre 2007 portant régime financier de l'Etat du Cameroun, livre blanc du Cameroun.

[81] Voir Ordonnance n° 62/OF/4 du 7 février 1962 portant régime financier de la République Fédérale du Cameroun modifiée par la loi N° 2002/001 du 19 avril 2002.