
Les Entraves Au Droit D'accès A L'information Budgétaire Au Cameroun

Samuel DONGMO

Doctorant en Droit public

Université de Dschang (Cameroun)

E-mail : sdongmo2007@yahoo.fr

Résumé

Longtemps associée à la gestion budgétaire, l'opacité relève désormais, en principe, d'une ère révolue. La reconnaissance juridique de nouveaux paradigmes, propices à la transparence, réaffirme le budget comme une matière publique sur laquelle tout le monde peut exercer un droit de regard. Toutefois, le droit d'accès à l'information budgétaire n'opère pas tel que souhaité. Ce constat appelle à une réflexion sur les écueils qui gênent son plein exercice. Il s'avère, à propos, que si le régime juridique retenu héberge en son sein des gènes d'inhibition, les acteurs en charge de l'animation dudit droit tiennent, également, une part de responsabilité relativement aux limites observées.

Mots clés : information budgétaire, secret, carence, transparence

Abstract

For a long time associated with budget management, opacity is now, in principle, a bygone era. The legal recognition of new paradigms, conducive to transparency, reaffirms the budget as a public matter over which everyone can exercise a right of scrutiny. However, the right of access to budget information does not operate as expected. This observation calls for reflection on the obstacles that hinder its full exercise. It turns out, by the way, that if the legal regime chosen harbors inhibition genes within it, the actors in charge of the animation of the said right also hold a share of responsibility about limits observed.

Keywords: budget information, secrecy, deficiency, transparency

INTRODUCTION

Le Cameroun, au regard des mutations juridiques qui marquent son attrait constant pour une approche budgétaire en quête de performance¹, s'inscrit dans une dynamique propice à une saine gestion des finances publiques. L'information budgétaire, qui en est l'illustration palpable, réfute l'idée d'opacité, identité remarquable de la gouvernance financière publique classique.

L'information budgétaire participe du désir de transparence des finances publiques. « *On entend par transparence des finances publiques, l'information claire du public sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les visées de la politique de finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires* »². Il est, de fait, évident que l'information budgétaire est attachée à la transparence ; cette dernière n'étant que le but recherché par l'autre. Aussi le Cameroun s'est-il doté d'un instrument juridique adéquat : la loi n°2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques. L'intitulé de ce texte en dit long sur l'esprit qui le régit. Cette loi a, en effet, pour objet « *de définir les principes et les règles que l'Etat doit respecter dans sa législation et dans ses pratiques, aussi bien en matière de gestion des fonds publics, qu'en ce qui concerne les financements octroyés par les institutions internationales ou les Etats étrangers* »³. S'agissant spécifiquement de l'information, l'on y note un caractère exhaustif :

les informations couvrent plusieurs sphères temporelles : le passé, le présent et l'avenir, et s'étendent à des activités budgétaires et extrabudgétaires⁴. Doivent, par conséquent, être rendus publics : les règles relatives à la fiscalité ; les dépenses publiques ; la réglementation applicable aux marchés publics ; les ventes des biens publics ; les contrats entre l'administration et les entreprises publiques ou privées ; les relations entre l'administration publique et les entreprises publiques ou d'autres entités publiques ; les décisions gouvernementales susceptibles d'avoir un impact financier considérable ; le financement des dépenses publiques par une organisation internationale ou un Etat étranger ; la répartition des compétences, des charges et des ressources publiques entre les différents niveaux d'administration publique ainsi que les relations financières qu'ils entretiennent entre eux ; le calendrier budgétaire annuel de préparation du budget de l'Etat ; la dette publique, etc.⁵

Toutefois, la réalité fait état de ce que la sphère budgétaire est sélective. Le constat est sans appel : les renseignements en rapport au budget de l'Etat, ou de ses démembrements⁶, ne sont pas toujours « la chose la mieux partagée ». Cette condition, qui bien entendue, limite l'ambition recherchée par le législateur, atteste des survivances d'une ère que l'on pensait, à la lumière des instruments juridiques, révolue. La résistance des anciens paradigmes ainsi observés, incarne les limites de l'information budgétaire.

Celles-ci procèdent, d'une part, des défaillances d'ordre juridique. Aussi peut-on affirmer, en ce sens, que le droit dédié à l'information budgétaire, secrète lui-même les germes de sa propre inhibition. D'autre part, force est de constater que celui-ci n'est pas reçu avec enthousiasme autant par l'administration que par les administrés.

Cette étude, du point de vue théorique, ravive le problème de l'effectivité relative des normes juridiques. En effet, la question de l'effectivité des règles juridiques intéresse quiconque se préoccupe des modes de réception du droit dans la sphère sociale⁷. « *L'exigence d'effectivité de la norme découle de sa fonction de direction des conduites humaines (...) C'est parce que la norme juridique exerce une telle fonction qu'elle doit influencer le fait* »⁸. Si tant est que l'effectivité relative du droit à l'information budgétaire procède, dans une certaine mesure, du droit lui-même, cela commande une réflexion axée sur la création législative. Considérée comme « *art et science moderne de faire la loi* »⁹, la légistique lorsqu'elle est prise en compte, permet « *une amélioration sensible de la qualité des textes* »¹⁰.

Sous l'angle pratique, il importe, à l'heure où le Cameroun a souscrit à la mouvance internationale de la transparence¹¹, que l'administration et les administrés jouent, chacun, leur rôle afin de permettre l'atteinte de l'objectif fixé : la saine gestion des finances publiques.

Au demeurant, s'il est évident que l'information en matière budgétaire connaît des limites au Cameroun, il importe de les déterminer. Dès lors, quels sont les écueils qui entravent le plein exercice du droit d'accès à l'information budgétaire ? Cette préoccupation appelle à un procédé rationnel. Pour ce faire, l'usage du droit comparé est une recette à même de nous faire tirer des leçons des expériences d'autres pays. Cela étant, l'exégèse des instruments juridiques et l'empirisme attestent de ce qu'il existe, autant, des obstacles générés par le droit (I) que ceux qui procèdent des acteurs chargés de l'animation de celui-ci (II).

I- Les obstacles générés par le droit inhérent à l'information budgétaire

Les règles juridiques, qui s'appliquent dans le champ du droit d'accès à l'information budgétaire, laissent résonner l'écho d'une certaine ambivalence propice, à bien des égards, à la négation dudit droit. Il va sans dire que la lutte contre l'opacité, rationalité, en la matière, de l'ambition législative, s'en trouve contrariée. En effet, la reconnaissance juridique d'un coefficient d'inhibition du droit d'accès à l'information budgétaire (A), couplée aux incertitudes qui s'y attachent (B), relativisent l'effectivité du droit en question.

A- La reconnaissance juridique d'un coefficient d'inhibition de l'information budgétaire

La cohabitation mal assortie entre deux entités de nature antagonique explique, dans une certaine mesure, les limites observées de l'effectivité du droit d'accès à l'information budgétaire. La consécration juridique du secret (1) est une aubaine dont ne se prive pas souvent l'administration, prompt à l'instrumentaliser (2).

1- La consécration juridique du secret

Le secret, au regard de ses multiples consécrations par les différents acteurs de la chaîne normative, reste une considération non négligeable de l'univers juridique camerounais.

La loi fondamentale le sacre ainsi qu'il suit : « *Le Gouvernement, sous réserve des impératifs de la défense nationale, de la sécurité de l'Etat ou du secret de l'information judiciaire, fournit des renseignements au Parlement* »¹². Le constituant, par ce qu'il structure l'ordre juridique, a, conformément à l'orthodoxie, inspiré le législateur.

La loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques dispose, dans cette perspective, en son art. 85 al.3, s'agissant du contrôle exercé par les parlementaires, que « *Aucun document ne peut leur être refusé, réserve faite des sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, au secret de l'instruction et au secret médical* ».

L'art. 9 de la loi n°2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques, distille l'idée selon laquelle « *Lorsque les décisions gouvernementales, à l'exception de celles relevant du secret défense, sont susceptibles d'avoir un impact financier considérable, un chiffrage de l'impact budgétaire complet de ces décisions, en recettes comme en dépenses, est rendu public* ».

A la lecture de ces dispositions, l'on conclut que le secret ainsi consacré, répond au besoin de protéger l'Etat. Considéré comme « *le secret suprême ne serait-ce que par l'importance des peines qui en sanctionnent la violation* »¹³, le secret défense, puisqu'il s'agit de lui, a pour effet de restreindre l'accès aux informations budgétaires. « *On peut donc constater que le législateur, à travers plusieurs dispositions, a tenu à protéger la Nation en posant l'exigence d'une rétention des informations financières qui se rapportent au secret défense* »¹⁴.

La notion du secret défense opère autant pour les institutions étatiques que pour les citoyens ordinaires. Aussi le Parlement, organe par excellence du contrôle de l'action gouvernementale¹⁵, peut-il, lui-aussi, buter sur cet alibi. L'art.35 al.2 de la Constitution, évoqué plus haut¹⁶, en est le fondement. Pourtant, à l'opposé, l'art.13 al. 2 de la loi n°2018/011 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques, énonce que « *Les parlementaires disposent d'un droit d'information sans réserve* ».

sur tous les aspects relatifs à la gestion des deniers publics ». Si tant est que ces derniers ne sont pas exempts du sceau du secret défense¹⁷, l'on pourrait dès lors faire face à un dilemme juridique : tandis que le constituant entrevoit la possibilité de restreindre l'information aux députés et aux sénateurs, sous le prétexte du secret défense, le législateur indique, quant à lui, une voie contraire. Mais il reste toutefois, que la tradition juridique à laquelle a souscrit le Cameroun, laisse primer la volonté du constituant sur celle des autres acteurs de la chaîne normative. Cela est d'autant plus vrai que le législateur n'a pas un discours uniforme sur la question. En effet, l'art. 85 al.5 de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 dispose, s'agissant du contrôle parlementaire, que : « *Aucun document ne peut leur être refusé, réserve faite des sujets à caractère secret touchant à la défense nationale, au secret de l'instruction et au secret médical* ».

Au demeurant, il est pertinent de relever que le secret défense n'est pas la seule figure du secret reconnue par le droit. Le secret médical, le secret de l'instruction et le secret professionnel ont également connu une consécration juridique¹⁸.

La reconnaissance juridique du secret n'est toutefois pas un rempart à toute épreuve, contre le droit d'accès à l'information budgétaire. Cet alibi ne saurait, en aucun cas, être évoqué dans le cadre d'un contrôle juridictionnel initié par la juridiction des comptes¹⁹. De même le secret professionnel ne

peut être opposé à certaines administrations telles que : le contrôle supérieur de l'Etat, le Trésor, les Douanes, les brigades économiques, etc.²⁰

Au regard de tout ce précède, si certaines institutions étatiques sont parées contre l'alibi du secret, les citoyens ordinaires sont impuissants face à cette forteresse, d'autant plus que cette recette est instrumentalisée pour leur refuser l'accès à l'information budgétaire.

2- L'instrumentalisation de la reconnaissance juridique du secret

De l'esprit qui se dégage des instruments juridiques relatifs à l'information budgétaire, il ne fait point de doute que le principe est la négation de l'opacité. Le secret tient, en vérité, de l'exception qui, souvent, est capitalisée au péril de la règle elle-même.

Norme et exception ont chacune deux significations qui peuvent être distinguées mais qui se tiennent entre elles et renvoient les unes aux autres²¹. « *Dans son acception la plus ordinaire, la norme signifie ce qui est normal, ce qu'il est normal, c'est-à-dire admis, justifié, de faire, de voir, de dire, dans une certaine société à un moment donné. Mais la norme, c'est aussi ce qu'il est obligatoire de faire dans le même contexte. L'exception, pour sa part, est, par opposition radicale à la norme, ce qui justement ne peut pas être compris dans le champ d'une norme. Mais l'exceptionnel c'est aussi ce qui, à l'intérieur du champ de la norme, déroge à la règle, au sens matériel, posée par la norme* »²².

L'idée selon laquelle c'est « *c'est l'exception qui confirme la règle* », montre qu'il y a donc une *fondation réciproque des notions de règle et d'exception*. En un sens, là où n'existe pas de règle, de système de règles, il ne peut y avoir d'exception, car il n'existe rien alors à quoi comparer la chose que l'on présente comme *exceptionnelle* ». ²³ Ainsi, pour qu'une exception soit, il faut donc qu'elle s'oppose à une règle, qui, elle-même, permet de donner signification d'exception à un acte quelconque ²⁴. Cependant, l'exception n'a pas bonne réputation tant elle est suspecte ²⁵. Il est communément admis que l'exception, sous toutes ses formes, met à mal les qualités essentielles de la loi et, au-delà, du droit tout entier ²⁶. « *La règle de droit est caractérisée, si ce n'est définie, par un certain nombre de propriétés ou de qualités auxquelles les exceptions porteraient atteinte* » ²⁷.

C'est cette condition qui relativise l'effectivité du droit d'accès à l'information budgétaire. L'exception (le secret) souvent, prime sur la règle. Certains gestionnaires des fonds publics, attachés à la gestion opaque, usent de l'alibi du secret pour se soustraire à la norme qui, rappelons-le, est de communiquer. Au reste, suspects, les demandes d'information ne sont pas toujours bien perçues. « *D'une manière générale, le fonctionnaire évite de communiquer un document que le demandeur pourrait ensuite utiliser contre l'administration, voire contre l'agent qui le lui a communiqué* ». ²⁸ Aussi l'administration opère le choix et communique

les informations qu'elle juge, de manière subjective, moins risquées.

Cette prudence dont font preuve les agents publics, s'apprécie ainsi qu'il suit : soit le demandeur d'une information s'engage à ne pas la divulguer, soit l'agent saisi de la demande, pour se couvrir, s'en réfère à sa hiérarchie pour avis ²⁹. Il est évident que le gestionnaire, qui a conscience de ses fautes, ne peut se risquer à divulguer des documents compromettants. L'alibi du secret peut donc facilement être évoqué, laissant ainsi prospérer l'opacité ³⁰. Cela est autant plus préoccupant que le droit d'accès à l'information budgétaire, dont se prévaut le demandeur, se caractérise par des incertitudes.

B- Les incertitudes du droit d'accès à l'information

Du fait sa nature ambiguë (1), les recours émanant du droit d'accès à l'information sont peu probables (2).

1- La nature ambiguë du droit d'accès à l'information

Le droit d'accès à l'information a une nature trouble du fait d'un certain nombre d'aspects qu'il importe d'évoquer.

Est-ce un droit réel ? Telle est, entre autres, l'une des préoccupations qui taraudent l'esprit. A cet égard, François RANGEON répond ainsi qu'il suit : « *Le terme « accès » renforce le caractère potentiel de ce droit. L'accès désigne en effet une possibilité physique (entrer dans un lieu) ou intellectuelle d'obtenir*

une information. Dans ces conditions l'effectivité ne peut signifier qu'une application relative susceptible de degrés et différenciée de ce droit »³¹. Cette assertion est fondée, car épouse l'esprit du législateur camerounais. Les formules, qui se rattachent au droit d'accès à l'information, usitées par ce dernier, brillent par leur caractère vague et parfois ambigu. Pour preuve, l'art. 56 de la loi n°2018/011 du 11 juillet 2018 énonce que : « *L'Etat garantit les administrations financières, fiscales et douanières contre toute forme d'influence. Il veille également au respect des droits des contribuables et à l'information régulière du public sur leurs activités* ». Cette disposition est riche d'enseignement. Si d'un côté, l'Etat garantit les administrations financières, fiscales et douanières contre toute forme d'influence, de l'autre, il veille au respect du droit à l'information régulière du public sur leurs activités. Cette disposition, de toute évidence, héberge une ambiguïté : si tant est que l'influence peut se traduire par une quelconque action, l'administration, qui se sait protégée, n'est pas obligée de respecter la règle qui voudrait qu'elle informe. Que peut faire le citoyen dont « l'influence » ambitionne l'obtention d'une information ? Bien plus, comment l'Etat entend-il veiller au respect du droit à l'information ? Ce questionnement est révélateur d'un certain nombre de difficultés.

A bien y regarder, le droit d'accès à l'information budgétaire semble relever de la catégorie des déclarations d'intention. C'est un vœu pieux du législateur³² ; cela est autant plus

fondé qu'il existe des règles de droit qui n'édicte pas de véritables prescriptions mais se contentent d'énoncer des intentions, des objectifs, voire des simples considérations politiques³³. De par sa nature, le droit à l'information budgétaire suscite une préoccupation relativement au recours qui peut en découler.

2- Le recours peu probable

Le caractère incertain de l'obligation qui incombe à l'administration de s'acquitter du devoir d'information, impacte sur le recours qui peut découler d'un refus.

L'obligation est consubstantielle à la sanction. Partant, « *l'existence d'une obligation juridique n'est pas autre chose que la validité d'une norme juridique qui attache une sanction à la conduite contraire à celle qui forme l'obligation* »³⁴. De cette logique, quiconque voit sa demande d'information connaître un échec devrait tenter une action contre l'administration en cause. Toutefois, la nature du droit d'accès à l'information est problématique. En effet, le « soft Law » est une catégorie juridique non contraignante dont l'ambition n'est que de proposer les règles de conduite et non de les imposer³⁵. Il est dès lors difficile de revendiquer l'exercice du droit d'accès à l'information.

Le législateur conscient des difficultés d'exercice dudit droit, a, au travers de l'art. 95 al.4 de la loi n°2009/011 du 10 juillet 2009³⁶, admis qu'en cas de silence, relatif à une

demande d'information, dans un délai de 10 jours, tout requérant peut saisir l'autorité de tutelle qui doit donner suite dans un délai de soixante-douze heures. Toutefois, cette disposition ne dissipe pas le flou : Quelles sont les options offertes à l'autorité de tutelle une fois qu'elle aurait été saisie ? Que doit faire le citoyen après une décision insatisfaisante du préfet ? Est-il fondé de saisir le juge ? Si oui au bout de quel délai ? Sinon que devra faire le citoyen pour amener l'autorité à mettre à sa disposition les informations dont il a besoin ?³⁷Ce questionnement est pertinent.

Au reste, force de remarquer que jusqu'ici, le prétoire n'a jamais eu l'occasion de se prononcer sur une affaire relative à une demande de renseignement, à l'endroit de l'administration, formulée par un citoyen. Cette réalité dérive certainement de l'absence d'un discours explicite du législateur à propos, non sans nuire à l'effectivité du droit d'accès à l'information.

Au final, il est évident que le droit édifié en faveur du renseignement budgétaire, ne favorise pas le plein exercice du droit d'accès à l'information budgétaire. Ambitionner le contraire invite à un travail de légistique. Dans cette perspective, le recours à la « soft Law » est à proscrire lorsque le législateur souhaite réellement imprimer sa volonté sur le corps social. Cela étant, l'on ne saurait référer toutes les entraves inhérentes au droit d'accès à l'information budgétaire, aux seules difficultés procédant du droit.

II- Les obstacles générés par les acteurs en charge de l'animation de l'information budgétaire

Le droit est une volonté ; et, comme telle, il demeure dans l'abstrait si les acteurs en charge de son animation, font preuve d'inertie. Ce postulat vaut s'agissant du droit d'accès à l'information budgétaire. Ledit droit s'anime du fait d'une impulsion autonome de l'administration ou alors, d'une action externe traduite par une demande d'information. Cette logique infère nécessairement des initiatives d'autant de la puissance publique que des administrés³⁸. Or, force est de constater que le droit d'accès à l'information budgétaire, se heurte autant aux carences de l'administration (A) qu'à celles des administrés (B).

A- Les carences de l'administration

L'administration est le reflet de la performance économique de l'Etat dont il imprime l'action au quotidien. Plus la santé économique de celui-ci est satisfaisante, mieux son bras séculier est équipé, cela en adéquation avec les ambitions recherchées. Aussi, au regard de la déficience de moyens matériels (1) et humains (2) de l'administration camerounaise, l'accès à l'information budgétaire ne peut que s'en trouver limité.

1- La déficience de moyens matériels

A l'ère du numérique, toutes les administrations doivent impérativement s'arrimer à la nouvelle donne³⁹. La modernisation de l'administration publique passe

donc nécessairement, par l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

L'on ne peut, à propos, s'empêcher de relever les efforts des pouvoirs publics camerounais allant dans ce sens. Les services centraux⁴⁰, pour la plupart, sont dotés d'un site internet et, les services déconcentrés, des ordinateurs comme outil principal de travail. Cette condition devrait normalement faciliter la circulation de l'information budgétaire.

Toutefois, au-delà de la vétusté du matériel, par ailleurs mal entretenu, la disponibilité et la qualité de la connexion internet ne sont pas toujours celles espérées. Il arrive quelques fois qu'un usager en quête d'information, ne puisse combler ses attentes du fait de l'impossibilité, pour l'agent public, de se connecter à l'internet. Cette condition est pire s'agissant spécifiquement des services déconcentrés.

La couverture internet, en zone reculée, n'est guère inviable. Une telle situation s'explique par la disponibilité relative du réseau des différents fournisseurs. Il existe du reste, des lieux où celui-ci est complètement inaccessible. Autant dire que la circulation de l'information, en pareille localité, est difficile.

Pire, la fourniture en électricité s'apprécie comme l'obstacle majeure à la numérisation de l'information ; le revers de la médaille des réformes entreprises depuis peu. Les coupures intempestives⁴¹ empêchent la circulation normale

des informations. Lorsque ces interruptions sont de longue durée, l'administration ne peut, ni rendre disponible sur internet un renseignement, ni répondre à une sollicitation particulière d'un usager. Il n'est guère surprenant que l'agent public en charge de renseigner se fasse interrompre, dans à sa besogne, ou est incapable de s'y atteler, suite à une coupure d'électricité. Or, les administrations publiques, pour la plupart, ne sont pas dotées d'un groupe électrogène. Cette réalité compromet l'une des lois du service public⁴² : la continuité. En effet, à la lumière dudit principe, une personne publique est tenue de faire fonctionner régulièrement les services publics dont elle a la charge sans autres interruptions que celles prévues par la législation en vigueur.

La numérisation de l'information est pourtant la voie la plus indiquée pour faciliter la circulation de l'information budgétaire. D'une part, le citoyen de l'arrière-pays peut, au-travers d'internet, accéder aux renseignements souhaités sans avoir à effectuer le voyage pour la capitale ou pour l'une des métropoles. Il réalise, ce faisant, une économie relativement au temps et surtout pécuniaire. De l'autre, elle atténue, autant que possible, la corruption par l'évitement des contacts physiques entre individus ; une condition qui peut encourager les citoyens à rechercher les informations sans risque de se faire « extorquer ». L'on constate donc, avec regret, que l'Etat du Cameroun n'a pas suffisamment de moyens pour mener à bien sa politique de numérisation de l'information qui,

en vérité, est une aubaine pour l'expression du droit d'accès à l'information. Ces carences matérielles ne sont néanmoins qu'une surface des difficultés émanant de la puissance publique.

2- La déficience de moyens humains

L'administration publique se déploie, au quotidien, au travers de son personnel ; aussi, ses prestations sont-elles fonction des conditions de travail de l'état de celui-ci.

Le sous-effectif est une matérialité de l'administration camerounaise. Si cette réalité est relative dans les grandes métropoles, le problème est aigu dans l'arrière-pays. Travailler dans de pareilles conditions implique que le personnel fasse des choix. Dans cette perspective, certaines tâches, contrairement à d'autres, seront jugées prioritaires. La logique voudrait qu'un employé concentre toute son attention sur sa charge journalière classique plutôt que sur une demande d'information sporadique, qu'il pourrait d'ailleurs interpréter comme un « trouble à son activité ». Cela est d'autant plus pertinent que certains services ne sont pas dotés d'une cellule ayant en charge l'information. De manière générale, lorsque le labeur excède, l'agent public est moins enclin à répondre aux sollicitations qu'il juge secondaires.

En effet, malgré la numérisation, il existe des renseignements auxquels l'on accède qu'après une fouille manuelle, minutieuse et éreintante. L'idée d'un tel effort incommode déjà psychologiquement l'agent public ayant reçu la demande. Au reste, certains documents sources

sont souvent mal archivés de sorte qu'ils sont, par la suite, difficiles à retrouver. Cette réalité met en relief la nécessité d'une organisation rationnelle des institutions publiques.

Au demeurant, les fonctionnaires, et autres agents publics, manquent souvent de motivation. La nonchalance de certains semble trouver une explication dans leur traitement salarial. Surfant sur la nature du droit à l'accès à l'information et, surtout, fort de l'idée qu'ils ne sont pas obligés de répondre favorablement à une demande de renseignement, il arrive que des agents publics exigent une motivation pécuniaire préalable, pour leur propre compte, afin de récompenser leurs « efforts de recherche ».

L'évidence de la nécessité d'une approche pédagogique se dégage de ce qui précède. Aussi longtemps que le personnel administratif n'aura pas à cœur l'importance d'animer le droit d'accès à l'information budgétaire, les différentes sollicitations des usagers ne trouveront pas de réplique favorable. Or, l'implication de l'agent public est à prendre en compte pour un service public de qualité. Cela relève de l'organisation du travail, des pratiques de gestion des ressources humaines et du potentiel de l'agent public. Tels sont les leviers de mobilisation du personnel, susceptibles de promouvoir la performance des administrations publiques, notamment dans les pays en développement⁴³.

Si tant est que l'administration est responsable de l'état d'animation relative du

droit d'accès à l'information budgétaire, on ne saurait, sans risque de faire fausse route, tout lui imputer.

B- Les carences des administrés

Les citoyens, puisqu'il s'agit d'eux, tiennent une part de responsabilité non dérisoire, relativement aux limites du droit d'accès à l'information budgétaire. Leur inculture (1) couplée à leur précarité au plan pécuniaire (2), engagent l'expression du droit d'accès à l'information budgétaire.

1- Le défaut de culture

La majorité des camerounais brille par une culture insuffisante. Dans cet ordre de considération, l'ignorance est une limite du droit d'accès à l'information budgétaire.

Le niveau d'instruction d'une personne est celui qui correspond à la dernière année d'études accomplie ou au plus haut degré atteint par cette personne dans le système d'enseignement de son Etat ou d'un autre Etat⁴⁴. Au regard des faits, les camerounais sont de plus en plus instruit, ce qui marque une hausse significative du taux d'alphabétisation⁴⁵. Cela ne reflète toutefois pas le niveau de culture du camerounais s'agissant surtout « des affaires de la cité ».

Une franche non négligeable des camerounais ne s'intéresse pas aux affaires publiques. A titre d'illustration, pour une population évaluée à plus de vingt-six millions d'habitants, seule une infime partie seulement est

inscrite sur les listes électorales⁴⁶. Le reste manifeste un désintérêt expressif, source de leur faible culture juridique. C'est la raison pour laquelle beaucoup n'ont jamais entendu parler du droit d'accès à l'information budgétaire. Il est évident que l'on ne peut pas entreprendre animer quelque chose dont on n'a pas conscience de l'existence. Dès lors, seuls les citoyens qui ont un intérêt direct recherche pareille renseignement.

Par ailleurs, la complexité des finances publiques n'aiguise pas la curiosité des citoyens. Les mécanismes qui s'y prêtent et la terminologie employée, agissent tel un répulsif de sorte que seuls « les initiés » s'y aventurent. Autant dire qu'il ne s'agit pas simplement de rechercher les renseignements budgétaires, mais il faut également être capable de les interpréter par la suite, au risque de rendre la recherche entreprise inutile. Cet aspect technique a, certes, un réel impact sur l'expression du droit d'accès à l'information budgétaire, mais ne résume pas, à lui seul, l'attitude des citoyens.

2- Le défaut de ressources pécuniaires suffisantes

Les camerounais, dans leur immense majorité, sont essentiellement absorbés par des préoccupations relatives à leur survie. Force est de constater que les citoyens concentrent leurs « miettes » à la satisfaction des besoins vitaux. Cette précarité joue en défaveur de l'animation du droit d'accès à l'information budgétaire, d'autant plus que, souvent, l'accès au

renseignement souhaité n'est pas gratuit. Cette réalité, qui voudrait que les informations soient payantes⁴⁷ suscite une réflexion relativement au principe de la gratuité du service public.

Ledit principe traduit l'absence de prix payé par l'utilisateur ; les coûts étant assumés par la collectivité au moyen de l'impôt. En d'autres termes, le service public n'est pas gratuit ; il ne l'est qu'en surface. Partant, « *tout service public ayant un coût, doit-il être financé par l'impôt ou faut-il requérir une contribution de l'utilisateur ?* »⁴⁸.

S'agissant des frais inhérents à l'accès à l'information, l'on note qu'ils sont à la charge du demandeur. L'art. 95 al.3 de la loi n°2009/011 du 10 juillet 2009, pour ce faire, dispose: « *Tout habitant ou contribuable de la collectivité territoriale concernée peut à ses frais, demander communication ou obtenir copie totale ou partielle du compte administratif et de ses pièces annexes* ». Le flou encadrant le coût étant propice à la surenchère, le Comité des droits de l'Homme des Nations unies a jugé utile de préciser que les frais ne devraient pas constituer un obstacle déraisonnable à l'accès à l'information⁴⁹. A titre de comparaison, en France, l'art. 4 de la loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal dispose que l'accès aux documents administratifs s'exerce par la délivrance « *d'une copie sur un support identique à celui utilisé par l'administration ou compatible avec celui-ci et*

aux frais du demandeur sans que ces frais puissent excéder le coût de la production ». Les « *frais correspondant au coût de production et, le cas échéant, d'envoi (...) peuvent être mis à la charge du demandeur. Pour le calcul de ces frais sont pris en compte, à l'exclusion des charges du personnel résultant du temps consacré à la recherche, à la production et à l'envoi du document, le coût du support fourni au demandeur, le coût d'amortissement et de fonctionnement du matériel utilisé pour la production du document ainsi que le coût d'affranchissement selon les modalités d'envoi postal choisies par le demandeur* »⁵⁰. Cette approche du législateur français peut aider son homologue camerounais à la rationaliser les coûts.

Si, à l'évidence, les difficultés financières des camerounais ne sont pas prêtes de disparaître, la dynamique d'animation du droit d'accès à l'information budgétaire commande une réflexion afin de minimiser, autant que faire se peut, les coûts relatifs au renseignement. L'usage systématique de l'outil internet semble être la voie idoine. Une fois en ligne, l'utilisateur peut accéder à l'information sans plus avoir besoin d'entretenir un quelconque rapport avec l'agent public. Les seuls frais auxquels il est tenu sont en rapport à la connexion. En France, l'art. 4 de la loi du 17 juillet 1978 précise que l'accès aux documents administratifs s'exerce, au choix du demandeur et dans les limites des possibilités techniques de l'administration, soit par consultation gratuite sur place, soit par courrier

électronique et sans frais lorsque le document est disponible sous forme électronique.

Cette solution n'est toutefois pas sans embûches. Le taux de pénétration d'internet au Cameroun n'est pas satisfaisant⁵¹ ; il existe toujours une certaine portion non insignifiante, de la population, inapte à l'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication. L'ignorance et la précarité financière disqualifient cette catégorie de l'accès à l'information budgétaire, sauf au travers de la voie classique : le support papier. Or, il se trouve que la fouille est quelques fois éreintante pour les agents publics.

Au final, les principaux acteurs de l'animation du droit d'accès à l'information budgétaire que sont l'administration et les administrés, portent, chacun, une part de responsabilité en rapport à l'état observé dudit droit. Si d'un côté la puissance publique doit accélérer son processus de modernisation de l'autre, les citoyens sont appelés à se cultiver et à s'intéresser aux affaires publiques ; des préalables qui peuvent les amener à minimiser leur condition pécuniaire.

CONCLUSION

Bien que reconnu, à renfort d'instruments juridiques nationaux et internationaux, le droit d'accès à l'information budgétaire n'est pourtant pas « la chose mieux partagée » au Cameroun. Son régime juridique et les acteurs chargés de son animation, contribuent à la production de

facteurs inhibition qui le relativisent. Cette réalité n'épouse malheureusement pas, l'ambition de transparence budgétaire.

¹En effet, l'ordonnance n°62/OF/4 du 7 février 1962 portant régime financier de la République fédérale du Cameroun ; la loi n°2007/006 du 26 décembre 2007 portant régime financier de l'Etat ; la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques, sont autant d'instruments juridiques camerounais qui attestent de la volonté du pays d'épouser l'évolution dans une optique de quête de performance.

²Directive n°02/CM/UEMOA du 29 juin 2000 portant adoption du code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA-Annexes, P.3.

³Art. 1 al.2 de la loi n°2018/11 du 11 juillet 2018 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques.

⁴Art. 47 al.2 de la loi n°2018/11.

⁵Cf.art. 2 et suivants de la loi n°2018/11.

⁶C'est le cas des collectivités territoriales décentralisées.

⁷Pierre LASCOUMES, Evelyne SEVERIN, « Théories et pratique de l'effectivité du droit », *Droit et société*, n°2, 1986, P.101.

⁸Julien BETAÏLE, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, Thèse de doctorat, Université de Limoges, 2012, P.23.

⁹Denis Le LAY, Pour un manuel de légistique, *Les Cahiers du droit*, n°3-4, 1980, P.994.

¹⁰*Ibid.*

¹¹Nombreux sont les textes internationaux qui consacrent le droit à l'information : la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 ; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 ; la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples de 1981 ; la Déclaration de principe sur la liberté d'expression en Afrique de 2002 ; la Convention des Nations Unies contre la corruption du 31 octobre 2003 ; la Loi Type pour l'Afrique sur l'Accès à l'Information de 2013 ; la Déclaration universelle de l'UNESCO de novembre 2011 sur les archives ; la Directive n°05/11-UEAC-190-CM-22 relative au tableau des opérations financières de l'Etat ; la Directive n°01/08/UEAC-190-CM-17 du 20 juin 2008 relative aux lois de finances ; la Directive n°06/11-UEAC-190-CM-22 portant code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques ; la Directive n°07/08-UEAC-133-CM-18 fixant le cadre juridique des utilisateurs de réseaux et de services de communications électroniques au sein de la CEMAC ; etc.

¹²Art. 35 al.2 de la loi n°96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 02 juin 1972, modifiée et complétée par la loi n°2008/001 du 14 avril 2008.

¹³Bertrand WARUSFEL, « Le contrôle du secret de la défense nationale : une exigence de l'Etat de droit », *Cahier de la fonction publique et de l'administration*, n°199, 2001, P.1.

¹⁴Long Christ Papy NKOUAYEP, « Le droit à l'information du citoyen local en droit public financier camerounais, *Revue africaine des finances publiques*, N°3 et 4, 2018, P.32.

¹⁵L'art. 14 al.2 de la Constitution énonce la mission de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi qu'il suit : « *Le Parlement légifère et contrôle l'action du Gouvernement* ».

¹⁶A titre de rappel, cet article consacre ce qui suit : « *Le Gouvernement, sous réserve des impératifs de la défense nationale, de la sécurité de l'Etat ou du secret de l'information judiciaire, fournit des renseignements au Parlement* ».

¹⁷Il importe de relever que les deniers publics sont des fonds publics appartenant à un organisme public. Tandis que la gestion certains peut faire l'objet d'un secret, il n'en n'est pas ainsi pour l'ensemble.

¹⁸Cf. : l'art. 154 al.1 de la loi n°2005/007 du 27 juillet 2005 portant code de procédure pénale ; l'art. 85 al.3 de la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018.

¹⁹Cf. art.121 al.4 du décret n°2020/375 du 07 juillet 2020 portant règlement général de la comptabilité publique.

²⁰Cf. art. L 48 du code général des impôts.

²¹Jean-Christophe Le COUSTUMER, « La norme et l'exception. Réflexions sur les rapports du droit avec la réalité », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n°6, 2007, P.19.

²²*Ibid.*

²³*Ibid.*

²⁴*Ibid.*

²⁵Ariane VIDAL-NAQUET, « Propos introductifs : de l'exception à la règle ou quand l'exception devient la règle ... », P1, disponible à l'adresse : <https://hal.archives-ouvertes.fr>, Consultée le 7 mai 2022.

²⁶*Ibid.*

²⁷*Ibid.*

²⁸François RANGEON, « l'accès à l'information administrative », P.101, disponible à l'adresse <https://www.u-picardie.fr>, consulté le 7 mai 2022.

²⁹Cf. *Ibid.*

³⁰Le secret défense a un aspect subjectif : c'est l'administration qui détermine ce qui doit être considéré comme tel, les citoyens n'ayant ni les moyens, ni la possibilité de pouvoir en juger.

³¹François RANGEON, *op. cit.*, P.82.

³²Long Christ Papy NKOUAYEP, *op. cit.*, P.28.

³³*Ibid.*, P.29.

³⁴Norberto BOBBIO, *Essai de théorie du droit*, Paris, LGDJ, 1998, P.237.

³⁵Long Christ Papy NKOUAYEP, *op.cit.*, P.29.

³⁶Loi portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées.

³⁷Long Christ Papy NKOUAYEP, *op.cit.*, P.30.

³⁸Lire utilement, Lotfi MISSOUM, « Budget public, communication financière et information des citoyens », in

M. BOUVIER (dir.), *La transparence des finances publiques vers un nouveau modèle*, Actes du 6^e colloque international de Rabat, LGDJ, 2012, PP.29-35.

³⁹Lire à propos, Yannick Arnaud MBETSI, « L'administration publique camerounaise à l'ère de l'e-gouvernance : Etude de la présence de l'administration publique sur les réseaux sociaux à partir de leur site web officiel », *International Multilingual Journal of Science and Technology (IMJST)*, Vol. 5, 2020, PP.2190- 2196.

⁴⁰A titre d'illustration, le site internet de la direction générale des impôts est le suivant : www.impots.cm.

⁴¹L'on a, à titre d'exemple, observé qu'après la coupe des nations de 2022, la population camerounaise a été soumise à des délestages quotidiens.

⁴²Cf. Virginie DONIER, « Loi du service public : entre tradition et modernité », *RFDA*, 2006, P.1219 et s.

⁴³Cf. André TIOUMAGNENG, Issoufou NJIFEN, « Implication du personnel dans le secteur public administratif : exploration des leviers de la mobilisation au Cameroun », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 86, 2020, 801-817.

⁴⁴UNESCO/ST/P/58, P 2

⁴⁵Le taux d'alphabétisation au Cameroun, en 2018, était estimé à 77,1%. Cf. Unesco, « Adult literacy rate, population 15 plus years (both sexes) », UIS data centre.

⁴⁶Lors de l'élection présidentielle du 7 octobre 2018, seuls 6.667.754 des camerounais étaient inscrits sur la liste électorale et 3.590.681 ont accompli leur devoir civique.

⁴⁷Long Christ Papy NKOUAYEP, *op. cit.*, P.24.

⁴⁸Gérard PEKASSA NDAM, « La gratuité du service public de la justice en Afrique francophone : le cas du Cameroun », in Fabrice HOURQUEBIE (dir.), *Quel service public de la justice en Afrique francophone ?*, Bruxelles, Bruylant, 2013, P.118.

⁴⁹Cf. observation générale n°34, paragraphe 19.

⁵⁰L'art.35 de l'ordonnance de 2005 relative à la liberté d'accès des documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques.

⁵¹Le ministre des postes et télécommunication, Minette LIBOM LI LIKENG, lors d'une cérémonie qu'elle présidait le 7 aout 2018 à Yaoundé, faisait état de ce que le taux de pénétration d'internet, en 2016,était de 35,42%.