

## III. ENSEIGNEMENTS ET PERSPECTIVES

La consolidation de l'État de droit est un des objectifs prioritaires que l'OIF s'est assignée. Des avancées significatives, comme en fait état le présent Rapport, ont été réalisées durant ces deux dernières années dans l'espace francophone ; et les pays concernés ont manifesté un réel souci de poursuivre leurs efforts dans ce sens. Aussi, et dans la perspective de la mise en œuvre sans cesse plus conforme aux engagements pris par les États et les gouvernements avec la Déclaration de Bamako, les évolutions amorcées et les progrès enregistrés doivent être poursuivis, soutenus par la Francophonie pour en accroître l'effectivité et favoriser l'appropriation réelle et généralisée des valeurs et des normes de l'État de droit.

Plusieurs séries d'actions sont susceptibles de contribuer à cet enjeu majeur :

### UNE APPROCHE PRAGMATIQUE ET RÉALISTE DU DÉVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL

De nombreux progrès sont constatés dans la mise en place des institutions indispensables à l'établissement de l'État de droit et l'on observe que nombre de celles-ci manifestent un réel souci de satisfaire aux missions qui leur sont imparties. L'heure est à l'approfondissement de la recherche de solutions pour mettre fin aux dysfonctionnements relevés par le Rapport, tels que : institutions qui, bien que prévues par les textes, n'ont pas été, à ce jour, installées et dont les membres n'ont pas été nommés ; paralysie des institutions en raison de la disproportion entre d'une part leur architecture et leurs missions et d'autre part les moyens qui leur sont affectés ; modalités de saisine et de conditions d'accès très restrictives ; redondance et empilement d'institutions se chevauchant et se contrariant ; institutions incomprises des populations et parfois des agents chargées de les servir.

Dans la perspective d'un fonctionnement effectif et efficace de l'État de droit, l'attention mérite d'être attirée sur un certain nombre d'orientations stratégiques des politiques institutionnelles définies et mises en œuvre dans l'espace francophone :

- *le développement institutionnel doit s'attacher à une prise en compte plus réaliste des moyens effectifs dont disposent les États, ou, à défaut, de ceux qui pourraient être utilement mobilisés par la Francophonie, dans une synergie renforcée avec la communauté internationale.*
- *une réflexion approfondie mérite d'être sans cesse poursuivie, en premier lieu par les États et gouvernements intéressés afin d'évaluer leurs performances dans ce domaine, ajuster le dispositif ou procéder à des réformes. Ces actions, comme les appuis de la Francophonie, sont délicates dans la mesure où ils doivent tenir compte, d'une part, d'une série de contraintes provenant de l'ordre international et de ses traductions juridiques et, d'autre part, du nécessaire respect de l'approche francophone qui entend exclure toute idée de suivisme et de mimétisme et toute référence mécanique à des modèles juridiques et institutionnels préétablis et « clés en main ». Ce travail à la fois de capitalisation des pratiques et des expériences du passé, d'imagination juridique et d'endogénéisation, est une condition majeure d'un développement institutionnel permettant l'appropriation des valeurs et des normes de l'État de droit par les intéressés.*

## DES ACTIONS FAVORISANT L'APPROPRIATION DES VALEURS ET NORMES DE L'ÉTAT DE DROIT

L'État de droit appelle d'autres actions que celles relatives à l'optimisation des structures de l'ingénierie institutionnelle tant il dépend, pour être effectif, de contextes historiques, sociaux et culturels propres à permettre son appropriation et la diffusion de ses valeurs. Il y a là une priorité pour l'OIF qui requiert de mieux identifier une pédagogie partagée et des actions novatrices d'animation et d'intercession, prenant plus en compte la dimension culturelle et les spécificités nationales et régionales.

*L'appropriation de la culture juridique et institutionnelle se doit d'abord d'être le fait des citoyens : elle implique, à ce titre, le développement d'actions d'information et de communication sur le rôle et le fonctionnement des institutions, avec, comme corollaire, une connaissance plus précise de leurs droits et de leurs devoirs.* Le renforcement des capacités d'information et de communication des institutions, l'élaboration de documents pédagogiques et de vulgarisation sur le rôle des institutions, leurs modes de saisine, mais également la publication la plus systématique possible de leurs décisions, avis et recommandations, sur multiples supports, se présentent, à cet égard, comme des secteurs d'investissement privilégiés.

*Pour ce qui est des membres et des personnels des institutions, une telle appropriation incite à mettre un accent particulier sur le développement de systèmes opérationnels de formation, privilégiant l'interactivité et l'échange d'expériences, ainsi que la capitalisation des résultats.* Préconisé par l'ensemble des réseaux institutionnels qui ont contribué à la réalisation de ce Rapport, le développement de dispositifs de sensibilisation et de formation de cette nature, constitue un moyen privilégié du renforcement de l'indépendance comme de la capacité d'action des institutions. Trois directions sont suggérées pour le développement et la rationalisation de l'offre francophone en ce domaine :

- valoriser les savoirs en capitalisant les travaux des réseaux qui organisent de façon périodique des séminaires de formation continue à l'attention des institutions membres.
- structurer l'offre de sensibilisation et de formation autour des thèmes fondamentaux de la consolidation de l'État de droit, à la lumière des préoccupations ou des problématiques principales identifiées en liaison avec les partenaires de l'OIF ;
- veiller à la réalisation de manuels de formation valorisant un savoir faire et un patrimoine communs dans le domaine de la consolidation des institutions de l'État de droit, à l'instar du guide sur le traitement du contentieux électoral, en cours d'élaboration.

*Engager un plaidoyer plus systématique de l'OIF auprès des organisations internationales partenaires.* Forte d'une démarche, structurée et documentée, en faveur de l'appropriation des normes et des valeurs de l'État de droit et de la démocratie, la Francophonie doit s'attacher à promouvoir de façon plus résolue l'action des institutions comme des réseaux partenaires auprès des bailleurs de fonds. Elle peut s'appuyer à cet égard, à la lumière des conclusions du Symposium international sur l'accès aux financements internationaux dans le domaine de la gouvernance, sur les accords de coopération signés avec plusieurs organisations internationales, dont le protocole d'accord avec la Commission européenne (août 2006), de même que sur les échanges réguliers avec la Banque mondiale et la Banque africaine de développement.

## SOUTENIR LA VITALITÉ ET LE RÔLE DES RÉSEAUX INSTITUTIONNELS FRANCOPHONES POUR ASSURER LE RENFORCEMENT DES INSTITUTIONS DE L'ÉTAT DE DROIT ET DE LA DÉMOCRATIE

La participation des réseaux institutionnels aux différentes activités menées par l'OIF dans le domaine de l'État de droit, de la Démocratie et les Droits de l'Homme, présente l'une des spécificités de la coopération dans l'espace francophone ; ceux-ci se sont vus conférer par la Déclaration de Bamako un rôle significatif, tant au titre de l'observation et de l'évaluation permanente des pratiques de la démocratie, des

droits et ces libertés dans l'espace francophone, que dans la réalisation de leurs multiples missions : celle de relais aux fins de l'identification des besoins matériels des Institutions, celle d'acteur privilégié en matière de sensibilisation et de formation aux exigences de l'État de droit démocratique, et, enfin, celle d'être l'espace de l'exercice effectif du principe de solidarité entre elles, en particulier en faveur des Institutions fragilisées à divers titres. Ce rôle des réseaux devrait être amélioré par l'installation d'un dialogue plus soutenu entre l'OIF et les Réseaux afin de disposer de façon encore plus circonstanciée, en s'appuyant sur les acquis déjà obtenus grâce à l'approche développée pour les contributions à l'élaboration du présent Rapport, de données nuancées sur les situations constatées.

A cet effet, il est préconisé :

- *de s'assurer de la participation des institutions concernées de l'ensemble des pays membres de l'OIF aux travaux des réseaux*, afin de favoriser l'appropriation de principes et de valeurs communs, et, dans le même temps, d'approfondir la réflexion sur l'efficacité et la diversité des systèmes juridiques représentés au sein de l'espace francophone, sources de pratiques utiles diversifiées. Des concertations de portée régionale seraient de nature à soutenir cette démarche en faveur d'une mobilisation des espaces aujourd'hui insuffisamment associés aux activités des réseaux (Europe centrale et orientale, régions Asie – Pacifique et Monde Arabe) ;
- *d'intensifier la sensibilisation des institutions concernées et de leurs réseaux à la philosophie et aux enjeux de la démarche de l'observation et de l'évaluation en Francophonie*, préciser le champ concerné et ajuster, en conséquence, les mécanismes de collecte et de traitement de l'information, avec des indicateurs qualifiés.
- *de porter, à la lumière des pratiques déjà observées, un suivi plus attentif :*

aux dysfonctionnements, ainsi qu'à leurs causes, que le présent Rapport a relevés en ce qui concerne les institutions, leur création et leur mise en œuvre

aux atteintes les plus sensibles à l'indépendance des institutions en tant qu'elles sont concernées par ce principe ; l'attention devant être prioritairement portée à la situation de la Justice, en liaison, notamment, avec l'Association africaine des hautes Juridictions francophones (AAHJF) qui préconise l'institution d'un Observatoire de l'indépendance de la magistrature dans l'espace AAHJF, aux suites données effectivement aux décisions, avis et recommandations formulés par les institutions, enfin, aux efforts déployés par celles-ci pour la promotion de la culture démocratique et institutionnelle.

- *de renforcer le dispositif d'appui aux réseaux et aux institutions de l'État de droit, notamment en :*
  - *renforçant les cellules d'animation des réseaux*, appelés à mieux appréhender, puis à relayer les attentes et les besoins des institutions membres.
  - *incitant les États, avec le soutien de la Francophonie en tant que de besoin, à la mise en place de plans d'action nationaux en faveur du développement institutionnel*, qui seraient présentés à l'ensemble des partenaires au développement, à l'instar des plans d'action conçus par plusieurs États dans le secteur de la Justice. La tenue, en 2007 ou 2008, de la 4<sup>ème</sup> Conférence des Ministres francophones de la Justice devrait permettre de préciser les axes d'intervention prioritaires de la Francophonie en ce secteur.
  - *soutenant la consolidation du rôle de l'APF en tant que levier et coordonnateur des actions de coopération parlementaire*, multilatérales et bilatérales, dans les pays francophones, en particulier en faveur des Parlements issus des élections de sortie de crise, à l'instar de la démarche engagée en Haïti, à la demande du Secrétaire général de l'OIF ;

- *veillant à la pleine utilisation des capacités offertes par le Système d'information de la DDHDP*, concernant la circulation des informations entre les réseaux, qui a déjà connu des améliorations significatives par la mise en ligne d'informations régulières sur leur fonctionnement, ainsi que sur leurs activités, sur le site Internet. Cette fluidité bénéficiera de l'ouverture prochaine d'un espace de travail et d'échanges réservé ;
- *encourageant la concertation entre professionnels de mêmes compétences dans les domaines de la protection des données personnelles et de la lutte contre la corruption*, en assurant aussi des liens, dans ce dernier secteur, avec les OING et les Observatoires déjà partenaires de la Francophonie, comme l'Observatoire des fonctions publiques africaines (OFPA), et Transparency International, de manière à mettre à la disposition des pays membres, tant les pratiques que les textes utiles ;
- *promouvant une réflexion commune plus globale sur la gouvernance*, intégrant par exemple les questions afférentes à la lutte contre la corruption dans la gestion des finances publiques, comme à l'encadrement des conditions de passation des marchés publics ; ou les problèmes liés à la réforme de l'administration et de la fonction publique, ainsi qu'à la mise en place d'une administration publique plus efficace, intégrant les préceptes de la décentralisation.

### **ACCOMPAGNER LES EFFORTS DE RATIONALISATION DES PROCESSUS D'INTÉGRATION JURIDIQUE RÉGIONALE ET DE PROMOTION DE LA DIVERSITÉ JURIDIQUE**

Une des évolutions les plus marquantes dans la Francophonie, mais que l'on retrouve dans d'autres espaces, est la création d'organisations régionales provoquant un processus d'intégration, ou, selon les cas, d'harmonisation, juridique. L'Europe en est une manifestation notable, sans être pour autant achevée, et elle a constitué une source d'inspiration pour d'autres. Ainsi en Afrique les exemples en sont nombreux. Ces regroupements à vocation et/ou effet juridique dépassent les missions de la Francophonie à une réserve près : lorsqu'ils se situent dans l'espace de la francophonie, ils constituent un atout d'importance pour la défense de la diversité juridique. L'OHADA est un exemple topique d'une institution méritant une attention particulière de l'OIF en tant qu'elle contribue au renforcement de la sécurité juridique dans plus de quinze pays francophones et qu'elle est organisée autour d'un droit qualifié de tradition romano-germanique ou de « civil law », dont elle assure la promotion, objectif non négligeable à une époque de concurrences des systèmes juridiques dans le monde.

Cet enjeu justifie que l'OIF se penche avec attention sur un ensemble de questions soulevées par la multiplicité des organisations d'intégration et de coopération juridique et leurs relations entre elles et avec les États et sur les mécanismes de prévention et de traitement des conflits et contrariétés de normes et de compétences à imaginer.

*En raison tout autant de son importance stratégique et des difficultés qui peuvent obérer son avenir, l'OHADA mérite un examen particulier*, prenant aussi en compte ses perspectives d'élargissement aux pays de langue anglaise et de Common law, de manière à faciliter la recherche par les États, à la condition qu'ils en aient la volonté et en tirent les conséquences financières et institutionnelles, de solutions appropriées. Dans ce cas précis, il peut notamment être envisagé :

- de renforcer les capacités des institutions nationales chargées de la mise en œuvre du droit OHADA (personnel judiciaire et auxiliaires de justice dont les Barreaux) ;
- de réformer les Commissions nationales OHADA afin de leur conférer une plus grande légitimité ;
- de procéder à une relecture des Actes Uniformes afin de réajuster certaines de leurs dispositions à la lumière de la pratique quotidienne observée ;

- d'intensifier la formation, la publication et la recherche : à ce titre, la création, au sein de l'ERSUMA, d'un véritable pôle de recherche sur l'OHADA, ainsi que la dotation de la CCJA en moyens informatiques facilitant la collecte, le traitement, les commentaires et la diffusion de la jurisprudence, seraient de nature à contribuer positivement à cette démarche, qui doit s'accompagner d'un effort sensible d'information et de vulgarisation en direction des citoyens, par la traduction du droit OHADA en langue nationale, comme au Mali, en langue bambara.
- de rendre plus accessible le droit aux justiciables, par des politiques rénovées de diffusion officielle.
- d'approfondir la réflexion sur les dynamiques de développement de l'OHADA. L'ouverture, en cours, de l'OHADA à d'autres États, notamment d'inspiration de la Common law, de même que son élargissement à des États n'appartenant pas à la Francophonie, sont susceptibles de poser, à terme, des questions de compatibilité des régimes juridiques, ou d'interprétation des textes. Dans un tel contexte de diversité, l'OIF peut utilement s'investir dans une réflexion destinée à mieux cerner ces contraintes afin de mieux les circonscrire. ]

*La période actuelle se caractérise par une recrudescence de ce que l'on appelle communément la concurrence des systèmes juridiques dans le monde, attisée par de nombreuses controverses et la publication de travaux d'organismes internationaux mettant en cause l'un d'entre eux, le droit romano-germanique ou de civil law (cf. Les rapports « doing business » issus de la Banque Mondiale). L'OIF, consubstantiellement attachée à la diversité juridique, aussi essentielle que la diversité culturelle, trouve là un terrain d'engagement dans lequel elle s'est déjà investie en soutenant notamment une série d'études rigoureuses tendant d'une part à démontrer les limites, les erreurs et les insuffisances des méthodes utilisées pour mesurer le droit et établir des classements et d'autre part à identifier les objectifs poursuivis par leurs auteurs. En mobilisant l'expertise de l'OIF et de ses Réseaux, comme celle de ses Opérateurs, en soutenant les recherches sur la concurrence et la diversité des systèmes juridiques, comme en appuyant des actions de sensibilisation et de promotion, la Francophonie semble ainsi à même d'asseoir utilement son rôle naturel dans ce domaine.*

### **APPROFONDIR LA RÉFLEXION SUR UN PROJET DE CAPITALISATION DU SAVOIR FAIRE FRANCOPHONE DANS LE DOMAINE DE LA GOUVERNANCE**

L'OIF s'est massivement investie dans le renforcement des capacités de l'État de droit et par ses actions qu'elle n'a pas hésité à développer et décliner elle est devenue un interlocuteur incontournable de la réflexion pour l'amélioration de ce que l'on appelle, aujourd'hui, la « gouvernance ». Elle est allée plus loin : par un soutien durable aux Institutions progressivement mises en place depuis 1990, et un appui structuré à la dynamique de création de Réseaux institutionnels, francophones, mais aussi à vocation continentale, l'OIF a en définitive jeté les bases d'un véritable pôle francophone de la gouvernance. Son arri-  
 mage s'est notamment effectué au Bénin.

Ce dernier résulte de la conjugaison des activités de l'École régionale supérieure de la magistrature (ERSUMA) de l'OHADA, à Porto Novo, du Centre international en Afrique de formation des Avocats francophones (CIFAF), de l'Observatoire des Fonctions publiques en Afrique (OFPA), ainsi que des secrétariats permanents des réseaux africains que sont l'Association Africaine des Hautes Juridictions Francophones (AAHJF), à l'initiative de la Cour Suprême du Bénin et le Réseau des Instances Africaines de Régulation de la Communication (RIARC), sous l'égide de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) du Bénin. De même la Francophonie a-t-elle été saisie d'un projet de création d'un Institut Africain pour les questions électorales.

C'est pourquoi le moment semble opportun pour examiner les voies appropriées d'une rationalisation plus poussée de l'ensemble de ces partenariats, selon une démarche déjà engagée afin de croiser les formations afférentes à chacun de ces secteurs, ainsi que pour valoriser ces acquis, tant de méthodes, par l'échange d'expériences, que de contenu, auprès de l'ensemble des pays africains, impliqués, au sein de l'Union Africaine, dans la mise en œuvre du Nouveau Partenariat pour le Développement en Afrique (NEPAD), en son volet « Gouvernance ». Ces préoccupations paraissent pouvoir être partagées avec différentes Instances multilatérales, financières et de coopération, dans le cadre de la relance ou de la rénovation des Accords liant l'OIF à ces dernières.