
L'accès du droit étranger : point de vue de la Francophonie

Bruxelles, 15-17 février 2012

I.- HISTORIQUE DU PROGRAMME

Lors du 3^{ème} Sommet de la Francophonie de mai 1989, tenu à Dakar et regroupant les Chefs d'États et de Gouvernements des pays ayant en partage le français, la connaissance du droit, par les citoyens des pays concernés, est apparue comme une exigence fondamentale pour le renforcement de la démocratie, la promotion de l'État de droit, et la préservation d'une paix sociale sans laquelle aucune entreprise de développement n'est possible. Aussi, face à l'importance des enjeux de la diffusion du droit dans les États modernes, une recommandation forte a-t-elle été adoptée à l'issue de ce Sommet. Cette recommandation prescrivait la mise en place d'un dispositif approprié de promotion de la diffusion du droit au sein de l'espace francophone.

Pour donner suite à cette recommandation, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) a initié, dès 1993, un programme élaboré et ambitieux en vue de soutenir la collecte, le traitement documentaire et la diffusion de la législation et de la jurisprudence dans les États de son champs d'action.

Bien entendu, pour la Francophonie, quand on parle de l'accès à l'information juridique, il s'agit de l'accès à l'ensemble du droit (Lois, décrets, règlements, jurisprudence, etc...).

De notre point de vue, la diffusion du droit sera entendue au sens le plus large mais c'est d'abord une diffusion de textes organisés et structurés selon un objectif ou un public cible.

Offrir de l'information juridique à un public déterminé ne suppose pas le même traitement que d'offrir de l'information au plus grand nombre. La vulgarisation du droit constitue également un volet important de sa diffusion et, en la matière, la complexification des textes rend cet objectif souvent nécessaire au Sud comme au Nord. Mais quel que soit l'objectif de cette diffusion elle réclame de nos jours, en amont, un traitement informatique commun.

Nous aborderons donc ici la diffusion du droit dans l'espace francophone, droit commercial y compris.

La compréhension des enjeux de la diffusion du droit dans les États francophones, particulièrement ceux de Sud mérite après avoir décliné les objectifs et la stratégie de la diffusion du droit, que l'on relève les facteurs qui limitent l'accès des citoyens au droit pour démontrer l'intérêt de sa vulgarisation dans les États concernés et les moyens mis en œuvre par la Francophonie.

1.- objectifs du programme Diffusion du droit de l'OIF

L'accès à l'information juridique est un préalable pour le maintien de la paix, le renforcement de la démocratie et la protection des droits de l'Homme. C'est dans ce contexte que le projet « Diffusion du droit » de l'OIF s'est donné pour missions d'aider les États à saisir les textes de leur droit positif et à les publier, en leur fournissant du matériel informatique et la formation nécessaire. Le schéma d'intervention mis en place prévoyait un ensemble de normes d'organisation, de méthodes et techniques communes, et poursuivait deux objectifs principaux à savoir :

- Aider les États qui le souhaitent à organiser une gestion fiable des textes juridiques (lois et règlements, décisions des Cours et tribunaux), aux fins de conforter leurs activités, de les moderniser en utilisant les technologies nouvelles de gestion et de diffusion.
- Favoriser la connaissance du droit des États francophones à l'extérieur, en priorité dans l'espace francophone, mais aussi dans les autres pays.

Cependant, on s'est vite aperçu qu'il ne suffit pas, pour un État, de disposer d'une législation et d'une réglementation adaptées aux enjeux de l'État de droit et de la démocratie, et conformes aux aspirations des citoyens. Il faut aussi que ces textes soient connus pour être appliqués. Pour ce faire, leur diffusion revêt une importance primordiale. Il y a là une mission de service public à laquelle aucun État ne peut se soustraire.

La plupart des États francophones répondent à cette mission d'information par la publication d'un Journal officiel papier. Mais, aujourd'hui encore, on doit constater que la publication des textes législatifs et réglementaires, et de la jurisprudence :

- n'est pas toujours assurée de façon systématique et régulière dans les pays de l'espace francophone,
- ne bénéficie qu'à un nombre très limité de lecteurs,
- ne permet pas d'avoir une image exacte du droit en vigueur, notamment en ce qui concerne les textes modificatifs.

A-. La stratégie mise en place par l'OIF pour contribuer à un accès au droit effectif

Le besoin d'organiser une gestion systématique des textes juridiques, lois et règlements, mais aussi jurisprudence, en les regroupant dans des banques de données informatisées, s'est traduit, par la mise en place au sein de l'OIF, d'un programme de collecte, gestion et diffusion du droit. Il fallait ensuite résoudre les problèmes suivants :

- Comment assurer une collecte exhaustive des textes, alors que les sources du droit sont diverses ?
- Comment assurer une gestion fiable et permanente de l'évolution des droits nationaux ?

- Comment assurer une diffusion la plus large possible ?

Face à cette problématique, la Francophonie a mis en ligne, en 2003 un site portail "Droit Francophone" pour offrir un lieu privilégié d'accès, qui rassemble des hyperliens avec l'ensemble des ressources juridiques pertinentes en ligne des États membres de la Francophonie.

La création de ce site avait pour objectifs, d'une part de réunir l'ensemble des données collectées et gérées directement par l'OIF, et d'autre part, de réunir ou de permettre un accès immédiat à l'ensemble des données juridiques gérées par des opérateurs nationaux, ainsi que par les réseaux appuyés ou créés sur l'initiative de l'OIF pour contribuer au développement de ses programmes de coopération.

L'OIF assurait ainsi la mutualisation de l'accès aux textes juridiques des États, aux fins, d'une part, de leur diffusion, directement ou par l'intermédiaire de partenaires spécialisés, à l'ensemble des États, francophones, et d'autre part, la constitution de produits informatifs, notamment thématiques, sur tous supports, papier, informatique et Internet.

Cette stratégie entendait assurer la visibilité et la valorisation des actions de la Francophonie et de ses États membres et de leur production juridique, en vue de conforter l'État de droit, facteur de Développement.

Le portail droit.francophonie.org était organisé par pays, il donnait l'accès à des textes, (essentiellement des lois), il constituait également un annuaire de liens juridiques. Il se voulait être un point d'accès aux droits du monde

Cependant, la situation a aujourd'hui changé. Si l'internet constitue toujours un moyen privilégié pour diffuser le droit, sa maîtrise pour la publication de textes semble mieux répartie à travers le monde. La mise en forme, la présentation, les mises à jour, sont parfois à améliorer mais il nous semble que la situation est différente de l'époque où même les États du Nord ne diffusaient que faiblement leurs droits.

Ce constat a conduit l'OIF à revoir son approche du soutien à apporter à la diffusion du droit, et à reconsidérer l'utilité du site « [droit francophonie.org](http://droit.francophonie.org) ».

En effet, la réduction de nombreux coûts, comme une certaine démocratisation des outils rendue possible par le développement des logiciels libres font qu'il n'est plus acceptable que l'information juridique des États soit hébergée à l'extérieur : au-delà de l'évidence territoriale, une telle situation provoque chez l'utilisateur une apparente véracité que seul l'État est à même de garantir.

Une étude a donc été commandée par l'OIF conséquence de la réflexion introduite depuis 2 ans, pour réfléchir sur une meilleure stratégie de diffusion du droit. A ce stade, avant le rapport et les recommandations de cette étude, il nous semble envisageable d'affirmer la volonté de l'OIF de promouvoir l'accessibilité et la diffusion du droit en relayant l'information juridique effectivement diffusée par les États, et en appuyant les initiatives permettant cette diffusion là où elle n'est pas encore effective.

Nous nous acheminons donc vers la constitution d'un portail permettant de relayer les efforts liés à l'information juridique des États membres de l'OIF, mais aussi de ses partenaires (Réseaux institutionnels et Organisations internationales non gouvernementales) avec une finalité simple à percevoir : apprécier les sociétés à travers leurs droits.

Aussi, c'est au niveau de la collecte des informations juridiques et du soutien à la mise en place d'infrastructures permettant d'impulser et d'assurer le suivi de projets d'accès et de diffusion du droit que consiste le travail nécessaire à la réalisation de cet objectif de diffusion du droit.

B. - Les facteurs qui limitent l'accès des citoyens au droit

La connaissance des règles régissant l'organisation et le fonctionnement des États francophones du Sud par les nationaux se heurte à un certain nombre d'obstacles qui tiennent aussi bien à l'histoire de la construction du droit, à l'état de l'arsenal juridique existant qu'aux moyens de vulgarisation du droit dont disposent ces États.

Bien que le projet de diffusion du droit ait été inspiré par les Chefs d'États et de Gouvernements réunis à Dakar au Sénégal en mai 1989, l'on a tout de même constaté, au lancement du programme de diffusion du droit par l'OIF, que plusieurs pays n'étaient pas en mesure de prendre les décisions nécessaires en faveur de la diffusion du droit. Cette situation quasi générale n'en avait pas moins des explications spécifiques selon le pays. Ici, le manque de volonté politique pouvait justifier le maintien du statu quo, tandis que les difficultés économiques, liées aux programmes d'ajustement structurel ne permettaient pas de créer de nouvelles structures budgétivores par là. Dans certains pays, la diffusion du droit, bien que nécessaire, n'apparaissait pas comme une priorité au regard des besoins primaires à satisfaire par ailleurs. Plus généralement, il convient de constater que c'était plutôt des lacunes organisationnelles qui n'ont pas favorisé l'émergence des dispositifs nationaux appropriés de diffusion du droit.

En outre, en observant le processus législatif et réglementaire dans les États du Sud, on constate qu'il ne favorise pas l'implication populaire aux circuits de diffusion des droits nationaux. Dans ce contexte, le citoyen ordinaire éprouve des difficultés objectives à accéder au droit.

Quant à l'état de la documentation juridique, on peut constater qu'en plus de son abondance et de son éparpillement dans les différentes structures productrices de textes et de décisions de justice, le droit des États francophones du Sud est conservé sur des supports qui ne résistent pas aux multiples manipulations qu'appelle la consultation permanente.

S'agissant des moyens de vulgarisation du droit, il est à noter que si les différents États parviennent à publier leurs textes législatifs et réglementaires au journal officiel, leur distribution sur les espaces nationaux n'est pas toujours assurée. La situation est plus compliquée pour la jurisprudence qui requiert un travail préalable de rédaction et de sélection avant sa mise à disposition du public. C'est dire que la diffusion du droit comporte, à priori, un coût important qui pourrait détourner les pouvoirs publics vers d'autres secteurs jugés prioritaires, retardant ainsi une diffusion du droit pourtant indispensable pour le développement et l'établissement de l'État de droit.

Cependant, malgré l'importance des obstacles relevés ci-dessus, la sensibilisation effectuée par l'OIF, les sessions de formation organisées dans le cadre du programme COGEDI, ainsi que la fourniture du matériel informatique et autres équipements aux États, ont progressivement modifié l'attitude des pouvoirs publics, notamment dans les discours et déclarations publiques. En plus, le regain de vitalité de la société civile, issu des conséquences du processus de libéralisation de la fin des années 80, a également influé sur le comportement des responsables administratifs vis-à-vis de cette affaire.

Très en amont, l'OIF a activement participé à la numérisation de la collection complète du

Journal officiel haïtien. Cette collection remarquable qui va englober les 2 siècles d'existence de la République d'Haïti est aujourd'hui accessible. C'est tout un patrimoine qui a été préservé malgré le tremblement de terre du 12 janvier 2010 et qu'il sera donc possible d'intégrer dans un traitement de l'information plus poussé.

Consciente de ce double constat, l'OIF a engagé un certain nombre d'actions pour favoriser la disponibilité du droit dans les pays membres; - L'action de l'OIF devrait être appuyée par les partenaires internationaux afin de rendre cette disponibilité effective; -L'apport des technologies de l'information et de la communication, notamment l'internet, est déterminant en matière d'accès au droit.

II-. Le partage de l'information juridique pour l'accès au droit

Le droit couvrant par définition tous les sujets, sa diffusion est susceptible d'intéresser l'ensemble des opérateurs directs, les réseaux institutionnels et les organes subsidiaires de la Francophonie, sans oublier les Organisations non gouvernementales et celles de la société civile, ainsi que l'AUF et l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie qui est un partenaire privilégié de l'OIF. Ces organes, institutions et associations regroupent au niveau local les relais utiles (par exemple le campus numérique francophone) qui doivent être appréciés et même consultés dans cette volonté de collecte de l'information.

A-. Le Réseau francophone de diffusion du droit (RF2D)

Etroitement lié à la problématique de la collecte de l'information et à la création de banques de données juridiques, la définition d'une stratégie opérationnelle de nature à faciliter la collecte des données est devenue une nécessité, dans la mesure où, l'un des plus gros problèmes rencontrés a été la disponibilité des textes, comme nous l'avons relevé plus haut.

Pour pallier cette difficulté, il convenait d'accélérer le développement des opérateurs principaux qui sont les mieux placés dans un État pour procéder à l'inventaire des textes disponibles, à l'identification des textes qui présentent un intérêt particulier et qui devraient faire l'objet d'une diffusion prioritaire, et à assurer la coordination des efforts et la concertation, essentielles entre tous les partenaires impliqués au niveau de la production, de la gestion et de la diffusion des données et informations juridiques et judiciaires dans un État.

Le réseau francophone de diffusion du droit créé à Ouagadougou en décembre 2007 procédait de la volonté des États de trouver un cadre plus approprié devant accélérer l'émergence de véritables structures de diffusion du droit dans l'espace francophone. Il s'agissait également, à travers ce cadre permanent de concertation, d'entretenir une coopération multiforme entre les différents membres, afin de vulgariser les méthodes et pratiques ayant fait leurs preuves ici ou là. Le but ultime recherché à travers cette démarche étant d'atteindre l'objectif majeur poursuivi par la francophonie à savoir : assurer la fluidité de la circulation de l'information juridique au sein de tout l'espace francophone.

L'activité de ce Réseau s'inscrit en droite ligne des objectifs de l'OIF, en ce qui concerne notamment le développement du site portail du droit francophone.

Le rôle du RF2D est double. D'une part, en favorisant la recherche des outils performants de diffusion du droit et en assurant leur utilisation par tous, le Réseau garantit un développement notable et équitable des différentes banques de données juridiques qui participent à l'alimentation du site portail. D'autre part, à travers la promotion de la création des structures de diffusion du droit, le RF2D densifie la chaîne des pourvoyeurs d'informations devant alimenter, au quotidien, le site portail. Cette action qui se situe en amont du

processus de diffusion du droit est garante de sa pérennité dans l'espace francophone et devrait de ce fait bénéficier de l'appui de l'OIF et des autres partenaires intéressés par la question

La création des autres réseaux francophones constitue un autre élément de ces actions, en application de la déclaration de Paris adoptée par la 4^e Conférence des ministres francophones de la justice. Parmi ces réseaux, outre le RF2D, il y a l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCCPUF), l'Association des hautes juridictions de cassation francophones (AHJUCAF), l'Association des ombudsmans et médiateurs francophones (AOMF), l'Association africaine des hautes juridictions francophones (AAHJF), etc.

B-. Le partage des informations de diffusion

La nécessité de relais sur place est un moyen évident aux fins d'aboutir à la réalisation d'objectifs certes universels dans leurs philosophies, mais profondément nationaux dans leur mise en œuvre.

1- Relais de l'information juridique diffusée

Le droit est une discipline stricte qui, même si elle évolue, est nécessairement cadrée et sa diffusion doit être réalisée avec responsabilité. Le sujet de droit doit pouvoir compter sur l'information qui est diffusée, sans qu'il n'y ait de risques qu'il soit induit en erreur. Dans le même ordre d'idées, les informations diffusées ne doivent pas causer au citoyen de préjudices, nous pensons ici aux données nominatives présentes dans les jurisprudences et qui ne peuvent permettre, par exemple, de constituer des casiers judiciaires privés. Mais, nous l'avons évoqué, ces questions pourraient faire l'objet de règles de bonne conduite pouvant entrer dans les prérogatives du RF2D, diffusées sur son site et relayées sur celui de la DDHDP.

L'OIF ne peut endosser la responsabilité de diffuser le droit de ses États membres, mais plutôt contribuer à le rendre plus visible, plus accessible. Pour cette raison, le portail droit.francophonie.org n'a plus de raison d'être dans la forme qui lui avait été donnée entre 2003 et 2008.

De même, il n'appartient pas à l'OIF de centraliser et collecter, à la façon d'une bibliothèque numérique, l'ensemble de l'information juridique, lois et jurisprudence de ses États membres. L'initiative de l'association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF), regroupant quarante-huit Cours suprêmes et diffusant de la jurisprudence, en français ou traduite, de 36 de ses États membres et de 10 organisations internationales ou regroupements d'États sur le site Juricaf, illustre que c'est au niveau des réseaux constitués qu'une diffusion coordonnée a le plus de chance d'être réalisée et efficace.

Le droit est diffusé sur de nombreux supports, dans de nombreux cadres. Mais le cadre technique de ces opérations prend le plus souvent place dans le contexte de l'OIF, dont les serveurs seront chargés de diffuser certaines informations juridiques ou de les relayer :

- en relayant l'information juridique effectivement diffusée sur l'internet par les gouvernements et les juridictions au moyen d'un méta moteur juridique,
- En relayant les nouveautés et actualités des sites des réseaux institutionnels, OSC,
- En invitant ces partenaires à y participer directement,
- En relayant les informations relatives aux actions de diffusion du droit (en conjonction avec le RF2D), numérisation, formations, etc.

2- Favoriser des synergies internes autour de la diffusion du droit

La numérisation des ressources, la diversité culturelle et linguistique, la création numérique, le développement durable et la solidarité, etc, sont autant d'actions et de réalisations de l'OIF ou encore des initiatives qu'elle soutient et qui peuvent être considérées, dans certains aspects, comme participant à un effort visant à la diffusion du droit.

L'activité de diffusion du droit doit idéalement prendre en considération l'ensemble des ressources dont l'OIF dispose, de son personnel informaticien comme nous l'avons déjà souligné, en matière de vulgarisation, de numérisation, de création audiovisuelle, etc. Un site consacré à la diffusion du droit pourra aussi constituer un espace d'échange de données qui sont trop lourdes à gérer pour un réseau comme le RF2D (dont le site servira d'abord à présenter ses actions).

La jurisprudence et les journaux officiels constituent des informations qui peuvent être diffusées sur un espace sans craindre les risques tenant à l'obsolescence des règles qu'ils évoquent ou imposent : ces textes sont datés et/ou présentés dans un format ne laissant pas croire que le droit présenté constitue le droit positif de l'État concerné. Ces informations fondamentales constituent des sources précieuses qu'il s'agit de contribuer à préserver. Ce patrimoine juridique constitue une base indispensable à l'informatisation et à la connaissance du droit des États qu'il serait intéressant de voir numérisée si le besoin se fait sentir (c'est le cas pour certains États, c'était le cas en Haïti).

Les actions visant à appuyer la diffusion du droit doivent être clairement définies et circonscrites à des objectifs simples à formuler :

- Renforcer les dialogues (avec et entre les partenaires),
- Favoriser la numérisation des Journaux officiels et les jurisprudences des États qui en expriment le besoin au besoin en assurant des partenariats,
- Promouvoir les solutions logicielles libres pour la diffusion de ces informations,
- Utiliser les ressources et spécialisations à disposition au sein de l'OIF puisque des actions peuvent être conjointes entre directions et services,
- Donner en priorité accès au droit diffusé par les États et ses organes sans avoir à recopier les contenus.

Le site portail francophone envisagé, en permettant de valoriser les informations diffusées sur d'autres sites reconnus comme fiables doit participer à cette volonté de l'OIF de concourir à la diffusion du droit de ses États membres. Toutefois cette approche ne doit pas nécessairement être vue comme un simple annuaire de liens. Les contenus de sites pertinents tiers peuvent ainsi être traités et souvent partagés sur un espace les relayant, c'est ce qu'offre en grande partie l'AHJUCAF avec le site Juricaf et, plus généralement, c'est ce qu'offrent certains sites juridiques en récupérant et en réorganisant l'information juridique disponible ailleurs et accessible par des fils rss ou encore le portail N-LEX de l'Union européenne.

Dans cette volonté de diffusion du droit, l'OIF prendra en compte cette approche de réutilisation des données juridique mises à dispositions, et veillera à effectuer une sélection qui constituera, alors, une valeur ajoutée. Cette sélection devra toutefois être à la mesure de l'OIF et des attentes qu'elle suscite dans ses actions.

Conclusion

La diffusion du droit des pays francophones représente un enjeu considérable. Elle contribue au renforcement de l'État de droit, en particulier, des institutions judiciaires dans les États membres de l'OIF. Elle favorise le rayonnement international du droit de tradition civiliste

très majoritaire dans les pays francophones du Sud et permet de mettre en exergue la réflexion francophone sur la diversité des cultures juridique qui caractérise son espace. L'accessibilité du droit est également un facteur de développement économique, car elle réduit l'insécurité juridique si dommageable au progrès du commerce et des investissements.

Parce que le succès de la diffusion libre du droit sur Internet repose d'abord et avant tout sur une volonté politique forte et affirmée des États de se donner les moyens de mettre en place des dispositifs efficaces de production et de diffusion de leur droit, il convient d'encourager et aider tous les acteurs, dans ce domaine, qu'ils proviennent des pouvoirs publics, de regroupements associatifs ou du secteur privé, à prendre toutes les mesures nécessaires afin de diffuser les documents juridiques.