

La Charte de la Fonction publique en Afrique et le projet de Charte Africaine sur les valeurs et les principes de la Fonction publique et de l'Administration : Étude comparée

Philippa Manby
Mai 2010

Contexte de la Charte de la Fonction publique en Afrique de 2001

La Deuxième Conférence Panafricaine des Ministres de la Fonction Publique, tenue à Rabat en décembre 1998, a adopté la « Déclaration de Rabat » relative à l'élaboration d'une Charte de la Fonction Publique en Afrique. Un groupe de travail a été constitué en s'appuyant sur le Centre Africain de Formation et de Recherche Administratives pour le Développement (CAFRAD), organisation panafricaine intergouvernementale créé en 1964 par des gouvernements africains avec le soutien de l'UNESCO, et le Département des Affaires Économiques et Sociales (DAES) de l'ONU.

A leur Troisième Conférence Panafricaine réunie à Windhoek en Namibie les 5 et 6 février 2001, les Ministres Africains de la Fonction Publique ont adopté la Charte de la Fonction Publique en Afrique (« la Charte de 2001 »). La Charte de 2001 s'est inspirée des expériences internationales et africaines relatives à la réforme de la fonction publique au cours des décennies précédentes pour définir une série de principes directeurs des bonnes performances dans le domaine du service public. Le groupe de travail s'était en particulier appuyé sur les recherches menées par le DAES de l'ONU et la Commission Économique de l'ONU pour l'Afrique sur l'expérience des États africains qui ont récemment mis en œuvre des programmes de réforme du secteur public, souvent avec le soutien des institutions internationales.¹

La Charte de 2001 fixe les normes de la neutralité politique, de la mise en œuvre efficace des politiques gouvernementales, des conditions équitables d'emploi, de l'éthique, des mesures anti-corruption et de l'engagement en faveur de la satisfaction de l'utilisateur. La Charte fonctionne comme une déclaration de principes et non pas comme un traité ayant force d'obligation pour tous les États africains.

Contexte du projet de Charte sur les valeurs et les principes de la Fonction publique et de l'Administration

Les quatrième et cinquième Conférences Panafricaines tenues respectivement à Stellenbosch en Afrique du Sud en mai 2003 et Addis Ababa en Éthiopie, en décembre 2005, ainsi que les réunions de Ministres de la Fonction publique ont reconnu la nécessité de mieux intégrer les principes de la Charte de 2001 dans le cadre de l'Union Africaine. On a aussi considéré comme souhaitable l'inclusion de mesures destinées à relever le défi de la mise en œuvre et à évaluer l'efficacité de la Charte de 2001. Le Bureau ministériel mis en place à la 5^{ème} Conférence a décidé de confier à l'Algérie la direction d'un processus d'examen et de rédaction pour transformer la Charte de 2001 en un traité ayant force d'obligation pour tous les États membres de l'UA. Un projet de texte d'une nouvelle Charte Africaine sur les valeurs et les principes de la Fonction publique et de l'Administration ('le Projet de Charte ') a été créé et présenté à la sixième Conférence en octobre 2008 à Midrand, en Afrique du Sud.² Le Projet de Charte est actuellement disponible en arabe, anglais, français et portugais.³

¹ Voir *Éthique de la Fonction publique en Afrique Vols 1 et 2*, UNDESA, New York, 2001, et *Réformes de la gestion du secteur public en Afrique : Leçons*, UNECA, 2003, p.viii.

² Voir *Sixième Conférence des Ministres Africains de la Fonction Publique : Rapport sur la mise en œuvre de la Charte de la Fonction Publique en Afrique*, UA, 2008. Dans la version anglaise, l'expression « Public / Civil Service » est utilisée pour bien s'assurer que le rôle des ministres est clairement compris aussi bien par les francophones (*la fonction publique*) que les anglophones (*civil service*).

³ Sur le site d'AfriMAP à <http://www.afriMAP.org/standards.php>.

Le Projet de Charte sera discuté et finalisé par des experts des États membres au cours de réunions prévues pour la deuxième moitié de 2010, avant d'être soumis pour adoption aux Chefs d'États à un sommet de l'UA. Selon l'article 28(3) du Projet de Charte, il entre en vigueur trente jours après le dépôt de quinze instruments de ratification.

Bien que la décision de transformer la Charte de 2001 en traité soit la bienvenue, il y a encore des inquiétudes sur le fait que les termes proposés dans le projet de traité sont moins rigoureux qu'ils n'auraient pu l'être. En particulier, l'absence de mécanismes d'application (malgré la présence d'une nouvelle section sur la mise en œuvre) est susceptible d'enlever toute pertinence au caractère supposé obligatoire d'un traité. A ce propos, il existe des similarités malheureuses avec d'autres traités récents de l'UA, par exemple, la Charte Africaine sur la Démocratie, les Élections et la Gouvernance, qui a été adoptée en 2007, mais qui n'est toujours pas entrée en vigueur. En plus, on ne sait pas encore quel effet le projet de Charte aurait sur le fonctionnement de la Charte de 2001. Le Projet de Charte ne fait pas expressément référence à la continuation ou à l'annulation de la Charte de 2001.

Comparaison de la Charte de 2001 et du projet de Charte

Structure

Les dispositions générales de la Charte de 2001 sont structurées de la façon suivante :

1. Objet et champ d'application du texte
2. 'Principes fondamentaux et universels' du service public
3. Règles régissant les rapports entre l'Administration et ses usagers
4. Rapports de l'Administration avec les agents publics

Quant au Projet de Charte il est divisé en sept chapitres:

1. Définitions, objectifs et principes
2. Obligations du service public et de l'Administration
3. Règles de conduite des agents publics
4. Garanties et droits des agents publics
5. Gestion et développement des ressources humaines
6. Mécanismes de mise en œuvre et de suivi
7. Dispositions finales

Le langage des Chartes

Tout au long de la Charte de 2001, les termes sont souvent juridiques, bien qu'il ne s'agisse pas d'un traité, fixant des règles précises qui doivent être pratiquement adoptées. D'autre part, malgré l'emploi de "shall" dans chaque article de la version anglaise (propre aux textes de droit anglais - NDLT), on a dans certains cas une phraséologie beaucoup plus générale. Par exemple, pour ce qui est de la confidentialité, la Charte de 2001 comprend des règles détaillées sur la gestion des données et l'accès aux informations personnelles (Article 14) ; le Projet de Charte n'a qu'une disposition générale (qui existe aussi dans la Charte de 2001) exigeant des agents publics qu'ils respectent la confidentialité des documents auxquels ils ont accès (Article 11(4)). De même, la Charte de 2001 comprend des dispositions détaillées sur la consultation et la participation et sur la façon dont elles doivent être mises en œuvre (Article 9) mais ces dispositions sont réduites à une exigence beaucoup plus sommaire dans le Projet de Charte (Article 5 (4)).

Les Préambules

Tant le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) que les textes fondateurs de l'UA reconnaissent la bonne gouvernance et une administration publique saine comme base du développement durable. Toutes les deux chartes fixent la manière dont ces objectifs devront être atteints en exprimant des buts similaires : amélioration de l'efficacité de l'administration publique ; instauration d'un environnement propice à la croissance du secteur public ; et encouragement du développement social. Il est affirmé que les deux chartes s'inspirent de l'engagement en faveur du

professionnalisme, des droits de l'homme, d'une approche centrée sur l'utilisateur, la réactivité, la modernisation, l'équité et l'efficacité.

La Charte de 2001 fait l'histoire de son développement et se réfère expressément à la Déclaration de Rabat. Le Projet de Charte parle moins d'histoire et ne fait même pas référence à la Charte de 2001 comme inspiratrice de son contenu.

Le Projet de Charte fait mention du fait qu'il s'est inspiré des objectifs et principes de l'Acte Constitutif de l'UA, et cette référence est en cohérence avec son désir de mieux intégrer la Charte dans la structure d'ensemble de l'UA. Le préambule du Projet de Charte fait référence aux « conditions spécifiques de chaque État partie », ce qui, après le fonctionnement de la Charte de 2001, peut constituer une reconnaissance du fait qu'une norme unique pour la Fonction publique n'est peut-être pas réalisable.

But/Objectifs: Charte de 2001, article 1; Projet de Charte, article 2

La Charte de 2001 commence par la définition de son but. La Charte de 2001 vise à définir les principes et règles générales et donner une « expression concrète à l'engagement des États africains de promouvoir les valeurs [telles que celles contenues dans la Charte] du service public ». Le Projet de Charte contient une liste plus longue et plus détaillée des objectifs que l'expression générale d'un but selon la Charte de 2001.

Toutes les deux chartes font référence à l'importance des valeurs éthiques/morales et de la place centrale de la transparence. Parmi les nouvelles additions au Projet de Charte figurent des références :

- A la modernisation (Article 2(2));
- Aux besoins des communautés et des usagers et à leur participation au processus de prestation de service public (Article 2(3));
- A l'amélioration des conditions de travail et à la protection des droits des agents publics (Article 2(5));
- A l'équilibre et égalité entre les hommes et les femmes (Article 2(7));

De tels engagements sont implicitement présents à travers la Charte de 2001, mais il faut féliciter le Projet de Charte d'y avoir expressément fait référence dès le début.

Il est dit que la Charte de 2001 est destinée à servir de cadre politique à l'administration publique (Article 1). Le Projet de Charte déclare qu'il est destiné à encourager les États parties à harmoniser leurs politiques et leurs procédures en vue de promouvoir l'intégration (Article 2(6)). Il est instamment demandé aux États de coopérer et d'échanger des informations les uns avec les autres ainsi qu'avec les communautés régionales et internationales en vue de contribuer à l'amélioration des prestations de service public (Articles 2(8) and (9) and Article 22(e)). Les objectifs généraux du Projet de Charte sont ainsi exprimés en termes de promotion et d'encouragement des efforts plutôt que de mise en place d'un cadre juridique auquel les États doivent adhérer.

Définitions : Charte de 2001, article 3 ; Projet de Charte Article 3

Il n'y a pas de variations significatives dans les sections « définitions ».

Principes fondamentaux : Charte de 2001, articles 4-7 ; Projet de Charte, article 3

La Charte de 2001 présente des principes détaillés, alors que le Projet de Charte abrège cette section et la met sous une simple rubrique avec une simple liste de principes. Par conséquent, certains aspects des principes qui ont peut-être une importance cruciale pour une bonne prestation de service public, ne font pas l'objet d'une mention expresse, par exemple l'importance de la proportionnalité des mesures prises par l'administration publique.

La présentation plus détaillée des principes et la plus forte exhortation au respect de ces principes par la Charte de 2001 est préférable. Le Projet de Charte déclare que les États s'engagent à appliquer la Charte selon ces principes, ce qui est peut-être plus faible que la Charte de 2001, selon laquelle les États « respecteront les principes fondamentaux universels du service public ». La Charte de 2001 continue pour dire que ce respect « implique que des dispositions légales existent et soient connues, compréhensibles et accessibles ».

Les principes eux-mêmes diffèrent dans les Chartes. Le Projet de Charte est à féliciter pour avoir intégré le nouveau principe d'adaptabilité (Article 3(5)) qui reflète peut-être les aspects pratiques de la prestation de service public dont les États ont fait l'expérience.

L'article 4 de la Charte de 2001 traite de l'égalité de traitement. Le Projet de Charte traite de la question sous deux rubriques séparées : égalité de tous les usagers (Article 3(1)), et interdiction de toutes les formes de discrimination (Article 3(2)). La discrimination s'étend pour couvrir la discrimination sur la base du handicap, l'appartenance syndicale, ou « autres formes d'intolérance » mais ne couvre plus expressément la discrimination sur la base des convictions philosophiques ou de considérations personnelles. Un chapitre séparé sur la discrimination met plus en évidence l'engagement en faveur de son interdiction.

Le principe de la proportionnalité des mesures (Article 4 of la Charte de 2001) est éliminé du Projet de Charte. Il semble que ceci ne correspond pas à la pratique juridique internationale. Le principe de légalité (Article 6 de la Charte de 2001) n'apparaît pas non plus dans le Projet de Charte comme « principe », bien que les mêmes concepts soient prévus dans l'article 4, le premier article du Chapitre II sur les « obligations du service public et de l'administration » ; il serait aussi souhaitable que l'on continue à faire référence à la légalité dans les principes.

Les principes de neutralité et de continuité du service public en toutes occasions (Articles 5 et 7 de la Charte de 2001) sont repris d'une façon moins détaillée dans le Projet de Charte (Article 3(3) et 3(4)). Le Projet de Charte se contente de parler de nécessité de la « neutralité dans la prestation de service public » et ne fait aucune mention de la neutralité par rapport au gouvernement en place ; cette omission est regrettable. Alors que l'article 7 de la Charte de 2001 prévoit expressément que l'administration est civilement responsable pour tout dommage causé par le non respect du principe de continuité, ceci est omis du Projet de Charte. Dans ce même article, la Charte de 2001 prévoit le droit de grève qui doit « doit s'exercer dans le respect des lois nationales et du principe de continuité sans que le interruption du service public ne mette en danger la vie, la santé, la sécurité personnelle de tout ou partie de la population ». Cette question est traitée dans le Projet de Charte à l'article 15, sur la liberté d'expression et d'association, qui prévoit plus vaguement que le droit de grève s'exerce « dans les conditions prévues par les lois nationales en vigueur » et « dans le respect du principe de continuité du service public ». Il serait souhaitable d'avoir plus de détails.

Rapports avec les usagers : Charte de 2001, articles 8-14; Projet de Charte, articles 4-8

Le Projet de Charte réorganise les dispositions de la Charte de 2001 sur les rapports de l'administration avec les usagers. L'article 4 du Projet de Charte affirme pour la première fois un engagement explicite en faveur des droits de l'homme, et prévoit aussi que les décisions administratives et de service public seront prises conformément aux lois et règlements en vigueur (principe de légalité).

L'article 8 of la Charte de 2001 parle de la proximité et de l'accessibilité des services publics et est largement répété dans l'article 5 du Projet de Charte, qui contient également – bien que d'une manière moins détaillée, comme on l'a noté – les valeurs de participation et de consultation figurant à l'article 9 de la Charte de 2001. L'engagement de l'article 9 en faveur d'un système de médiation permettant aux usagers de disposer de voies de recours autres que les recours administratifs ou judiciaires n'a pas été repris dans le Projet de Charte.

Les idées de services de qualité efficaces et efficients qui répondent aux besoins changeants de la communauté, la présence de mécanismes visant à évaluer les services et le respect des délais, qui figuraient initialement dans les articles 10, 11 et 13, respectivement, de la Charte de 2001, sont combinés dans l'article 7 du Projet de Charte.

L'article 6 du Projet de Charte contient des dispositions sur l'accès à l'information et l'information des citoyens de toutes décisions les concernant, des motifs de ces décisions et des voies de recours dont ils disposent en cas de contestation, ce qui reflète l'article 12 de la Charte de 2001. L'importance des unités d'informations présentes est répétée. Bien qu'il y ait une mention similaire de la fourniture d'informations au public dans le Projet de Charte, il n'y a là aucune référence à la confidentialité des informations sur les citoyens telle qu'elle figure à l'article 14 de la Charte de 2001. L'omission de cet article constitue une lacune dans la protection des droits de la vie privée du public.

L'article 8 du Projet de Traité contient des engagements en faveur de la modernisation qui sont évidents dans la Charte de 2001 dans son ensemble, mais qui sont indiqués expressément pour la première fois ici.

Ces dispositions sur les « relations avec les clients » dans les deux chartes, semblent suffisantes pour l'essentiel, mais la façon dont elles sont liées à d'autres composantes des Chartes qui traitent du code de conduite des agents publics et de questions touchant à l'établissement d'une infrastructure d'éthique et d'intégrité n'est pas d'une clarté évidente, et il n'existe non plus dans le Projet de Charte aucune disposition prévoyant des voies de recours pour un citoyen qui s'estime lésé.

Code de Conduite des agents publics : Charte de 2001, articles 21-28 ; Projet de Charte, articles 9-13

Le projet de Charte examine le Code de conduite des agents publics avant les dispositions sur le traitement des employés de la fonction publique, ce qui signifie peut-être une meilleure appréciation de l'importance d'un code de déontologie.

L'article 9 du Projet de Charte traite du professionnalisme, qui apparaît à l'article 21 de la Charte de 2001. Le nouvel article donne des indications pratiques plus claires sur la réalisation du professionnalisme et supprime l'exhortation vague à faire des efforts constants en vue de l'amélioration des connaissances, des compétences et des résultats.

Le projet de Charte fusionne des rubriques autrefois distinctes sur les valeurs fondamentales et les règles pour les agents publics. Les règles sont maintenant à côté de l'éthique à l'article 10, qui est, cependant, malheureusement trop bref. Selon 10 (1) les agents publics « doivent faire preuve d'intégrité et marquer leur adhésion pleine et entière aux règles et valeurs de l'éthique et de la déontologie », mais ces règles éthiques ne sont pas entièrement énumérées. L'article 23, qui est une disposition assez longue dans la Charte de 2001, portant sur l'intégrité et la rectitude morale, n'est repris que sous une forme squelettique à l'article 10 et les exemples précédents des activités interdites et contraires à l'éthique ne sont pas répétés. Alors qu'il est fait référence à l'interdiction faite aux agents publics de recevoir des avantages en contrepartie de l'accomplissement de leurs obligations à l'article 10, il n'y a aucune référence à l'interdiction d'accorder des avantages à des tiers. Un fait d'une importance critique, c'est que la disposition de l'article 23 de la Charte de 2001, stipulant que les agents publics ne doivent pas utiliser les biens publics à des fins autres que celles relevant de leurs fonctions n'existe pas dans le Projet de Charte : compte tenu de la mauvaise utilisation très commune des biens publics en faveur des partis au pouvoir pendant les campagnes électorales, il s'agit là d'une omission importante.

Les exigences de neutralité politique et de la confidentialité (à l'article 26 de la Charte de 2001) sont séparées dans le Projet de Charte, avec l'apparition de la première sous l'article 10 (éthique et règles

de conduite) et la deuxième sous l'article 11 (incompatibilités et des conflits d'intérêt). Ces principes importants méritent d'être plus clairement indiqués dans le nouveau texte.

L'article 23 de la Charte de 2001, prévoit que les règles de conduite doivent faire partie d'un système intégré de lutte contre la corruption. Le Projet de Charte crée un nouvel article (article 12) entièrement consacré à la lutte contre la corruption. Alors que le Projet de Charte doit être félicité pour la mention expresse de la lutte contre la corruption, ses dispositions sont vagues et il pourrait aller beaucoup plus loin en précisant la manière dont les « structures et moyens » pourraient être mis en place pour lutter contre la corruption. Le programme de sensibilisation à la corruption encouragé à l'article 12 (2) est le bienvenu, mais pourrait aussi être beaucoup plus concret dans ses prescriptions sur ce qu'il faut faire.

Les deux chartes contiennent des dispositions similaires sur les conflits d'intérêts et la déclaration de patrimoine. Le projet de Charte est moins rigoureux car il déclare que les États parties doivent légiférer pour empêcher les conflits d'intérêts et n'impose pas spécifiquement aux gens de déclarer leurs intérêts ou de mettre fin aux activités qui pourraient donner lieu à un conflit d'intérêt. Le Projet de Charte n'impose plus de déclaration de patrimoine des membres de la famille comme le fait la Charte de 2001. Le Projet de charte ne fait pas référence à l'enrichissement illicite.

Des préoccupations ont été exprimées sur l'aptitude des systèmes nationaux existants à garantir une pratique éthique. Il a été avancé que la divulgation complète des intérêts peut faciliter la pratique éthique, mais le projet de Charte n'impose pas l'obligation de divulgation.

Traitement des agents publics: Charte de 2001, articles 15-20 ; Projet de Charte, articles 14-18

Le Projet de Charte divise la question du traitement des agents publics en chapitres sur la garantie des droits des agents publics et sur la gestion et le développement des ressources humaines.

Le Projet de Charte commence par un nouvel article (article 14) sur l'égalité des agents publics, interdisant la discrimination. Il s'agit là d'un élargissement considérable des engagements antérieurs en faveur de l'égalité qui doit être salué. L'article 15 sur la liberté d'expression et d'association est également nouveau et contient d'importantes dispositions sur le droit de former des syndicats et sur la conduite des relations de travail (même si, comme indiqué plus haut, plus de détails sur les responsabilités en ce qui concerne la continuité du service seraient les bienvenus).

L'article 16 du Projet de Charte qui traite des conditions de travail et de rémunération constitue une évolution par rapport à la Charte de 2001 car il intègre la protection des agents publics contre les « menaces, injures, diffamations ou agression de quelque nature que ce soit, ainsi que toutes les formes de harcèlement, y compris le harcèlement sexuel » (article 16 (2)). La rémunération doit être non seulement juste, mais aussi équitable selon le Projet de Charte. Toutefois, l'immunité contre les poursuites pour des actes commis dans l'exercice de missions de service public (qui est à l'article 20 de la Charte de 2001) n'est pas reprise dans le Projet de Charte.

L'article 17 du Projet de Charte prévoit expressément que les agents publics « ont droit aux congés, à la protection sociale, et à la retraite », clause qui ne figure pas dans la Charte de 2001.

La stipulation de la Charte de 2001 selon laquelle il y a égalité des chances pour tous en matière de recrutement et de promotion (article 15) est développée dans le Projet de Charte, dont l'article 18 (3) impose aux États d'adopter des instruments législatifs, exécutifs et administratifs pour s'assurer que les droits des groupes marginalisés et vulnérables au recrutement sont garantis. En vertu de l'article 18 (4) du Projet de Charte, l'importance de l'équité en matière d'emploi est réaffirmée par l'exigence que les procédures de sélection et de recrutement soient « basées sur les principes de la concurrence, du mérite, de l'équité et de la transparence ». Le Projet de Charte s'appuie donc de façon significative sur l'article 15 de la Charte de 2001.

L'article 19 du Projet de Charte soumet aussi les personnes fournissant le service public et les administrations elles-mêmes à de nouveaux niveaux de contrôle et d'évaluation. L'article doit être loué pour sa référence à des normes objectives et à une évaluation régulière.

Le Projet de Charte élargit la disposition de la Charte de 2001 selon laquelle « l'administration doit assurer les conditions et moyens nécessaires » à la formation et au développement (article 17 Charte de 2001) en déclarant que les États doivent mettre en place un réseau d'établissements de formation (Article 20, Projet de Charte). Il faudra d'autres directives sur la façon et le moment de réaliser cela.

Le Projet de Charte poursuit un engagement en faveur des « exigences de service » et des « aspirations des agents publics » par rapport à la mobilité (article 21). Alors que les dispositions sur la mobilité sont similaires dans les Chartes, le Projet de Charte ne comprend pas le même engagement en faveur de la motivation que l'article 18 de la Charte de 2001. Ainsi, les administrations publiques ne sont plus encouragées à répondre aux aspirations de leurs agents ou promouvoir le dialogue entre subordonnées et direction.

Application de la Charte et effet juridique : Charte de 2001, article 29 ; Projet de Charte, articles 22 à 26

L'article 29 de la Charte de 2001, le seul article du Titre III du texte, déclare qu'il est nécessaire de mettre en place un « mécanisme de suivi » de l'application de la présente Charte – mais ne fournit aucun autre détail à part cette simple déclaration. Le Titre II, sur le code de conduite des agents publics, contient également des dispositions sur l'application (3^{ème} Partie, articles 27 et 28). C'est encore assez faible ; il s'agit de programmes de sensibilisation et de formation, et aussi que les États membres « mettent en œuvre les mesures législatives et réglementaires appropriées pour instituer des organes et comités de contrôle chargés de veiller au respect des normes déontologiques définies et de réprimer les mauvais comportements ».

Le Projet de Charte comprend un nouveau Chapitre IV (Articles 22 à 26) sur les mécanismes d'application et de suivi. L'inclusion de ce nouveau chapitre et le statut potentiel du Projet de Charte comme Traité de l'UA constituent bien une tentative de résoudre quelques-uns de problèmes de non-applicabilité de la Charte de 2001, mais il reste toujours l'absence de conditions juridiques spécifiques dans les trois premiers chapitres du Projet de Charte dont la violation pourrait être sanctionnée (comme on l'a noté, dans certains cas, les dispositions sont moins spécifiques que dans la Charte de 2001). En outre, on ne sait pas encore très bien quel serait l'effet juridique du non-respect de ces conditions par un État, ou comment en pratique on déciderait du non-respect.

Le Projet de Charte requiert de la part des États parties, des Communautés Économiques Régionales et des organisations continentales des efforts en vue de son application (Articles 22, 23 et 24, respectivement).

Les États parties « prendront » « les mesures appropriées, y compris des mesures législatives, exécutives et administratives » en vue de s'assurer que les lois et règlements nationaux sont conformes au Projet de Charte, et « encourageront l'émergence de la volonté politique » nécessaire à la réalisation de ses objectifs (mais on ne dit pas comment). Il n'y a aucune mention de structures telles que les comités nationaux de pilotage composés des quatre principaux acteurs : la société civile, le secteur privé, les représentants du gouvernement et des agents publics de carrière, qui se réuniraient régulièrement pour coordonner et promouvoir l'application de la Charte. Ces comités de pilotage ont été considérés comme importants pour l'application de la Charte de 2001⁴ et il est regrettable qu'une institution similaire ne soit pas expressément requise par le Projet de Charte.

Les communautés économiques régionales sont appelées à encourager la ratification du Projet de

⁴ Jide Balogun, *La Charte de la Fonction Publique en Afrique : modalités d'application, implications en matière de renforcement des capacités et mécanismes régionaux de suivi*, UNECA, 2003.

Charte et à étudier ses dispositions lors de l'adoption de leurs propres instruments juridiques. Au niveau continental, la Commission de l'UA et les Conférences Panafricaines des Ministres se sont vu attribuer les rôles principaux. La Commission de l'UA devra développer des lignes directrices, mobiliser des ressources et soutenir les États et aussi travailler avec les Conférences Panafricaines des Ministres pour coordonner l'évaluation de la mise en application. Quant aux Conférences Panafricaines des Ministres, elles devront jouer le rôle de « point focal » au sein de l'UA pour le Projet de Charte et surveiller et « procéder à des examens périodiques de la mise en œuvre de la Charte » (aucune périodicité n'est spécifiée) et formuler des recommandations au Conseil exécutif (article 24 (2) (b) et (c)). L'article 26 du projet de charte institue également un « prix d'innovation en matière de service public ». Alors que l'inclusion de récompenses pour les efforts louables dans ce domaine est la bienvenue, il n'existe pas de dispositions correspondantes traitant des sanctions négatives à l'encontre de ceux qui seraient coupables de mauvaise application.

Le Projet de Charte établit un mécanisme de suivi assez faible dans son article 25, qui impose aux États parties de soumettre tous les deux ans un rapport à la Commission de l'UA sur les mesures prises pour appliquer le Projet de Charte. Ces rapports doivent être transmis aux Conférences Panafricaines des Ministres et aux organes politiques de l'UA ; mais on ne sait pas si ces rapports vont ensuite être liés aux « examens périodiques de l'application de la Charte » à effectuer par les Conférences Panafricaines des Ministres PACM. La Commission de l'UA devra aussi préparer des « rapports périodiques » sur la mise en application qui seront soumis au Conseil exécutif et à l'Assemblée (ici encore, on n'indique ni la périodicité, ni la connexion à d'autres études). L'Assemblée doit « prendre les mesures appropriées sur les questions soulevées dans le rapport, [de la Commission] », mais aucun exemple de ce que ces mesures pourraient être n'est donné, et aucun rôle spécifique n'est donné à l'Assemblée en ce qui concerne les rapports des États parties. On ne dit pas non plus si la question de l'application de la Charte pourrait jamais être portée devant la Cour africaine de justice et des droits de l'homme (quand elle sera en place). Dans l'ensemble, les mesures d'application sont faibles et incohérentes.

Conclusion

La décision de créer un traité dans le domaine de l'administration publique est la bienvenue, mais le Projet de Charte devra être amélioré pour se construire sur la base des changements positifs apportés à la Charte de 2001. L'absence de terminologie juridique est regrettable car elle peut engendrer des problèmes de compréhension, d'efficacité et d'applicabilité. En outre, il ne semble pas que le Projet de Charte fasse assez pour assurer son applicabilité pour ce qui est des mécanismes auxquels il envisage d'avoir recours : pour que la Charte puisse permettre aux citoyens africains d'exiger de leur fonction publique et de leur administration publique le respect des normes qui y figurent, il faudra qu'il y ait des mécanismes de recours plus spécifiques.

Les opinions exprimées dans cette communication sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles d'AfriMAP ou des Fondations Open Society.