

Congrès africain sur la Primauté du Droit

Lagos (Nigéria), 3-7 janvier 1961

RAPPORT SUR LES TRAVAUX DU CONGRÈS

**COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES
GENÈVE
1961**

La Commission internationale de Juristes est une organisation non gouvernementale qui jouit du statut consultatif de la catégorie B auprès du Conseil économique et social des Nations Unies. La Commission a pour but de faire connaître et promouvoir le Principe de la Légalité et la notion de la Primauté du Droit. Les membres de la Commission sont les suivants:

JOSEPH T. THORSON (Président d'Honneur)	Président de la Cour de l'Echiquier du Canada Ottawa
VIVIAN BOSE (Président)	Ancien membre de la Cour suprême de l'Inde New-Delhi
PER T. FEDERSPIEL (Vice-président)	Président du Conseil de l'Europe, député au Parlement danois, avocat au barreau de Copenhague
JOSÉ T. NABUCO (Vice-président)	Avocat au barreau de Rio-de-Janeiro, Brésil
SIR ADETOKUNBO ADEMOLA	Président (<i>Chief Justice</i>) de la Cour suprême du Nigéria, Lagos
ARTURO A. ALAFRIZ	Président de la Fédération des Associations d'avocats des Philippines, Manille
GIUSEPPE BETTIOL	Député au Parlement italien, ancien ministre, professeur à la Faculté de droit de Padoue, Rome
DUDLEY B. BONSAI	Ancien président de l'Association du barreau de la ville de New-York, Etats-Unis
PHILIPPE N. BOULOS	Avocat à la Cour de Cassation, gouverneur de Beyrouth, Liban
J. J. CARBAJAL VICTORICA	Avocat, professeur à la Faculté de droit de Montevideo, Uruguay
U CHAN HTOON	Juge à la Cour suprême de l'Union birmane, Rangoun
A. J. M. VAN DAL	Avocat à la Cour suprême des Pays-Bas, La Haye,
SIR OWEN DIXON	Président (<i>Chief Justice</i>) de la Cour suprême d'Australie, Melbourne
ISAAC FORSTER	Premier président de la Cour suprême du Sénégal, Dakar
OSVALDO ILLANES BENITEZ	Juge à la Cour suprême du Chili, Santiago
RUDOLF KATZ	Vice-président de la Cour constitutionnelle de la République fédérale d'Allemagne, Carlsruhe
JEAN KRÉHER	Avocat à la Cour d'appel de Paris, France
AXEL HENRIK MUNKTELL	Député au Parlement suédois, professeur à la Faculté de droit d'Upsala
PAUL-MAURICE ORBAN	Ancien sénateur, professeur à la Faculté de droit de Gand, Belgique
STEFAN OSUSKY	Ancien ministre de Tchécoslovaquie, Washington, D. C., Etats-Unis
LORD SHAWCROSS	Ancien <i>Attorney-General</i> d'Angleterre, Londres
BENJAMIN R. SHUTE	Avocat au barreau de New York, Etats-Unis
KOTARO TANAKA	Juge à la Cour internationale de Justice, ancien président de la Cour suprême du Japon, Tokyo
PURSHOTTAL TRIKAMDAS	Avocat à la Cour suprême de l'Inde, New-Delhi
H. B. TYABJI	Avocat au barreau de Karachi, Pakistan

Secrétaire général: JEAN-FLAVIEN LALIVE
Avocat au barreau de Genève, ancien premier secrétaire
de la Cour internationale de Justice

Secrétaire administratif: EDWARD S. KOZERA
Ancien chargé de cours de droit constitutionnel
à l'Université Columbia (New York)

AVANT-PROPOS

La Commission internationale de Juristes ne s'est pas rendue en Afrique pour prêcher la Vérité, mais pour ouvrir une discussion. Il n'est pas prévu de délai pour la clôture de cette discussion, l'écueil à éviter serait bien plutôt son achèvement hâtif ou prématuré.

Si la Commission a pris l'initiative de réunir un Congrès africain et d'y convier à titre individuel des juristes originaires des différents pays situés au sud du Sahara, c'est parce qu'elle savait combien l'amour de la justice est puissamment enraciné dans les traditions africaines, et qu'elle voulait confronter ces traditions avec les systèmes juridiques implantés par les puissances coloniales et apprécier la situation politique des Etats récemment parvenus à l'indépendance à la lumière des principes directeurs de la Primauté du Droit.

On sait que l'objectif majeur de la Commission internationale de Juristes est de veiller à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales afin « de protéger l'individu contre l'arbitraire du gouvernement et lui permettre de jouir de sa dignité d'homme ». Ce qui ressort avant tout du Congrès de Lagos, c'est que la dignité de la personne humaine est une notion universelle, abstraction faite de la diversité des formes sous lesquelles elle apparaît dans les différents milieux culturels. Les juristes africains ont rejeté avec force l'idée d'un système juridique purement africain, distinct des autres systèmes, et qui soit édifié sur l'unique assise des traditions autochtones. Au cours des années cruciales de leur émancipation, les Africains ont forgé une notion de la dignité humaine dont la portée ne saurait être limitée.

Les juristes africains ont, à Lagos, affirmé leur foi dans un régime de légalité et de Primauté du Droit et leur adhésion aux conclusions du Congrès de New Delhi. Ils ont proclamé leur volonté de chercher une inspiration aussi bien dans les traditions locales que dans les modèles étrangers. Ils ont ainsi montré que la Primauté du Droit est bien réellement une notion commune à des pays « ayant des structures politiques et des conditions économiques différentes »

et n'est pas liée à telle ou telle idéologie. La chance de l'Afrique est dans sa liberté de choix. Sa sagesse sera d'opérer la synthèse des meilleurs éléments de sa culture propre et des cultures particulières aux différentes parties du monde.

Au Congrès de Lagos, les observateurs venus d'autres continents ont été fortement impressionnés par la volonté que manifestaient les juristes africains de ne pas sacrifier les libertés fondamentales aux nécessités du développement économique et technique. Chacun sait que les jeunes Etats africains doivent faire face simultanément aux problèmes que posent l'édification de leurs institutions politiques, le développement de leur économie et l'aménagement de leurs structures sociales, tout en respectant dans la mesure du possible le meilleur de leurs traditions tel que les solidarités communautaires et familiales. Pressés de fixer l'ordre des priorités, les juristes africains persistent à considérer la protection des droits de l'homme comme la base solide sur laquelle seront édifiées des sociétés nouvelles. Ils ont pleinement conscience des dangers qui menacent les libertés individuelles dans certains pays en dépit de la souveraineté politique qu'ils viennent d'acquérir. Fraîchement libérés de la tutelle coloniale, ils entendent ne pas tomber sous le joug d'un despotisme local. Par exemple, le pouvoir pour l'administration de faire interner un citoyen sans procédure judiciaire préalable, condamnable en soi, ne devient pas tolérable par le seul fait qu'il est exercé par un gouvernement national et jouissant d'un large appui populaire, il n'en est au contraire que plus choquant.

Le respect des juristes africains pour les libertés individuelles est particulièrement mis en relief par l'initiative qu'ont prise quelques-uns d'entre eux au cours du Congrès de recommander l'élaboration d'une Convention africaine pour la protection des droits de l'homme. Cette Convention s'intégrerait dans un système de protection internationale des droits individuels qui a déjà pris corps en Europe et s'ébauche actuellement en Amérique latine. L'intérêt avec lequel cette suggestion a été accueillie montre que la première étape sur la voie de l'unité africaine pourrait bien être l'établissement d'une protection uniforme et coordonnée des droits fondamentaux valable pour les différents pays africains.

D'un autre point de vue aussi le Congrès de Lagos a marqué un pas important vers l'unité du continent : il réunissait en nombre égal des ressortissants d'Etats et de territoires francophones et anglophones, et beaucoup de congressistes avaient pour la première

fois l'occasion de prendre contact avec des juristes formés à la pratique d'un système totalement différent du leur. Ils purent apprécier la valeur des enseignements du droit comparé et l'intérêt de l'étude des langues étrangères. Les Universités d'Afrique portent d'ailleurs une grande attention à ces deux disciplines et joueront un rôle décisif dans le développement des échanges culturels sur l'ensemble du continent.

A la lecture de ce rapport on jugera l'importance du Congrès de Lagos dans la campagne entreprise par la Commission internationale de Juristes pour faire prévaloir la Primauté du Droit dans l'ensemble du monde. La réaffirmation de l'Acte d'Athènes et de la Déclaration de Delhi est le dernier maillon d'une chaîne : alors que les vingt-cinq membres de la Commission, parmi lesquels tous les continents sont représentés, s'attachent à la défense de la Primauté du Droit comprise comme un « principe dynamique » destiné à « sauvegarder et promouvoir les droits civils et politiques de l'individu dans une société libre », la *Loi de Lagos* et les conclusions adoptées par le Congrès africain mettent l'accent sur les problèmes qui se posent aux peuples encore dépendants. La Loi de Lagos déclare que « La Primauté du Droit ne peut réellement s'imposer que si l'organisation du Pouvoir législatif répond à la volonté du peuple et s'insère dans le cadre d'une constitution librement acceptée ». Cet important principe, qui a été approuvé par l'unanimité du Congrès, découle de la notion de la Primauté du Droit telle que l'avaient définie les Congrès d'Athènes et de New Delhi. Rapproché du contexte qui dit que « les principes retenus dans les conclusions jointes en annexe devraient prévaloir dans tous les pays, quel que soit le degré de liberté qui y règne », il exprime une conviction commune aux congressistes et à la Commission internationale de Juristes : la conviction, d'une part que les gouvernements qui détiennent encore des pouvoirs de tutelle sur des territoires coloniaux doivent exercer ces pouvoirs dans le respect de la Primauté du Droit, d'autre part que la Primauté du Droit ne prévaudra pleinement dans ces territoires que le jour où ils auront acquis leur indépendance politique. Un nouvel élément vient donc compléter cette notion ; il s'exprime dans la disposition de la Loi de Lagos aux termes de laquelle « un gouvernement ne peut faire prévaloir la Primauté du Droit que si l'organe législatif est la représentation sincère et démocratique de la majorité du peuple ».

Les trois commissions du Congrès de Lagos ont rédigé et approuvé d'importantes conclusions concernant les délégations législatives,

l'état d'urgence, le droit pénal et administratif, le rôle de la magistrature et du barreau, du point de vue de la protection des droits individuels. Le niveau élevé des débats et l'unanimité recueillie sur les décisions témoignent du respect des juristes africains pour le droit et la justice.

Les 194 juristes qui ont pris part au Congrès, se réunissant pendant cinq jours en séances plénières ou en commissions, ont quitté la capitale du Nigéria avec la ferme résolution de poursuivre dans leurs sphères d'activité respectives les travaux dont cette manifestation avait donné le départ, afin de préparer un monde meilleur pour les générations futures. La Commission internationale de Juristes et ses sections nationales africaines savent que l'avenir de l'Afrique est riche de promesses pour la cause de la paix, de la liberté et de la justice; elles l'aideront à réaliser ces promesses en y favorisant l'épanouissement d'un humanisme juridique fondé sur le respect de la dignité de l'homme dans un cadre de justice sociale et économique.

Genève, juin 1961.

Jean-Flavien LALIVE
Secrétaire général

I

Informations générales sur le Congrès

LOI DE LAGOS

Le Congrès africain sur la Primauté du Droit, qui a rassemblé 194 magistrats, professeurs, avocats et praticiens du droit venus de vingt-trois pays du continent africain et de neuf pays d'autres continents,

réuni à Lagos (Nigéria) en janvier 1961 sous les auspices de la Commission internationale de Juristes,

après avoir discuté en toute liberté et franchise certains problèmes de la Primauté du Droit dans la perspective particulière de l'Afrique et adopté certaines conclusions sur les droits de l'homme et la sécurité de l'Etat, les droits de l'homme dans leurs rapports avec divers aspects du droit pénal et du droit administratif, et le rôle du Pouvoir judiciaire et du Barreau dans la protection de l'individu au sein de la société,

rappelle que la Primauté du Droit est un principe dynamique qui doit être mis en œuvre pour faire prévaloir la volonté du peuple, consolider les droits politiques de l'individu et réaliser des conditions économiques, sociales et culturelles adaptées aux aspirations et propres à l'épanouissement de la personne humaine, dans tous les pays, qu'ils soient ou non indépendants,

réaffirme les principes énoncés dans l'Acte d'Athènes et la Déclaration de Delhi en se référant particulièrement à l'Afrique,

déclare

- 1) que les principes retenus dans les conclusions jointes en annexe devraient prévaloir dans tous les pays, quel que soit le degré de liberté qui y règne, mais que la Primauté du Droit ne peut réellement s'imposer que si l'organisation du Pouvoir législatif répond à la volonté du peuple et s'insère dans le cadre d'une constitution librement acceptée,
- 2) qu'un gouvernement ne peut faire prévaloir la Primauté du Droit que si l'organe législatif est la représentation sincère et démocratique de la majorité du peuple,
- 3) que les droits fondamentaux, et particulièrement le droit à la liberté individuelle, doivent être dans chaque pays définis par un texte et consacrés par la constitution, et qu'au moins en temps de paix aucune atteinte ne doit être portée à la liberté individuelle, si ce n'est par l'effet d'une décision judiciaire,
- 4) qu'afin de donner plein effet à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, les gouvernements africains devraient étudier la possibilité d'adopter une Convention africaine des droits de l'homme prévoyant notamment la création d'un tribunal approprié et de voies de recours ouvertes à toutes les personnes relevant de la juridiction des Etats signataires,
- 5) qu'afin de faire prévaloir la Primauté du Droit dans les principes comme dans la pratique journalière, les magistrats, professeurs, avocats et praticiens du droit des pays africains sont invités à constituer des sections nationales de la Commission internationale de Juristes.

Ce texte portera le nom de LOI DE LAGOS.

Fait à Lagos le 7 janvier 1961.

ACTE D'ATHÈNES

Nous, juristes libres de quarante-huit pays, réunis à Athènes sur invitation de la Commission internationale de Juristes, voués à la défense de l'Etat de Droit qui trouve son origine dans les droits de l'homme développés à travers l'histoire dans une lutte constante de l'humanité pour la liberté, lesquels droits de l'homme comprennent la liberté d'opinion, de presse, de religion, de réunion et d'association, le droit aux élections libres afin que les lois soient faites par les représentants du peuple régulièrement élus et accordent une égale protection à tous,

Soucieux de l'inobservation de l'Etat de Droit dans les différentes parties du monde, et convaincus que le respect des principes fondamentaux de justice est la condition d'une paix durable dans le monde,

Déclarons solennellement ce qui suit :

1. L'Etat est soumis à la loi.
2. Les gouvernements doivent respecter les droits des individus dans le cadre de l'Etat de Droit et assurer les moyens nécessaires à leur réalisation.
3. Les juges doivent être guidés par la règle de droit, la protéger et l'appliquer sans distinction de personnes et s'opposer à tout empiètement des gouvernements ou des partis politiques sur leur indépendance de juges.
4. Les avocats du monde entier doivent préserver l'indépendance de leur profession, revendiquer les droits de l'individu dans le cadre de l'Etat de Droit et exiger qu'un procès honnête soit garanti à tout accusé.

Nous faisons appel à tous les juges et à tous les avocats pour qu'ils observent ces principes et

Demandons à la Commission internationale de Juristes de consacrer ses efforts à l'adoption universelle de ces principes et d'exposer et de dénoncer toutes les violations de l'Etat de Droit.

Fait à Athènes le dix-huitième jour du mois de juin 1955.

DÉCLARATION DE DELHI

Le Congrès international de Juristes, qui a rassemblé 185 magistrats, professeurs des facultés de droit et avocats venant de 53 pays, et qui s'est tenu à Delhi en janvier 1959 sous les auspices de la Commission internationale de Juristes,

Après avoir examiné en toute liberté et franchise les questions soulevées par le Principe de la Légalité et l'administration de la justice dans le monde;

Après avoir élaboré, en conclusion de ses travaux, des résolutions relatives au Législatif, à l'Exécutif, à la procédure pénale, à la Magistrature et au Barreau, qui sont jointes en annexe à la présente Déclaration,

RÉAFFIRME SOLENNELLEMENT

les principes proclamés par l'Acte d'Athènes adopté en juin 1955 par le Congrès international de Juristes, et notamment le principe selon lequel l'existence d'une Magistrature et d'un Barreau indépendants est indispensable pour que soit instaurée et sauvegardée la Primauté du Droit et que soit assurée une administration équitable de la justice;

Estime que la Primauté du Droit est un principe dynamique, et qu'il appartient avant tout aux juristes d'en assurer la mise en œuvre et le plein épanouissement, non seulement pour sauvegarder et promouvoir les droits civils et politiques de l'individu dans une société libre, mais aussi pour établir les conditions économiques, sociales et culturelles lui permettant de réaliser ses aspirations légitimes et de préserver sa dignité;

Fait appel aux juristes de tous les pays pour que les principes énoncés dans les résolutions du Congrès soient mis en vigueur dans la société à laquelle ils appartiennent; et enfin

Demande à la Commission internationale de Juristes

1. De consacrer tous ses efforts à la mise en application dans le monde entier des principes énoncés dans les résolutions du Congrès;
2. De porter plus particulièrement son attention et de prêter son concours aux pays qui, à l'heure actuelle, sont en voie d'établir, de réorganiser ou de renforcer leurs institutions politiques et juridiques;
3. D'encourager les étudiants en droit et les jeunes membres des professions juridiques à soutenir le Principe de Légalité;
4. De communiquer la présente Déclaration et les résolutions qui y sont jointes aux gouvernements et aux associations de juristes du monde entier, ainsi qu'aux organisations internationales intéressées.

La présente Déclaration portera le nom de Déclaration de Delhi.

Fait à Delhi, le 10 janvier 1959.

CONGRÈS AFRICAIN SUR LA PRIMAUTÉ DU DROIT

LAGOS (NIGÉRIA), 3-7 JANVIER 1961

CONCLUSIONS

PREMIÈRE COMMISSION

**Les droits de l'homme et la sécurité de l'Etat — Le Législatif,
l'Exécutif et le Pouvoir judiciaire**

I

1. Dans une société moderne, des nécessités pratiques peuvent imposer au Pouvoir législatif l'obligation de déléguer au Pouvoir exécutif la compétence de prendre des textes ayant une valeur législative.

2. Une délégation de cette nature doit faire l'objet d'un mandat explicite dont l'objet et la portée soient clairement définis. Les textes pris par l'Exécutif en vertu de ce mandat devront être ultérieurement ratifiés par l'autorité législative.

3. De plus, le Pouvoir judiciaire doit avoir compétence pour apprécier, dans les cas d'espèce dont il est saisi, la validité de ces mêmes textes, compte tenu des circonstances et conditions prévues pour l'exercice des pouvoirs délégués.

4. Toute constitution doit en principe, et sauf le cas de circonstances exceptionnelles, limiter le domaine des délégations législatives aux questions d'ordre économique et social et interdire qu'elles puissent porter atteinte aux droits fondamentaux.

5. La proclamation de l'état d'urgence est une mesure très grave qui affecte directement les libertés fondamentales et peut les mettre en danger. Le Congrès reconnaît que des circonstances critiques mettant en jeu l'existence même de la nation, telles qu'une agression extérieure ou une insurrection armée, peuvent contraindre l'Exécutif à prendre des mesures urgentes et rigoureuses, sous la seule

réserve d'une ratification ultérieure par l'autorité législative et du contrôle par l'autorité judiciaire de la validité de ces mesures. Mais en règle générale c'est au Parlement seul, au besoin convoqué à cet effet, qu'il doit appartenir de se prononcer sur l'état d'urgence. S'il est impossible ou inopportun de réunir le Parlement en temps voulu, par exemple en dehors des sessions, l'Exécutif doit pouvoir déclarer l'état d'urgence, mais le Parlement se réunira dans les délais les plus rapides.

6. Le Congrès estime que les droits individuels sont en péril quand, comme l'a dit le rapporteur général, « les citoyens en sont réduits, du fait de la pression exercée par les autorités législative ou exécutive ou des contraintes exercées par l'autorité judiciaire, à vivre dans un perpétuel état d'exception ».

7. Le Congrès estime que quand l'Etat est armé de pouvoirs exceptionnels, toute personne lésée par la violation de ses droits doit avoir un recours devant les tribunaux pour faire apprécier la validité de la mesure qui l'affecte.

II

Le Congrès, ayant étudié les droits et obligations respectifs des autorités législative, exécutive et judiciaire et leurs fonctions dans la mesure où elles affectent les droits de l'homme et la sécurité de l'Etat, ayant porté particulièrement son attention sur le respect de la Primauté du Droit dans les pays indépendants et encore dépendants en Afrique et ailleurs, et ayant de plus pris connaissance d'informations d'après lesquelles la législation de certains pays établirait des discriminations d'après la race, la couleur ou la croyance et méconnaîtrait les droits fondamentaux d'une large partie de la population,

Recommande à la Commission internationale de Juristes de procéder à une série d'enquêtes et d'études et de faire connaître le résultat de ses recherches sur les conditions juridiques existant en Afrique et ailleurs, plus particulièrement du point de vue du respect de la Primauté du Droit et des droits fondamentaux de l'homme.

DEUXIÈME COMMISSION

Les droits de l'homme dans leurs rapports avec divers aspects du droit pénal et du droit administratif

Le Principe de la Légalité est universel quant à sa portée et à son application, car il implique un minimum de principes et d'institutions juridiques propres à assurer le respect des droits et de la dignité de la personne humaine.

A titre de préambule à ses conclusions, le Congrès fait sien le paragraphe suivant des conclusions de la deuxième commission du Congrès international de Juristes, tenu à New Delhi en 1959 :

« Le respect du Principe de la Légalité dépend non seulement de dispositions assurant une protection suffisante contre les abus du pouvoir exécutif, mais aussi de l'existence d'un gouvernement efficace, capable de faire respecter la loi et l'ordre public ainsi que d'établir les conditions sociales et économiques nécessaires à la vie de la collectivité.

Les conclusions suivantes relatives aux rapports de l'Exécutif et du Principe de la Légalité supposent que certaines conditions soient remplies ou sur le point de l'être dans le cas de pays ayant accédé récemment à l'indépendance et qui doivent encore faire face à des difficultés économiques et sociales. Ces conditions requièrent l'existence d'un Exécutif investi de pouvoirs et de moyens suffisants pour s'acquitter de ses obligations avec efficacité et intégrité. Elles requièrent l'existence d'assemblées législatives élues démocratiquement et soustraites aux manœuvres de l'Exécutif aussi bien dans la manière dont elles sont élues que de toute autre façon.

Elles requièrent l'existence d'un Pouvoir judiciaire indépendant exerçant ses fonctions sans crainte.

Elles demandent enfin un effort persévérant de la part du Gouvernement pour réaliser les conditions sociales et économiques assurant un minimum de sécurité, de bien-être et d'instruction pour le peuple tout entier. »

1. Le Congrès, faisant siennes les conclusions de la section III, paragraphe 3 a), de la première commission du Congrès de New Delhi ¹, affirme que les actes législatifs autorisant l'Exécutif à prendre des mesures administratives ne doivent établir aucune distinction de race, de religion, de sexe ou autre, et que toute disposition discriminatoire contenue dans la législation est contraire au Principe de la Légalité.

2. Bien qu'il puisse être souvent inopportun de reconnaître aux tribunaux judiciaires un droit de contrôle sur les actes administratifs à portée individuelle, il est admis que toute personne lésée doit disposer d'un recours devant :

- a) soit une juridiction appartenant à une hiérarchie distincte de tribunaux administratifs,
- b) soit, à défaut, un tribunal administratif hiérarchiquement subordonné aux tribunaux de l'ordre judiciaire.

¹ « Le Législatif doit... éviter toute discrimination dans ses lois, entre les individus, classes, ou groupes minoritaires, sur une base raciale, religieuse, de sexe ou d'après toute autre différence qui ne se justifie pas par une distinction entre les êtres humains, classes, ou minorités;... »

3. L'ouverture de ce recours implique, comme garanties minimales pour la personne lésée, le droit :

- a) d'avoir communication des motifs qui sont à l'origine de l'acte administratif incriminé,
- b) de présenter sa défense dans des conditions équitables,
- c) de faire procéder par la juridiction saisie à un examen objectif des motifs présentés par l'autorité administrative à l'appui de l'acte incriminé, ces motifs ne devant pas être considérés a priori comme décisifs.

4. Toutes les fois que les circonstances le permettent, l'exercice du recours doit suspendre l'exécution de l'acte administratif.

5. (1) Une personne saine d'esprit ne peut être privée de sa liberté, si ce n'est en raison d'une infraction dûment spécifiée. Toute mesure d'internement sans décision judiciaire préalable doit donc être considérée comme contraire au Principe de la Légalité, sous réserve des dispositions relatives à l'état d'urgence.

(2) Quand l'état d'urgence a été valablement proclamé, la loi confère fréquemment à l'Exécutif le droit de procéder à l'internement administratif quand il estime que la sécurité publique l'exige. Une telle législation doit alors assurer aux intéressés un minimum de protection contre une détention arbitraire et prolongée en leur ouvrant un recours immédiat devant l'autorité administrative, et en obligeant l'administration à prendre une décision précisant les motifs de l'internement, cette décision pouvant d'autre part être attaquée devant l'autorité judiciaire. Par ailleurs, la proclamation de l'état d'urgence par l'Exécutif doit être notifiée au Législatif et ratifiée par lui. En outre, l'état d'urgence et les mesures d'internement consécutives ne doivent avoir d'effet que pour une durée limitée ne dépassant pas six mois.

(3) L'état d'urgence ne doit pouvoir être prorogé par le Législatif qu'après un examen objectif et minutieux des raisons invoquées. Enfin, pendant l'état d'urgence l'Exécutif ne devrait prendre que les mesures qui se justifient raisonnablement pour faire face à la situation.

6. L'inculpé doit en principe être laissé en liberté provisoire jusqu'à ce qu'il soit jugé par le tribunal compétent, sauf dans les cas suivants qui peuvent justifier sa mise en état de détention préventive :

- a) si l'infraction pour laquelle il est poursuivi est particulièrement grave,
- b) s'il est à craindre qu'il ne cherche à suborner les témoins ou à entraver le cours de la justice,
- c) s'il risque de commettre d'autres infractions,
- d) s'il risque de se soustraire à la justice.

7. La décision en matière de mise en liberté provisoire relève de l'autorité judiciaire et doit échapper au contrôle de l'Exécutif. Même si le tribunal doit entendre et examiner le point de vue de l'administration, le fait que l'enquête soit en cours ne justifie pas en soi le maintien de la détention préventive. Si la mise en liberté est accordée moyennant caution, le montant de celle-ci devra être en rapport avec la situation pécuniaire de l'inculpé. L'inculpé à qui la mise en liberté a été refusée doit disposer d'un recours devant une juridiction d'appel.

8. Si le prévenu condamné en première instance a interjeté appel, la juridiction de première instance ou d'appel doit pouvoir lui accorder une mise en liberté avec ou sans caution, compte tenu des principes énoncés au paragraphe 6 ci-dessus.

9. Il est recommandé de recourir à la procédure de citation directe de préférence à l'usage de la détention préventive qui oblige l'inculpé à demander sa mise en liberté provisoire avec ou sans caution.

TROISIÈME COMMISSION

Le rôle du Pouvoir judiciaire et du Barreau dans la protection des droits de l'individu au sein de la société

Le Congrès réaffirme les conclusions retenues par la quatrième commission du Congrès de 1959 de New Delhi, et pour tenir compte des problèmes particuliers des jeunes Etats souligne tout spécialement les points suivants :

1. Une société libre affirmant le Principe de la Légalité ne peut se maintenir telle sans que soit garantie l'indépendance absolue des magistrats du siège. Dans chaque pays les auxiliaires de la justice ont l'obligation de concourir au maximum à la sauvegarde de l'indépendance du Pouvoir judiciaire.

2. Le Congrès reconnaît que suivant les pays il existe des règles différentes pour la nomination, la promotion et le déplacement des magistrats, les compétences relevant de l'Exécutif et du Législatif. Il ne recommande pas l'abrogation de ces règles si en pratique elles ont été acceptées par l'ensemble des populations pendant une longue période, ont donné toute satisfaction et respectent les principes fondamentaux énoncés dans les sections II, III, IV et V des conclusions de la quatrième commission du Congrès de New Delhi.

3. A ces principes, le Congrès ajoute ce qui suit :

Dans les pays où les règles de nomination, de promotion et de déplacement des magistrats ne sont pas encore conformes aux principes ci-dessus et ne donnent pas toute satisfaction, il recommande :

- a) que la compétence à cet effet ne soit pas confiée à l'Exécutif ou au Législatif seuls, mais à un organisme indépendant tel que la *Judicial Service Commission* au Nigéria ou le Conseil supérieur de la magistrature dans certains pays africains de langue française;
 - b) que si l'indépendance du Pouvoir judiciaire n'est pas encore pleinement assurée, les principes ci-dessus soient appliqués immédiatement à tous les magistrats, et en première urgence à ceux des juridictions pénales.
4. Le Congrès recommande que le droit coutumier, traditionnel ou local soit administré par les tribunaux ordinaires du pays, mais souligne que tant que ce droit reste de la compétence de juridictions spéciales, tous les principes énoncés ci-dessus et à New Delhi pour la sauvegarde du Principe de la Légalité doivent s'appliquer à ces tribunaux.
5. Le Congrès constate que l'attribution faite dans certains pays d'une compétence juridictionnelle, spécialement en matière pénale, à des personnes dépourvues de formation et d'expérience juridique ou à des fonctionnaires de l'administration, ne présente pas les garanties exigées par le Principe de la Légalité.
- a) Le Congrès estime que pour assurer le respect du Principe de la Légalité, il est nécessaire que la profession d'avocat échappe à toute ingérence extérieure.
 - b) Dans les Etats où l'organisation d'un Barreau est possible, les avocats doivent assurer eux-mêmes leur recrutement et leur discipline suivant des règles précisées au préalable par la loi.
 - c) Dans les Etats où il n'existe pas de Barreau organisé, il est nécessaire que la discipline des avocats soit du ressort des tribunaux, après avis de l'avocat le plus ancien, plutôt que du Pouvoir exécutif.
7. Le Congrès, se référant à la section X des conclusions de la quatrième commission du Congrès de New Delhi, recommande que l'accès aux tribunaux soit facilité aux justiciables, notamment par l'organisation de l'assistance judiciaire en matière civile et pénale.
8. Le Congrès réaffirme expressément le principe suivant lequel toute législation rétroactive, notamment en matière pénale, est incompatible avec la Primauté du Droit, sauf dans les cas où la loi nouvelle est favorable à l'inculpé.

Annexe

CONCLUSIONS DU CONGRÈS DE NEW DELHI

RAPPORT DE LA QUATRIÈME COMMISSION

Le pouvoir judiciaire, le Barreau et la légalité

SECTION I

L'indépendance de la Magistrature est une condition nécessaire de l'existence d'une société libre vivant sous le régime de la légalité. Cette indépendance signifie que le Magistrat doit être, dans l'exercice de ses fonctions, libre de toute immixtion de la part de l'Exécutif ou du Législatif. Le juge ne peut pas toutefois agir d'une manière arbitraire. Son devoir est d'interpréter la loi et les principes généraux du droit. L'indépendance du juge suppose en outre que le traitement qui lui est octroyé est suffisant et ne peut être modifié à son désavantage pendant l'exercice de ses fonctions.

SECTION II

Dans les différents pays, les juges sont nommés, confirmés dans leurs fonctions ou promus suivant des méthodes variées impliquant l'intervention du Législatif, de l'Exécutif, de la Magistrature, des représentants des professions juridiques ou, parfois, l'intervention conjointe de plusieurs de ces organes. La désignation des juges par élection et plus spécialement par réélection (comme c'est le cas dans certains pays) présente des risques particuliers pour l'indépendance de la Magistrature; ce dernier système sera compatible avec l'indépendance du juge à condition que la liste des candidats et les controverses politiques soient traditionnellement limitées par un accord préalable. La nomination des juges par le seul Législatif, Exécutif ou Judiciaire comporte également des dangers et dans les pays où l'on est, dans l'ensemble, satisfait de la qualité et du degré d'indépendance des juges, on constate qu'en vertu de la loi ou de la coutume, il existe une certaine coopération (ou, tout au moins, une certaine consultation) entre la Magistrature et l'organe qui procède en fait aux nominations.

SECTION III

Le principe de l'immovibilité des juges, qui a pour conséquence que le juge est sûr de rester en fonctions jusqu'à sa mort ou jusqu'à l'âge de la retraite fixée par la loi, constitue une garantie importante du principe de la légalité. Bien qu'il ne soit pas impossible qu'un juge nommé pour une période donnée puisse affirmer son indépendance, il doit, surtout s'il cherche à se voir confirmer dans ses fonctions, faire face à des difficultés et à des pressions plus grandes qu'un autre juge qui est sûr de rester en fonctions sa vie durant.

SECTION IV

Si l'on veut concilier le principe de l'immovibilité des juges avec la possibilité de les révoquer dans les cas exceptionnels, il est nécessaire que les motifs de la révocation soient clairement définis, que la procédure de révocation se déroule devant un organe de caractère juridictionnel, et qu'elle assure au juge au moins les mêmes garanties que celles dont bénéficie un accusé dans un procès pénal.

SECTION V

Les principes exposés au paragraphe précédent s'appliquent :

- (1) aux tribunaux civils et criminels de droit commun;
- (2) aux tribunaux administratifs ou aux tribunaux constitutionnels qui ne relèvent ni les uns ni les autres du contrôle des tribunaux ordinaires. Les juges des tribunaux administratifs, qu'ils soient juristes de profession ou non, ou qu'ils soient non-juristes exerçant d'autres fonctions judiciaires (jurés, assesseurs, juges de paix, etc.) ne doivent être nommés et révoqués qu'en accord avec l'esprit des principes posés ci-dessus, dans la mesure où ces principes sont applicables à leur statut particulier. Ces personnes ont, en tout cas, le même devoir de rester indépendants dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires.

SECTION VI

On doit poser en principe que le Législatif est compétent pour déterminer le cadre général et les principes de l'organisation judiciaire. Le Législatif peut cependant, sous réserve des restrictions apportées à la possibilité de déléguer une partie de son pouvoir de légiférer — (question qui a été traitée ailleurs) — déléguer une partie de son pouvoir à l'Exécutif. Toutefois, l'exercice d'une telle compétence par le Législatif ainsi que, par délégation, par l'Exécutif, ne doit pas être utilisé comme un moyen indirect de porter atteinte à l'indépendance des juges dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires.

SECTION VII

Pour assurer le respect du Principe de la Légalité il est indispensable qu'il existe des professions juridiques réglementées, organisant librement leur propre activité. On admet cependant que les professions juridiques peuvent être soumises à un contrôle général des tribunaux, et qu'il peut y avoir des règles posées par voie législative sur l'admission à l'exercice de ces professions.

SECTION VIII

Sous réserve de son obligation professionnelle d'accepter les dossiers dans certains cas, l'avocat doit rester libre d'accepter ou de refuser le dossier qui lui est offert.

SECTION IX

Bien que d'un pays à l'autre il existe des différences quant à l'étendue de l'obligation qui incombe à un avocat d'accepter un dossier, on peut considérer que :
(1) toutes les fois que la vie, la liberté, la propriété, la bonne renommée d'un individu sont en jeu, celui-ci doit être libre de se faire assister et représenter par un avocat. Dans ce cas, l'avocat doit être souvent prêt à assurer la défense de personnes impliquées dans des procès impopulaires, ou professant des opinions hétérodoxes pour lesquelles l'avocat peut lui-même n'éprouver aucune sympathie.
(2) Lorsque l'avocat a accepté un dossier, il ne peut pas renoncer à assurer la défense sans une raison valable afin de ne pas porter préjudice à son client.
(3) Il est du devoir de l'avocat d'employer tous moyens de droit et de fait qu'il estime nécessaires à la défense efficace de son client, et cela sans craindre les conséquences qui pourraient s'ensuivre.

SECTION X

L'accès de la Justice, égal pour le riche comme pour le pauvre, est essentiel au respect du Principe de la Légalité. Il est par conséquent indispensable de fournir une assistance judiciaire adéquate à tous ceux qui, menacés dans leur vie, leur liberté, leurs biens, ou leur réputation, ne sont pas en mesure de rémunérer les services d'un avocat. Cette obligation peut être remplie par des moyens différents et elle est, dans l'ensemble, actuellement mieux assurée dans les procès criminels que dans les procès civils. Il est nécessaire cependant de connaître exactement toutes les conséquences pratiques de ce principe : il faut savoir, en particulier, si par assistance judiciaire « adéquate » on entend le recours aux services d'un avocat dont la classe et l'expérience sont reconnues; il y a là une question qui ne peut pas être complètement dissociée de celle que pose la juste rémunération des services rendus par l'avocat. Les professions juridiques ont pour première obligation de s'efforcer d'assurer l'assistance judiciaire adéquate. Toutefois, l'Etat et la communauté ont, de leur côté, l'obligation d'aider les professions juridiques dans l'accomplissement de ce devoir.

Lagos (Nigéria)
7 janvier 1961

LISTE DES PARTICIPANTS ET OBSERVATEURS

Participants

D'ALMEIDA Benjamin (Dahomey)	Avocat à la Cour d'appel de Cotonou
AMORIN François (Togo)	Avocat à la Cour d'appel de Lomé
D'ARBOUSSIER Gabriel (Sénégal)	Ministre de la Justice de la République du Sénégal
ATABANI Ahmed M. (Soudan)	Avocat; ancien <i>Attorney General</i> du Soudan
BAHTA Gila Mikael (Ethiopie)	Avocat à la Haute Cour d'Ethiopie
BECHGAARD Kai (Kenya)	Avocat, Q.C.; ancien conseiller et <i>Attorney General</i> d'Aden (1946-50); secrétaire adjoint à la Justice de la Haute Commission pour l'Afrique orientale (1950-52)
BENGALY M'Pè (Mali)	Magistrat; secrétaire général du Gouvernement de la République du Mali
BENTSI-ENCHILL Kwamena (Ghana)	Avocat; ancien secrétaire de l'Association du barreau du Ghana
BERTHAN-MACAULAY Samuel Christian (Sierra Leone)	Avocat
BOATENG Kwaku (Ghana)	Ministre de l'Information du Ghana; avocat
BOMANI Mark (Tanganyika)	Avocat
BOSE Vivian (Inde)	Président de la Commission internationale de Juristes; ancien juge à la Cour suprême de l'Inde
BOWIE Robert R. (Etats-Unis)	Professeur à la Faculté de droit de l'Université Harvard
BURDEAU Georges (France)	Professeur à la Faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Paris et à l'Institut d'études politiques de Paris
CARLTON Edmond Roger Maurice (Côte d'Ivoire)	Avocat à la Cour d'appel d'Abidjan
CASSELL Christian Abayomi (Libéria)	Avocat; ancien <i>Attorney General</i> du Libéria

CHARLES Peter (Rhodésie du Sud)	Avocat, Q.C.; vice-président de l'Association du barreau de la Rhodésie du Sud
CHITEPO Herbert W. (Rhodésie du Sud)	Avocat
COMTE Philippe (France)	Membre du secrétariat de la Commission internationale de Juristes
COOPER Daubeny Bartholomew (Libéria)	Avocat; vice-président de l'Association nationale du barreau libérien
CREPPY Georges (Côte d'Ivoire)	Vice-président du tribunal d'Abidjan
DANQUAH Joseph K. Boakye (Ghana)	Avocat; président de <i>Freedom and Justice</i> , section ghanéenne de la Commission internationale de Juristes
DEBEVOISE Eli Whitney (Etats-Unis)	Avocat; ancien directeur des Services juridiques au Haut Commissariat américain en Allemagne
DECOTTIGNIES Roger Edmond Eugène (Sénégal)	Doyen de la Faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Dakar
DÉDÉ Alexis (Congo-Léopoldville)	Elève de la Faculté de droit de l'Université Lovanium
DE GRAFT JOHNSON E. V. C. (Ghana)	Avocat
DEVLIN Sir Patrick A. (Royaume-Uni)	Juge à la Cour suprême d'Angleterre
DIALLO Modibo (Mali)	Chef du service de l'information du ministère des Affaires étrangères du Mali
DIOP Abdou Rahmane (Sénégal)	Avocat à la Cour d'appel de Dakar
DIPUMBA Barthélémy (Congo-Léopoldville)	Elève de la Faculté de droit de l'Université Lovanium
FEDERSPIEL Per T. (Danemark)	Avocat; président du Conseil de l'Europe; membre du Parlement danois; ancien ministre (1945-47); vice-président de la Commission internationale de Juristes
FRANCK Thomas M. (Canada)	Professeur à la Faculté de droit de l'Université de New-York
GARDINER Gerald A. (Royaume-Uni)	Avocat, Q.C.; ancien président du Conseil de l'ordre du barreau d'Angleterre et du Pays de Galles (1958-60); membre du Comité de réforme législative du Lord Chancellor
GARDNER Brian Thomas (Rhodésie du Nord)	Avocat et <i>Solicitor</i>
GEORGE Peter Amos (Libéria)	Avocat
GIBSON John C. A. (Libéria)	<i>Marshal</i> de la Cour suprême du Libéria; directeur de cabinet du <i>Chief Justice</i>
GREENFIELD Julian MacDonald (Rhodésie du Sud)	Avocat, Q.C.; ministre de la Justice de la Fédération des Rhodésies et du Nyassaland
GUEYE Ogo (Sénégal)	Avocat à la Cour d'appel de Dakar

HASTIE William Henry (Etats-Unis)	Juge à la Cour d'appel fédérale des Etats-Unis (3 ^e circuit); ancien doyen de la Faculté de droit de l'Université Howard; ancien gou- verneur des Iles Virginies
IBINGIRA G. S. K. (Ouganda)	Avocat
KABES Vladimir M. (Etats-Unis)	Membre du secrétariat de la Commission internationale de Juristes
KANE Amadou (Mali)	Juge au tribunal de Bamako
KANGA Victor (Cameroun)	Ministre de la Justice de la République du Cameroun
KORSAH Sir Arku (Ghana)	<i>Chief Justice</i> du Ghana
KOZERA Edward S. (Etats-Unis)	Secrétaire administratif de la Commission internationale de Juristes
KRÉHER Jean H. (France)	Avocat à la Cour d'appel de Paris; président du Comité exécutif de la Fédération mondiale des Associations pour les Nations Unies
KUTUKLUI Noé (Togo)	Avocat à la Cour d'appel de Lomé
LALIVE Jean-Flavien (Suisse)	Avocat au barreau de Genève; secrétaire général de la Commission internationale de Juristes
MAISELS Israël A. (Afrique du Sud)	Avocat à la Cour suprême d'Afrique du Sud, Q.C.; membre du barreau de Johannesburg; président du Conseil général du barreau de l'Afrique du Sud; président de la Société médico-légale d'Afrique du Sud
MARSH Norman S. (Royaume-Uni)	Directeur de l'Institut britannique de droit international et comparé; ancien secrétaire général de la Commission internationale de Juristes; ancien <i>Fellow</i> de l' <i>University College</i> d'Oxford
M'BAYE Kéba (Sénégal)	Conseiller à la Cour suprême du Sénégal; ancien directeur de cabinet du ministre des Transports et Télécommunications
MITCHLEY Anthony O. R. (Rhodésie du Nord)	Avocat et <i>Solicitor</i>
MITCHLEY Hugh (Rhodésie du Nord)	Avocat et <i>Solicitor</i>
MONVILLE Edouard (Sénégal)	Avocat à la Cour d'appel de Dakar
MWINDADI Juma (Tanganyika)	Cadi de Dar es-Salaam
NGUINI Marcel (Cameroun)	Chef des services centraux au ministère de la Justice de la République du Cameroun
N'JIE Sheriff Aidara (Gambie)	Avocat
NJONJO Charles (Kenya)	<i>Crown Counsel</i> ; avocat
POUABOU Joseph (Congo-Brazzaville)	Juge d'instruction au tribunal de Brazzaville

RAKOTOBE René H. A. (Madagascar)	Président du Conseil supérieur des Institutions; ancien ministre de la Justice de la République malgache
RANNAT Mohamed Ahmed Abu (Soudan)	<i>Chief Justice</i> du Soudan
RAZAFINTSAMBAINA Guy (Madagascar)	Avocat à la Cour d'appel de Tananarive
ROLLAND Maurice P. H. (France)	Conseiller à la Cour de Cassation; président de l'Association des Juristes européens
SACRANIE A. Sattar (Nyassaland)	Avocat
SANTOS A. Ignacio (Togo)	Avocat à la Cour d'appel de Lomé
SHONIWA John Cyril (Rhodésie du Sud)	Avocat
SMYTHE J. H. C. (Sierra Leone)	<i>Solicitor General</i> par intérim de la Sierra Leone
TAYLOR Olive (Mlle) (Sierra Leone)	Avocat; conseil juridique de la <i>Tema Corporation</i> au Ghana
TSHIBANGU Crispin (Congo-Léopoldville)	Elève de la Faculté de droit de l'Université Lovanium
WADE Abdoulaye (Sénégal)	Avocat à la Cour d'appel de Dakar; chargé de cours à la Faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Dakar
WALTERS Kurt (République fédérale d'Allemagne)	Avocat; ancien secrétaire général de la Fédération des Associations du barreau allemand
WARUHIU Samuel Njoroge (Kenya)	Avocat; chargé de cours au Collège royal technique de l'Afrique orientale
WATTS Samuel S. (Libéria)	<i>Magistrate</i> ; secrétaire du <i>Chief Justice</i> du Libéria
WILDE C. D. M. (Royaume-Uni)	Membre du secrétariat de la Commission internationale de Juristes
WILSON Anthony Dashword (Libéria)	<i>Chief Justice</i> du Libéria
YAPOBI Lucien (Côte d'Ivoire)	Avocat à la Cour d'appel d'Abidjan

Participants du Nigéria

ADEMOLA Sir A. Adetokunbo	<i>Chief Justice</i> de la Fédération du Nigéria
ABAYOMI Sir Kofu	Médecin
ADJAYI Dr. F. A.	Rédacteur juriste à Ibadan
AJEGBO M. O.	Ministre de la Justice; <i>Attorney General</i> du Nigéria oriental
AKINFOSILE Olu	Ministre des Communications de la Fédération du Nigéria
ALEXANDER D. A. R.	<i>Solicitor General</i> du Nigéria occidental
AMACHREE G. K. J., Q.C.	<i>Solicitor General</i> de la Fédération du Nigéria
ARIKPO Okoi	Avocat; ancien ministre

BAIRAMIAN Sir Vahe	Juge à la Cour suprême du Nigéria
BENSON T. O. S.	Ministre de l'Information de la Fédération du Nigéria
BOYO C. M.	Avocat; secrétaire général de la section du Benin de l'Association du barreau nigérien
BRETT L.	Juge à la Cour suprême du Nigéria
BURKE John E.	Avocat
COCKER G. B. A.	Juge à la Haute Cour de Lagos
DAFE <i>Chief</i> O. I.	<i>Solicitor</i> et Avocat à la Cour suprême du Nigéria
DAVIES <i>Chief</i> H. O.	Avocat, Q.C.
EKINEH Aliyi	Avocat; secrétaire de <i>Liberty</i> , section nigérienne de la Commission internationale de Juristes
ELIAS Dr. T. O.	<i>Attorney General</i> et ministre de la Justice de la Fédération du Nigéria
FANI-KAYODE R. A., Q.C.	Membre du Parlement du Nigéria occidental
IGHODARO S. O.	Ministre de la Justice et <i>Attorney General</i> du Nigéria occidental
IMPEY Gerald L.	Avocat
LAWSON <i>Chief</i> A. O.	Avocat
DE LESTANG Sir C. E. C. Nageon	<i>Chief Justice</i> de la Haute Cour de Lagos
MADARIKAN C.	Juge à la Haute Cour du Nigéria occidental
MAYAKI S. J.	Avocat
MBANEFO L. N.	<i>Chief Justice</i> de la Haute Cour du Nigéria oriental
MOORE (Mme) J. Aduke	
MCEWEN F. S.	Président du Conseil municipal de Lagos; avocat
NJOKU Raymond A.	Ministre des Transports et de l'Aviation de la Fédération du Nigéria; avocat
NONYELU G. C.	Avocat
NUNAN Manus	<i>Solicitor General</i> par intérim du Nigéria du Nord
OGUNBANJO C. O.	Avocat; trésorier de <i>Liberty</i> , section nigérienne de la Commission internationale de Juristes
OKAFOR G. N. A.	Secrétaire général de l'Association du barreau nigérien
OKORODUDU <i>Chief</i> M. E. R.	Avocat; ancien représentant du Nigéria au Royaume-Uni
ONYEAMA C. D.	Juge à la Haute Cour de Lagos
ONYIUKÉ G. C. M., Q.C.	Directeur des poursuites pénales du Nigéria oriental
OSADEBAY <i>Chief</i> Dennis	Président du Sénat
PREST <i>Chief</i> Arthur	Avocat, président de <i>Liberty</i> , section nigérienne de la Commission internationale de Juristes; ancien ministre
QUASHIE-IDUN S.	<i>Chief Justice</i> de la Haute Cour du Nigéria occidental

RAZAQ Abdul	Membre du Parlement du Nigéria du Nord; avocat
RICHARDSON S. S.	Commissaire aux tribunaux coutumiers du Nigéria du Nord
SMITH J. A.	<i>Chief Justice</i> par intérim de la Haute Cour du Nigéria du Nord
SOMOLU O.	Membre du Sénat de la Fédération du Nigéria; avocat
TAYLOR J. I. C.	Juge à la Cour suprême du Nigéria
UDOMA Dr. E. Udo	Vice-président de l'Association du barreau nigérian; avocat; ancien membre du Parlement
UNSWORTH E. I. G.	Juge à la Cour suprême du Nigéria
WILLIAMS <i>Chief Ayo</i> , Q.C.	Avocat
WILLIAMS Fatayi	Juge à la Haute Cour du Nigéria occidental
WILLIAMS <i>Chief F. R. A.</i> , Q.C.	Président de l'Association du barreau nigérian; avocat

Observateurs

Observateurs d'Organisations internationales

RHYNE Charles S.	Association du barreau américain
LOMBARD Laurence	Association internationale des barreaux
IDENBURG P. J. } POIRIER Jean }	Association internationale de droit africain
FRANCK Thomas M.	Association de droit international
ASKARI Hasan	Bureau international du Travail
VASAK Karel	Conseil de l'Europe
FAFUNWA Babs	Fédération mondiale des associations pour les Nations Unies
KINGSLEY J. Donald	Fondation Ford
HUMPHREY John D.	Nations Unies

Observateurs à titre individuel

ABITBOL Madame (Côte d'Ivoire)	Centre d'enseignement supérieur d'Abidjan
ALLOT A. N. (Royaume-Uni)	Institut d'études orientales et africaines de l'Université de Londres
ATTA William Ofori (Ghana)	Avocat
DOBRY George (Royaume-Uni)	Avocat
HARPER Fowler (Etats-Unis)	Professeur à la Faculté de droit de l'Université Yale
HARVEY William B. (Etats-Unis)	Professeur à la Faculté de droit de l'Université du Michigan

LANG John (Ghana)	Directeur de l'enseignement juridique
LARBI Koi (Ghana)	Avocat
MARSHALL Randolph (Etats-Unis)	Assistant de recherches à l'Institut d'administration publique de New-York
SCHWARTZ Louis B. (Etats-Unis)	Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Pennsylvanie

Observateurs du Nigéria

ADEGUNWA O. / Ibadan	JINADU Y. A. O.
ADEMOLA A. / Ibadan	LAMBO S. O. / Lagos
AIYEOLA O. A. / Lagos	MACFARLAN A. I. P. / Lagos
AJAYI G. O. / Lagos	ODESINA A. A. / Lagos
AKINYEDE G. B. A. / Lagos	ODUJIMI (Mlle) O. / Lagos
AKINYEDE L. O. / Lagos	OKUNNU F. O. / Lagos
ALAKIJA O. O. / Lagos	OMOLUDUN J. O. / Lagos
ALL-BALOGUN H. M. / Lagos	ONATUNDE O. Olajide / Lagos
BELLO A. K. O. / Lagos	OSENI M. O. / Lagos
COKER F. / Ibadan	OYERO A. A. / Lagos
DAVIS S. E. E. / Lagos	SILVA Afolabi / Lagos
ELIAS G. Y. / Lagos	SOGBETUN S. O. / Lagos
ESAN O. / Lagos	SOLANKE V. A. A. / Lagos
FAKAYODE E. O. / Ibadan	SONUGA C. O. / Lagos
INYANG C. O. / Lagos	SOTUMINU J. M. / Lagos
ISIKALU (Mme) M. M. L. / Lagos	SOWEMIMO S. A. S. / Lagos

Membres de « Liberty »

Section nigérienne de la commission internationale de Juristes

PREST <i>Chief</i> Arthur	Président
OGUNBANJO Christopher O.	Trésorier
EKINEH Aliyi	Secrétaire général
ONYIYUKE G. C. M., Q.C.	Membre du Comité exécutif
OGUSAGA <i>Chief</i> Ayodele	Membre du Comité exécutif
RAZAQ Abdul	Membre du Comité exécutif
IMPEY Gerald	Membre du Comité exécutif
ABUDU S. O.	
AKINRELE F. O.	MAYANJU A. K. I.
BASSEY J. M.	MOLAJO E. A.
BOYO G. M.	NONYELU G. C.
COLE J. A.	ODESANYA M. A.
DAVIS S. E. E.	OKAFOR G. N. A.
DESALU A.	ONOLAJA I. A.
FAWAHNIMI R. O.	SHONUKAN C. O.
GIWA F.	SIKUADE A. O.
IKPEAZU Chuba	SOLANA M. G. O.

PROGRAMME DU CONGRÈS

LUNDI 2 janvier

- 10 h. - 20 h. Inscriptions au Federal Palace Hotel
- 19 h. - 20 h. 30 Réception offerte par la Commission internationale de Juristes dans les salons du Federal Palace Hotel

MARDI 3 janvier

- 9 h. - 12 h. Inscriptions au secrétariat du Congrès, au Palais du Sénat
- 9 h. - 10 h. 30 Séance plénière d'ouverture au *National Hall*
Allocution de bienvenue de Sir Adetokunbo A. Ademola, président de la Cour suprême fédérale du Nigéria, président du Comité d'honneur du Congrès
Discours d'El Hadji Sir Abubakar Tafawa Balewa, O.B.E., K.B.E., C.B.E., LL.D., premier ministre du Nigéria
Allocution de bienvenue aux invités du Congrès du Chief Arthur Prest, président de *Liberty*, section nigérienne de la Commission internationale de Juristes
Allocution de M. John D. Humphrey, représentant du secrétaire général des Nations Unies
Allocution de Sir Kofo Abayomi, docteur en médecine
Allocution de M. Vivian Bose, président de la Commission internationale de Juristes
Allocution de remerciements de Sir Nageon de Lestang, président de la Haute Cour de Lagos
- 10 h. 30 - 11 h. Suspension de séance
- 11 h. - 12 h. Séance plénière au *National Hall*
Présentation du document de travail du Congrès africain sur la Primauté du Droit, par M. T. O. Elias, *Attorney General* et ministre de la Justice du Nigéria, rapporteur général du Congrès
- 15 h. - 18 h. Séances des commissions :
Première commission : Palais du Sénat
Deuxième commission : Palais du Sénat
Troisième commission : *National Hall*
- 19 h. 30 Réception donnée par Sir Adetokunbo A. Ademola, président de la Cour suprême fédérale du Nigéria, en sa résidence à Ikoyi

MERCREDI 4 janvier

- 9 h. - 12 h. Séances des commissions
15 h. - 18 h. Séances des commissions
20 h. 30 Dîner offert par le Comité d'honneur du Congrès à l'Hôtel Mainland

JEUDI 5 janvier

- 9 h. - 12 h. Séances des commissions
Après-midi Libre
19 h. Réception offerte par le Conseil municipal de la Ville de Lagos

VENDREDI 6 janvier

- 9 h. - 12 h. Séances des commissions
15 h. - 18 h. Séance plénière au *National Hall*
19 h. Réception donnée par Son Excellence Nnamdi Azikiwe, gouverneur général du Nigéria
21 h. Soirée dansante

SAMEDI 7 janvier

- 9 h. - 12 h. Séance plénière au *National Hall*
20 h. 30 Dîner de clôture offert par la Commission internationale de Juristes au Federal Palace Hotel, en l'honneur de Son Excellence Nnamdi Azikiwe, gouverneur général du Nigéria

II

Documents de travail du Congrès

NOTE LIMINAIRE — Quelques mois avant l'ouverture du Congrès de Lagos, le secrétariat de la Commission internationale de Juristes avait établi un plan pour l'étude des questions qui devaient être traitées par chacune des trois commissions. Ce plan a été communiqué aux personnes appelées à participer au Congrès, qui ont été invitées à exposer dans un rapport écrit les solutions de leurs législations nationales respectives sur chacun de ces points. Le texte en est reproduit ci-dessous.

PLAN PROPOSÉ POUR LA RÉDACTION DES RAPPORTS NATIONAUX

Première Commission

Les droits de l'homme et la sécurité de l'Etat — Le Législatif, l'Exécutif et le Pouvoir judiciaire

1. a) Certains organes du pouvoir exécutif peuvent-ils valablement prendre des ordonnances ou règlements sans avoir été formellement habilités à cet effet par un texte constitutionnel ou législatif? Dans l'affirmative, quelles sont les limites de ce pouvoir?
b) Ces ordonnances ou règlements peuvent-ils être l'objet d'un contrôle juridictionnel, et dans l'affirmative, à quelles conditions?
2. a) Quelles sont les limites mises par la Constitution au droit, pour le pouvoir législatif, de déléguer une partie de ses attributions législatives à un organe de pouvoir exécutif?
b) En l'absence de dispositions constitutionnelles expresses, des limites sont-elles prévues en cette matière par des textes législatifs ou par la jurisprudence?
3. A quelle autorité appartient-il de décider s'il existe un état d'exception?
4. La question de savoir s'il existe une situation d'exception peut-elle faire l'objet d'un examen ou d'une décision de la part d'un tribunal ordinaire ou spécial?

5. a) L'Exécutif ou un de ses organes a-t-il un pouvoir qui lui soit propre de légiférer dans une situation d'exception?
- b) Dans l'affirmative, la Constitution ou tout autre disposition législative limite-t-elle ce pouvoir?
- c) Les dispositions législatives ainsi prises par le pouvoir exécutif peuvent-elles être l'objet d'un contrôle juridictionnel?

Deuxième Commission

Les droits de l'homme dans leurs rapports avec divers aspects du droit pénal et du droit administratif

1. Dans quelle mesure les décisions du pouvoir exécutif, dans les matières ci-après énumérées, peuvent-elles être l'objet de recours devant les tribunaux?
 - a) restrictions imposées à la liberté de réunion;
 - b) refus du droit d'exercer une profession légalement autorisée, quel que soit le mode d'autorisation;
 - c) refus par les autorités compétentes de délivrer le permis d'exercer une profession par ailleurs légale;
 - d) déchéance de la nationalité;
 - e) expulsion d'étrangers;
 - f) restrictions imposées par voie de saisie ou d'interdiction à la liberté de création littéraire;
 - g) actes de nature à contrecarrer la liberté de se déplacer à l'intérieur ou en dehors du pays;
 - h) expropriation des biens privés non accompagnée d'une indemnisation satisfaisante;
 - i) atteintes portées à tout autre droit garanti par la Constitution.
2. Un individu peut-il être mis en état de détention pour cause de « sécurité publique » sans qu'il soit inculpé d'une infraction précise? Dans l'affirmative, à quelles conditions?
3. a) Comment la notion de « sécurité publique », au sens du paragraphe précédent, est-elle comprise par les organes du pouvoir exécutif?
 - b) Cette même notion est-elle définie par un texte législatif?
 - c) Cette même notion a-t-elle fait l'objet d'une interprétation par la jurisprudence des tribunaux, sous l'angle, par exemple, du contrôle juridictionnel?
 - d) La détention est-elle, dans ce domaine, subordonnée à une décision judiciaire, ou peut-elle faire l'objet d'un recours devant l'autorité judiciaire?

4. Quelles sont les conditions de la mise en liberté provisoire moyennant caution?
 - a) Etendue et limitation du droit de demander la mise en liberté provisoire;
 - b) autorité(s) habilitée(s) à accorder ou refuser la mise en liberté provisoire;
 - c) dispositions constitutionnelles ou autres dispositions législatives régissant la détermination d'une caution équitable; critères sur lesquels reposent cette détermination;
 - d) moyens de recours éventuels contre le rejet d'une demande de mise en liberté provisoire sous caution.

Troisième Commission

Le rôle du Pouvoir judiciaire et du Barreau dans la protection des droits de l'individu au sein de la société

1. Quelles sont les dispositions de la loi, ou les usages de la pratique qui garantissent l'indépendance du pouvoir judiciaire dans les domaines suivants:
 - a) nomination des magistrats;
 - b) stabilité de leur fonction, compte tenu notamment des possibilités d'intervention des pouvoirs législatif et exécutif ou de l'un d'eux;
 - c) révocation?
2. Quelle est l'autorité compétente pour fixer les règles de l'organisation judiciaire et de la procédure?
3. Existe-t-il des dispositions constitutionnelles ou législatives interdisant au pouvoir législatif d'intervenir dans le cours des procédures en instance devant les tribunaux?
 - a) Dans quelle mesure la profession organisée d'avocat est-elle libre d'administrer ses propres affaires?
 - b) Quels autres organes exercent ou partagent des pouvoirs de contrôle sur la profession d'avocat? Quels effets a l'exercice de ces pouvoirs sur l'indépendance du Barreau?
5. Quelles sont les garanties offertes aux justiciables pour leur assurer le libre accès auprès des tribunaux?
 - a) Est-il en principe possible d'obtenir une consultation juridique, et si nécessaire, l'assistance d'un homme de loi, quelle que soit la situation financière de l'intéressé, pour des affaires criminelles ou des affaires civiles?

- b) Dans l'affirmative, quelles sont les restrictions éventuellement imposées au droit à une consultation ou à une assistance judiciaire entièrement ou partiellement gratuite ?
- c) Dans quelle mesure les membres du Barreau sont-ils disposés à offrir leurs services gratuitement, en totalité ou en partie, pour des affaires mettant en jeu la vie, la liberté, la propriété ou l'honneur ?
- d) S'il existe un système de consultation ou d'assistance judiciaire entièrement ou partiellement gratuite, les avocats disposés à y participer ont-ils la réputation et l'expérience nécessaires ?

6. Quelle est la situation morale de la Magistrature et du Barreau dans la collectivité, et quel concours peuvent-ils l'un et l'autre apporter au pouvoir exécutif et au pouvoir législatif, hors de l'enceinte des tribunaux, en vue de maintenir la Primauté du Droit par des moyens toujours plus efficaces ?

LISTE DES RAPPORTS NATIONAUX

SOMMIS AU CONGRÈS AFRICAÏN SUR LA PRIMAUTE DU DROIT

PREMIÈRE COMMISSION

Canada :	par MM. M. T. FRANCK
Congo (Brazzaville) :	J. POUABOU
Côte d'Ivoire :	M. CARLTON, L. COULIBALY et L. YAPOBI
France :	G. BURDEAU
Kenya :	S. N. WARUHIU
Libéria :	P. A. GEORGE
Madagascar :	R. RAKOTOBÉ, A. RAZAFIMAHEFA et G. RAZAFINTSAMBAINA
Mali :	M. BENGALY
Ouganda :	D. S. BAKKABULINDI
Rhodésie du Nord :	B. T. GARDNER
Rhodésie du Sud :	J. M. GREENFIELD
Tanganyika :	J. S. R. COLE

DEUXIÈME COMMISSION

Côte d'Ivoire :	par MM. M. CARLTON, L. COULIBALY et L. YAPOBI
Congo (Brazzaville)	J. POUABOU
Etats-Unis :	H. ANGELL
Ethiopie :	M. B. AB HABTE SELLASIE
France :	M. ROLLAND
Ghana :	E. V. C. DE GRAFF JOHNSON
Madagascar :	R. RAKOTOBÉ, A. RAZAFIMAHEFA et G. RAZAFINTSAMBAINA
Mali :	M. BENGALY
Ouganda :	G. S. K. IBINGIRA
Royaume-Uni :	N. S. MARSH
Togo :	A. I. SANTOS

TROISIÈME COMMISSION

Afrique du Sud :	par MM. I. A. MAISELS
Côte d'Ivoire :	M. CARLTON, L. COULIBALY et L. YAPOBI
Congo (Brazzaville) :	J. POUABOU
Gambie :	S. A. NJIE
Kenya :	K. BECHGAARD
Libéria :	C. A. CASSELL
Madagascar :	R. RAKATOBÉ, A. RAZAFIMAHEFA et G. RAZAFINTSAMBAINA
Mali :	M. BENGALY
Ouganda :	R. W. CANNON et J. W. KAZZORA
Rhodésie du Nord :	O. R. MITCHLEY
Sénégal :	E. MONVILLE
Sierra Leone :	S. C. BERTHAN-MACAULEY

RAPPORT GÉNÉRAL

par T. Olawale ELIAS

Attorney General et ministre de la Justice de la Fédération du Nigéria

L'ACTIVITÉ GOUVERNEMENTALE, LA SÉCURITÉ DE L'ÉTAT ET LES DROITS DE L'HOMME

Ce Congrès, ainsi que vous le savez, a pour thème général : « L'activité gouvernementale, la sécurité de l'Etat et les droits de l'homme ». Ce thème sera étudié des trois points de vue suivants : « A) Les droits de l'homme et la sécurité de l'Etat — le Législatif, l'Exécutif et le pouvoir judiciaire. B) Les droits de l'homme dans leurs rapports avec divers aspects du droit pénal et du droit administratif. C) Le rôle du pouvoir judiciaire et du barreau dans la protection des droits de l'individu au sein de la société ». Chacun de ces vastes sujets d'étude est confié à une commission, et les membres du Congrès sont libres de choisir l'une ou l'autre des trois commissions pour y procéder à une étude et à une discussion approfondies. Il est probablement inutile d'insister sur le fait que ces trois subdivisions ne sont en réalité que des aspects complémentaires de l'inépuisable problème que pose le maintien de la Primauté du Droit, selon la définition nouvelle qui en a été donnée et répandue lors du Congrès de Delhi, tenu en janvier 1959 par la Commission internationale de Juristes dans la capitale de l'Inde. Dans ces conditions, on doit nécessairement prévoir certains doubles emplois entre les trois groupes de sujets et même à l'intérieur de chacun de ces groupes, ainsi qu'il ressort des questionnaires qui ont été adressés aux membres du Congrès par la Commission pour les guider dans leur étude.

Nous aborderons l'examen de chacun de ces sujets.

A) *Les droits de l'homme et la sécurité de l'Etat — le Législatif — l'Exécutif et le Pouvoir judiciaire*

Ici, nous nous trouvons immédiatement en présence d'un problème qui se pose depuis toujours dans tous les systèmes juridiques : celui de l'individu en face de l'Etat. Il s'agit de concilier l'idée démo-

cratique de la liberté personnelle du citoyen avec la nécessité de maintenir l'Etat et de préserver la civilisation. Au cours des siècles, deux attitudes principales se sont dégagées. On trouve, d'une part, la philosophie politique d'une inflexible rigueur de ceux qui, de bon ou de mauvais gré, font passer l'Etat avant l'individu; ils estiment que les devoirs du citoyen l'emportent sur ses droits. D'autre part, le type opposé de philosophie politique, celui de la démocratie libérale, déclare que l'individu n'existe pas simplement pour être le serviteur des fins que l'Etat se propose, et que le juste accent doit être mis sur les droits plutôt que sur les devoirs du citoyen. Mais même à l'intérieur de l'un ou l'autre de ces deux groupes principaux, des divergences se manifestent. Ce rang primordial attribué au devoir plutôt qu'au droit n'a pas nécessairement pour résultat de faire d'un juriste un philosophe totalitaire. C'est ainsi que John Austin, Hans Kelsen et Léon Duguit, tout en différant d'opinions à divers égards, mettent au premier rang le devoir et considèrent avec le même dédain les tenants du « droit naturel », tels Grotius, Rousseau et Thomas Paine, qui tiennent à si haut prix « les droits inaliénables et imprescriptibles de l'homme ». Et cependant, c'est dans l'école positiviste et analytique que l'on trouve probablement les plus avancés des démocrates modernes, au meilleur sens du terme. Ils enseignent la leçon de l'obéissance à l'autorité régulièrement constituée, en y voyant le meilleur moyen de réaliser l'existence sociale sur notre planète; ce qui, selon l'expression si frappante de Duguit, constitue la règle de droit, c'est la « solidarité sociale », principe d'action politique qui exige la participation et la coopération actives des gouvernants et des gouvernés pour le plus grand bien de toute la communauté. Une glorification excessive des droits de l'homme tend à faire perdre à l'individu le sens de ses obligations sociales envers ses semblables, et cela peut parfois l'amener à piétiner les autres pour avancer, alors que le principe qui devrait guider toutes ses actions devrait être, pour reprendre les paroles d'Emmanuel Kant : « Agis de telle façon que le principe de ton action soit un principe d'action universelle ». La tâche de la loi dans un Etat idéal est de réglementer, et si possible de concilier, les revendications discordantes d'un individu à l'encontre des autres. C'est cette tâche que Kant avait à l'esprit lorsqu'il a défini la loi comme « la somme des conditions dans lesquelles la volonté d'un seul homme peut être conciliée avec les volontés des autres, à l'intérieur d'une loi générale et globale de liberté ».

Ainsi, l'antinomie apparemment inconciliable entre l'individu et l'Etat peut être l'objet d'une réglementation légale. Cette autorité, cette résolution d'intérêts contradictoires au sein de l'Etat, peuvent être tentées sous forme de législation ou de mesures prises par l'Exécutif, les unes et les autres devant ensuite être soumises à l'examen minutieux du pouvoir judiciaire. La difficulté réelle est toujours de découvrir à quel moment et à quel point il faudra tracer la ligne de démarcation entre les intérêts légitimes de l'individu et ceux de l'Etat.

En droit comme en politique, cette délicate opposition entre l'individu et l'Etat présente une importance aussi vitale que le subtil équilibre à maintenir entre la nécessité de changement et la nécessité de stabilité dans l'ordre social. Les expériences de ceux qui miseraient avec une témérité excessive sur l'un ou l'autre tableau risqueraient bien souvent d'aboutir au chaos. Il n'est pas de lois immuables qui puissent nous permettre de définir la juste mesure entre les changements souhaitables et le maintien de la structure sociale actuelle. La philosophie politique a assigné deux tâches essentielles à l'Etat moderne : (1) la solution des conflits internes; (2) la défense de la communauté contre l'agression extérieure. Il est parfaitement concevable que des troubles internes, suscités par des émeutes ou par l'état de guerre, puissent justifier la proclamation d'un état d'urgence et la promulgation de mesures qui risquent d'entraver gravement les libertés fondamentales du citoyen. Une agression extérieure contre un Etat doit bien certainement justifier une restriction beaucoup plus rigoureuse encore des droits élémentaires de l'homme, dans l'intérêt de la sécurité de l'Etat.

On s'accorde donc de toutes parts à reconnaître que des lois d'exception sont inévitables dans de telles circonstances. En fait tous les gouvernements, quelle que soit leur structure politique ou idéologique, ont quelquefois besoin d'y recourir. C'est ainsi qu'au cours de la seconde guerre mondiale, l'ordonnance 18 B a donné au ministre de l'Intérieur de Grande-Bretagne pouvoir de détenir tout étranger indéfiniment et sans jugement aussi longtemps que durerait la guerre. Même avant que la guerre ait éclaté, des mouvements populaires, tant en Grande-Bretagne qu'en France, avaient suscité au cours de la même année 1936 un certain nombre de lois sur le maintien de l'ordre public qui interdisaient par exemple tous les cortèges publics et le port d'uniformes militaires ou quasi-militaires. Nous pourrions donner d'autres exemples encore de mesures législatives ou exécutives prises pour faire face à de véritables situations de crise.

Cependant le danger se manifeste quand les citoyens en sont réduits, du fait de la pression exercée par les autorités législative ou exécutive ou des contraintes exercées par l'autorité judiciaire, à vivre dans un perpétuel état d'exception. C'est là la différence fondamentale entre des régimes totalitaires comme ceux de l'Allemagne hitlérienne ou de l'Espagne de Franco et les démocraties libérales du monde occidental. Dans ce dernier groupe, chacun éprouve un vif désir de revenir à la normale une fois disparue la crise passagère. Dans le premier groupe, l'individu tombe dans un état de subordination implacable à l'égard des exigences de l'Etat qui l'emportent sur toute autre considération. Il devient un simple matricule qui a perdu tous ses droits et n'a plus que des devoirs. L'Etat devient une fin en soi; il est considéré comme la somme pure et simple des individus qui le composent. Le mécanisme du parti broie toute opposition. Le fait d'appartenir à l'oligarchie permet

de s'assurer une position privilégiée prédominante. Dans son discours à la Société philosophique d'Edimbourg pendant les sombres jours de 1936, Lord Wright, qui était alors *Lord of Appeal in Ordinary*, déclarait :

« Les nations civilisées ont aboli l'esclavage au sens économique de ce terme, mais le monde nouveau présente le spectacle effrayant d'un nouvel esclavage, celui de l'esprit. La liberté de penser, de croire et d'exprimer ce que nous estimons juste, à la seule condition de reconnaître cette même liberté aux autres, telle est cette charte libérale que nos ancêtres ont conquise pour nous, dans les larmes et le sang. Cette même liberté, nous la voyons maintenant menacée par une nouvelle tyrannie qui cherche à réduire le citoyen à l'état de machine sans âme, à une condition de servitude morale et intellectuelle. C'est un processus très subtil; il revêt bien des masques et bien des déguisements; il se réclame même de noms à résonance impressionnante. Mais, qu'il prenne la forme de la dictature d'un despote, ou de l'impitoyable domination d'un clan de la communauté sur tous les autres, il est l'ennemi juré de la justice ».

C'est précisément pour empêcher l'Etat d'imposer ce poids écrasant sur certaines parties de la communauté au bénéfice d'un petit nombre de dirigeants que le concept de la Primauté du Droit a été si complètement et si souvent mis au service de la philosophie morale et de la démocratie politique.

Les états de crise peuvent être réels, ou bien au contraire fabriqués de toutes pièces pour étayer l'emploi de la force brute. Il peut arriver que l'internement administratif soit nécessaire, lorsqu'une situation d'anarchie et de séparatisme violent éclate dans un Etat à un certain moment; de telles mesures ne pourraient toutefois que trop facilement dégénérer en instrument de tyrannie et d'oppression; il ne serait que trop facile de les perpétuer après l'événement brutal qui les avait suscitées en premier lieu. En temps de paix, dans un Etat vraiment démocratique, on se garde toujours de prendre aucune mesure du Législatif ou de l'Exécutif risquant de porter atteinte aux droits de l'individu. En exécution des lois sur la suppression du communisme, l'Union sud-africaine a jeté en prison des centaines de citoyens dont le seul crime était d'avoir protesté contre les lois sur les laissez-passer et contre d'autres formes de discrimination raciale. Les infâmes *procès de trahison*, auxquels la Commission internationale de Juristes délégua des avocats pour suivre les audiences et collaborer à la défense des victimes, nous apportent un exemple jusqu'ici sans précédent de la véritable prostitution à laquelle s'est pliée la procédure judiciaire au cours de ces dernières années. De fausses accusations ont été fabriquées de toutes pièces, et des artifices de procédure utilisés d'une manière qui trahit le mépris absolu dans lequel le gouvernement nationaliste d'Afrique du Sud tient le Principe de la Légalité. La seule occasion où ce gouvernement ait commis des actes comparables, c'est le jour où, pour radier les hommes de couleur des listes électorales et expurger les articles 151 et 152 de la loi organique de l'Union de 1909, il a truffé le Sénat de représentants qui devaient lui donner à coup sûr la majorité nécessaire

des deux-tiers. Or toutes ces mesures, et bien d'autres encore, ont été prises au nom de la « sécurité du gouvernement » et du « maintien de la loi et de l'ordre public » dans l'Etat sud-africain. Pour couronner tout cela, trois millions de Sud-Africains ont pris tout récemment, au nom des quinze millions d'habitants de l'Union, la décision de créer une République englobant tous les citoyens, y compris les douze millions qui sont réduits au silence. C'est là une négation directe du Principe de la Légalité, quel que soit le langage qu'on emploie, y compris, j'imagine, l'afrikaans.

Jusqu'à présent, nous avons postulé l'existence de certains droits de l'homme et de certaines libertés fondamentales, dont chaque Etat démocratique a le devoir de garantir l'exercice à ses citoyens et aux étrangers vivant sur son territoire sans contrevenir à ses lois. Parfois, ces droits et ces libertés ne se traduisent pas dans des règles écrites, comme c'est le cas de la Constitution britannique, mais plus souvent ils sont incorporés à des constitutions écrites, soit du type continental, soit du type en vigueur dans les Dominions du Commonwealth. Les colonies britanniques ont eu en général en commun, jusqu'à ce qu'elles fussent parvenues à leur indépendance, de ne pas posséder de recueil des libertés fondamentales. On pourrait dire que leur objectif n'est pas tant d'inscrire les droits des citoyens dans des codes que de restreindre les infractions à ces droits par la loi. Le concept et l'application de la Primauté du Droit les dispensent largement de recourir à des clauses législatives en garantissant à tous les citoyens l'égalité devant la loi, la liberté d'accès aux tribunaux (malgré l'absence de clause instituant l'assistance judiciaire), la certitude d'être à l'abri de toute arrestation arbitraire, la liberté de religion, la liberté de jouir de droits de propriété, la liberté de réunion et la liberté de parole, aussi longtemps que ce que disent ou écrivent les citoyens n'est ni diffamatoire, ni séditieux, ni obscène, ni blasphématoire. Mais le gouverneur de la colonie, qui normalement représente à lui seul l'Exécutif, est investi en temps de crise de pouvoirs extraordinaires lui permettant d'emprisonner ceux qui troublent ou cherchent à troubler l'ordre public, sous réserve que le ministre britannique des Colonies donne sa sanction ultérieure à ces mesures d'urgence.

Depuis l'indépendance, un certain nombre de mesures ont été prises dans les territoires britanniques et ex-britanniques d'Afrique. En premier lieu, des constitutions écrites ont été promulguées, contenant des clauses détaillées sur les droits fondamentaux de l'homme. Un exemple notable nous est donné par le Nigéria, qui a sans doute eu pleinement conscience de la diversité de ses groupes ethniques, et du désir qu'éprouvaient les minorités d'être à l'abri de toute infraction à leurs droits qu'auraient pu commettre les gouvernements élus par la majorité dans chaque région. Depuis que la Constitution fédérale du Nigéria a été élaborée par les délégués de ce pays à la Conférence de Londres en 1958, ses dispositions relatives aux droits fondamentaux ont été expressément adoptées

et adaptées par le Kenya, l'Ouganda, le Tanganyika, le Nyassaland, le Sierra Leone et la Fédération britannique des Indes occidentales, comme autant de balises jalonnant la route que le législateur suivra après l'accès à l'indépendance. Je ne m'attarderai pas ici sur les détails de ces diverses clauses de la Constitution du Nigéria, car la plupart d'entre vous ont probablement lu l'article que j'ai rédigé à ce sujet dans la livraison de 1960 de la *Revue de la Commission internationale de Juristes*. En dehors de la sphère britannique, le Libéria possède toute une série de lois sur les droits de l'homme, incorporées à une Constitution qui s'inspire de la Constitution américaine, avec quelques rappels de la *Magna Carta* elle-même.

Le second ordre de faits porte sur la grave question de savoir si les Etats africains nouvellement promus à l'indépendance et ceux qui sont sur le point d'y accéder doivent nécessairement passer maintenant par une période d'absolutisme politique, quitte à réaliser plus tard une démocratie libérale quand toutes les tendances séparatistes du tribalisme auront disparu. Les protagonistes de ce point de vue citent les exemples de Bismarck en Allemagne et de Garibaldi en Italie. On peut produire certains arguments à l'appui de cette thèse, lorsque l'on constate trop fréquemment la prétention que met chaque parti à affirmer sa propre importance au sein des communautés ethniques si diverses existant de nos jours en Afrique et en Asie. Là où certains d'entre nous éprouvent quelques appréhensions, c'est lorsqu'il s'agit de déterminer jusqu'à quel point on peut légitimement prendre de sévères mesures restreignant les libertés constitutionnelles, pour réprimer des révoltes naissantes ou le ressentiment inspiré par la conscience de ses particularités qu'éprouve chaque groupe ethnique. La nécessité de maintenir la sécurité de l'Etat risquerait, si elle était l'objet d'une recherche trop exclusive, d'aboutir à une situation où toute liberté personnelle serait totalement laissée de côté ou même supprimée de propos délibéré.

Avant d'en terminer avec cet aspect de notre étude, il convient d'ajouter une observation importante. On ne saurait faire fi de la réalité en supposant que des tribunaux pourraient se voir confier le droit de déterminer d'eux-mêmes le moment où, dans un pays donné, il existe un état de crise suffisamment aiguë pour légitimer le recours à des mesures de restriction visant à maintenir l'ordre public. Dans presque tous les pays, de part et d'autre du rideau de fer, le gouvernement au pouvoir, qu'il s'agisse du gouverneur général, du président, du monarque et de son Exécutif, possède en dernier ressort la responsabilité de déclarer par voie de proclamation ou de décret qu'à tel ou tel moment un état d'urgence existe. On ne peut assurément s'en remettre au processus démocratique trop lent qui consiste à recourir aux tribunaux dans une situation où l'autorité que l'Etat tient de la loi se trouve menacée de subversion, ou est à la merci de graves désordres populaires. Il existe cependant dans tout Etat véritablement démocratique une

clause législative prévoyant que l'Exécutif devra soumettre sa proclamation d'un état d'urgence au pouvoir législatif, qui a autorité pour examiner, puis ratifier ou abroger le décret en question. Le Libéria, par exemple, affirme que tel est le principe constitutionnel suivi sur son territoire. La Constitution du Nigéria indépendant confère au Parlement (article 65) le pouvoir de déclarer l'état d'urgence, à condition que cette déclaration soit adoptée par une majorité groupant au moins les deux tiers des votants. Il serait évidemment déraisonnable d'exiger qu'une décision prise de cette façon soit en outre l'objet d'un nouvel examen par le pouvoir judiciaire.

B) *Les Droits de l'Homme dans leurs rapports avec divers aspects du droit pénal et du droit administratif.*

Les questionnaires distribués aux membres du Congrès par la Commission traitent des quatre sujets suivants :

a) Dans quelle mesure les décisions du Pouvoir exécutif, dans les matières ci-après énumérées, peuvent-elles faire l'objet d'un recours devant les tribunaux : restrictions imposées à la liberté de réunion, à la liberté d'association, aux droits des citoyens, au droit de résidence des étrangers, à la liberté de parole, à la liberté de mouvement, au droit à compensation pour l'acquisition de biens privés? Comme corollaire nécessaire, une infraction à ces droits, quand ils sont incorporés à la Constitution d'un pays et garantis par elle, peut-elle être soumise à une revision judiciaire?

b) Un individu peut-il être mis en état de détention pour cause de « sécurité publique » sans qu'il soit inculpé d'une infraction précise? Dans l'affirmative, à quelles conditions?

c) Si ces conditions sont expressément déterminées dans les lois d'un pays, quels sont les éléments qui constituent la « sécurité publique » et quelle est l'autorité qui en détermine le sens précis? Une détention ordonnée au nom de la « sécurité publique » est-elle subordonnée à une décision judiciaire, ou peut-elle faire l'objet d'un recours devant l'autorité judiciaire?

d) Quels sont les droits que possède un inculpé de bénéficier d'une mise en liberté provisoire moyennant caution? Quelle est l'autorité ou quelles sont les autorités habilitées à accorder ou refuser cette mise en liberté provisoire? Quels sont les moyens de recours éventuel dont dispose l'inculpé dans ce cas?

Sur le point a), la position en droit anglais est la suivante. Toute restriction apportée à l'un quelconque de ces droits de l'homme et de ces libertés fondamentales peut, en période normale, faire l'objet d'un recours devant les tribunaux, et en fait les tribunaux ont été les principaux régulateurs et gardiens de ces droits. Mais en temps de guerre ou de graves troubles sociaux, la jouissance de la plupart de ces droits est, comme nous l'avons dit, restreinte ou même supprimée. Aux termes de l'arrêt *Attorney général c. Hôtel de Keyser*, qui a fait jurisprudence, si les circonstances de guerre

pouvaient autoriser l'installation de militaires dans la demeure privée d'un citoyen, elles ne dispensaient pas la Couronne de verser une raisonnable compensation au propriétaire pour les pertes subies.

Un particulier lésé peut solliciter une ordonnance d'*Habeas corpus* quand il est illégalement détenu ou emprisonné, une ordonnance de *Certiorari* en cas de jugement entaché de partialité, de corruption ou de mauvaise foi rendu par une instance inférieure, une ordonnance de *Mandamus* pour enjoindre à une autorité subordonnée d'accomplir un acte judiciaire ou administratif intéressant les droits du citoyen, ou enfin une ordonnance de *Prohibition* (défense de statuer) pour interdire à une instance judiciaire ou administrative de prendre des mesures qui pourraient affecter les droits du citoyen. Il peut également demander un jugement déclaratoire sur un point litigieux ou ambigu d'interprétation législative affectant les droits que la loi lui reconnaît.

Les habitants d'une colonie britannique ou même d'un protectorat peuvent disposer de tous les recours que je viens d'indiquer, ainsi qu'il a été jugé dans la récente affaire *Mwanya* (1960). Il s'agissait d'un indigène habitant le protectorat de la Rhodésie du Nord, dont la liberté de mouvement avait été restreinte à une zone déterminée par arrêté d'un commissaire de district, et ce pour des raisons de « sécurité publique » tenant aux activités politiques évidentes de l'accusé. La Cour suprême du territoire avait décidé que l'arrêté était valide, que l'inculpé, en tant que ressortissant d'un protectorat britannique, ne pouvait pas solliciter un writ d'*Habeas corpus*, et que de toute façon il ne pouvait intenter une action que devant les tribunaux locaux. La Cour suprême d'Angleterre devant laquelle *Mwanya* s'était pourvu a déclaré que la juridiction de la reine s'étendait à tout le Royaume et à tous les territoires d'outre-mer, et que l'ordonnance d'*Habeas corpus* étant émise en vertu de la prérogative royale, tout sujet de Sa Majesté et tout autre sujet lui devant allégeance pouvait obtenir une telle ordonnance devant l'un quelconque des tribunaux de l'un quelconque des territoires soumis à son autorité. Il est inutile d'entrer dans le détail d'autres affaires relatives à cette importante question, mais il convient de rappeler ici en passant le célèbre arrêt rendu par Lord Mansfield dans l'affaire *Sommerset c. Stuart* (1772). Il s'agissait d'une affaire d'*Habeas corpus*. Un esclave de couleur amené de Jamaïque en Angleterre par son maître anglais avait été déclaré libre dès qu'il avait mis les pieds sur le sol britannique. Cette affaire déclencha en Angleterre une agitation qui aboutit à l'abolition de la traite en 1807 et de l'esclavage en 1833.

Bien que ces divers recours soient à la portée des citoyens dans les dépendances britanniques comme sur le territoire de la Grande-Bretagne, ils sont cependant soumis à de fréquentes restrictions dans les dépendances britanniques, même en temps de paix. Nous avons parlé des pouvoirs d'exception conférés aux gouverneurs

de colonies par des lois du Parlement; certaines de ces dispositions autorisent le pouvoir exécutif local à faire interner des citoyens sans jugement, à expulser des étrangers, à priver une personne naturalisée britannique de ses droits civiques et à prendre d'autres mesures nécessaires au maintien de l'ordre public, bien qu'en général les textes sur la procédure pénale consacrent expressément dans des circonstances ordinaires le droit de l'inculpé à un procès équitable. Le Ghana prétend souvent, pour justifier son attitude, que sa législation sur l'internement administratif et la déportation sont en très grande partie des vestiges de l'administration coloniale britannique, ce à quoi les Britanniques peuvent probablement répliquer qu'à leur époque un groupe dirigeant relativement peu nombreux avait besoin de mesures de cet ordre pour gouverner des millions d'Africains et d'Asiatiques. Cette excuse pourrait sans aucun doute être alléguée en faveur de certaines lois souvent fort rigoureuses sur la diffamation séditeuse ou criminelle, sur l'interdiction de certaines associations ou sur la création et la gérance des journaux. Ces diverses lois sont généralement plus strictes que leurs équivalents à l'intérieur du Royaume-Uni. Il est intéressant de constater cependant que les Etats issus de colonies britanniques et françaises, bien loin de tempérer ces dispositions légales, les ont rendues plus rigoureuses encore. Peut-être la solution de ce problème tient-elle en partie à la nature de la question.

Nous pouvons maintenant examiner brièvement les deux points b) et c), et étudier dans quelles circonstances le pouvoir exécutif peut régulièrement déclarer que la sécurité publique exige la détention d'un individu ou d'un groupe d'individus, et quelle est l'autorité qui est en droit de décider que ces circonstances existent. En règle générale, un état de guerre, ou la proclamation d'un état d'exception par le gouverneur ou (dans le cas du Nigéria) par le Parlement, justifieraient les mesures d'ordre préventif que l'Exécutif pourrait prendre. Mais alors que l'état de guerre ne prête à aucune équivoque, il n'en est pas de même de l'état d'exception. L'expression « sécurité publique » a des sens divers et infiniment variés, au point qu'il n'existe probablement pas deux personnes ou deux gouvernements qui puissent s'accorder sur un sens acceptable pour l'un et pour l'autre. C'est d'ailleurs normal, puisque cette expression n'est pas un terme de métier et ne recouvre pas non plus un concept précis. Dans tous les pays, l'Exécutif décide du moment où a surgi un tel état d'exception qui pourrait mettre en danger ce qu'il considère comme étant la sécurité publique. Et il est bien peu vraisemblable qu'un juge puisse réunir les conditions idéales qui lui permettent de délimiter avec précision l'aire de la « sécurité publique », car nous sommes là en pleine spéculation méta-juridique. On doit espérer qu'une inébranlable foi dans la Primauté du Droit et un respect loyal pour la forme démocratique du gouvernement inspireront aux chefs d'une nation auxquels incombera cette délicate responsabilité un sens de leurs devoirs assez aigu pour les empêcher

de recourir avec légèreté à des mesures extrêmes de ce genre. Aucune définition plus ou moins brumeuse d'expressions telles que « sécurité publique » ou « état d'exception » ne pourrait empêcher une junte militaire ou une oligarchie d'arriver à leurs fins.

Quant à la question de la liberté provisoire sous caution, la position en droit anglais, qui s'applique *mutatis mutandis* aux territoires britanniques et ex-britanniques, peut être exposée brièvement dans les termes suivants. La mise en liberté sous caution peut être accordée à un inculpé soit par la police, soit par un magistrat, soit par un juge de la Cour suprême, selon les circonstances de l'infraction et la culpabilité apparente du prévenu. L'inculpé est invité à fournir une caution et à produire des garants qui répondent de sa comparution devant le tribunal. Mais avant que cette liberté provisoire soit accordée, quatre facteurs sont pris en considération : i) la nature de l'acte délictueux, ii) le caractère et les antécédents de l'inculpé, iii) le risque de voir l'inculpé commettre le même délit ou un délit similaire, iv) le risque de voir l'inculpé tenter de se soustraire à la justice, de suborner les témoins ou de faire échec par tout autre moyen à la marche de la procédure. Lorsqu'un accusé se voit illégalement refuser la liberté provisoire sous caution, ou lorsqu'une caution excessive est exigée contrairement aux dispositions du *Bill of rights* de 1689, il peut saisir un juge à la Cour suprême d'une requête d'*Habeas corpus* afin d'être mis en liberté. La Cour suprême a pouvoir d'imposer une pénalité à l'instance inférieure lorsqu'il est établi qu'elle a refusé illégalement la liberté sous caution. Il va de soi que, dans une affaire d'homicide ou de trahison par exemple, l'accusé ne peut en principe être mis en liberté sous caution. Dans l'ensemble, on peut dire que la loi et la coutume en matière de liberté provisoire sous caution sont raisonnablement satisfaisantes dans la zone britannique d'Afrique.

C) *Le rôle du Pouvoir judiciaire et du Barreau dans la protection des droits de l'individu au sein de la Société*

Les lois peuvent être bonnes en elles-mêmes, mais leur application régulière nécessite une vérification de validité et une surveillance de la part du pouvoir judiciaire. Dans ce processus, les avocats et les *conveyancers* (officiers ministériels qui se consacrent exclusivement à la rédaction d'actes translatifs de propriété) ont chacun un rôle à jouer, en aidant à préciser et à développer les questions qui se posent. Comme je l'ai dit au début de cette étude, la tâche propre de la loi consiste à résoudre les conflits inépuisables surgissant dans la société entre l'homme et son semblable, entre l'individu et l'Etat, entre des groupes d'intérêts et le bien-être de la communauté.

Dans tout cela, il est normal que le rôle du juge varie d'un Etat à l'autre. Dans les pays ayant des constitutions « non-écrites », les juges jouent un rôle moins en vue que dans les pays à constitutions écrites. Tous les systèmes fédéraux connus ont des constitutions

écrites, et la structure traditionnelle de la société humaine a toujours été soit monarchique soit républicaine. Les attributions que le juge tient d'une constitution non écrite, souple et unitaire, consistent à interpréter les lois faites par le pouvoir législatif sans pouvoir les critiquer ou les invalider. C'est le principe de l'omnipotence du Parlement, au Royaume-Uni par exemple. Quand il existe une constitution écrite, rigide et fédérale, la position du juge à la Cour suprême est considérablement rehaussée, en ce sens qu'il est l'arbitre en dernier ressort de tous les litiges constitutionnels sur lesquels les tribunaux doivent se prononcer. En fait, aux Etats-Unis, les juges à la Cour suprême ont compétence pour déclarer que certains actes du gouvernement sont inconstitutionnels et que certaines dispositions des lois votées par le Congrès sont nulles et non avenues. Après une période de flottement, la courageuse position prise par cette Cour suprême contre le caractère discriminatoire des lois raciales dans certains Etats lui a conquis l'admiration de tous les hommes libres du monde entier.

On se souviendra que Dicey, lorsqu'il énonce la troisième caractéristique de son concept de la Primauté du Droit dans la Constitution britannique, a mis le plus grand soin à insister sur le fait que, dans le Royaume-Uni, les droits et libertés du citoyen ne sont pas incorporés à des codes, mais résultent de la jurisprudence des tribunaux ordinaires du pays. A l'appui de cette thèse, le souvenir de certaines causes célèbres vient tout naturellement à l'esprit : *Sommerset c. Stuart*, *Attorney général c. Hôtel de Keyser* (dont j'ai déjà parlé), *Local Government Board c. Arlidge*, dans lesquelles étaient énoncés les principes des droits de l'homme et le devoir de l'administration de n'apporter de restrictions à certains de ces principes que si les exigences de la justice naturelle ne sont pas lésées par les tribunaux ordinaires ou les tribunaux administratifs. On peut évoquer encore l'affaire *Liversidge c. Anderson*, qui définit les rapports juridiques entre la liberté personnelle du sujet et les exigences de la sécurité publique, et l'affaire *Anderson c. Gerrie* où l'on soutenait que l'indépendance du pouvoir judiciaire s'étendait à tout ce qui était dit ou fait au cours d'un procès afin que les juges soient en mesure d'administrer la justice en toute liberté et impartialité. La liste des décisions de cette nature est aussi longue qu'édifiante, mais il n'est pas nécessaire d'en poursuivre l'énumération. A ces différentes affaires et à d'autres encore doivent être associés les noms de juges éminents comme Lord Mansfield, Coke, Lord Nottingham et Lord Atkin en Grande-Bretagne, ainsi que le *Chief Justice* Marshall, Oliver Wendell Holmes, Cardoso et Warren aux Etats-Unis, pour ne citer que quelques-uns de ceux qui ont honoré le droit anglo-américain. Je pourrais compléter le tableau en indiquant ici les noms de quelques-uns des juges éminents de France, de Suisse, des Pays-Bas et des pays scandinaves, mais, malheureusement ce sont les noms et les travaux des éminents juristes de ces deux pays qui me sont le mieux connus. Peut-on considérer que c'est une victoire

de la doctrine sur la jurisprudence? Mais François Gény, dans sa *Méthode de l'interprétation*, a assigné au juge une tâche tout à fait créatrice dans la procédure judiciaire, et il serait surprenant que le juge s'abstint de jouer ce rôle.

La Communauté française se compose maintenant de deux groupes d'Etats : (1) les Etats souverains, qui comprennent la France elle-même, le Mali, le Sénégal et Madagascar; (2) les Etats autonomes, ce terme désignant tous les autres pays africains de langue française. Les Etats autonomes ont droit d'élaborer leur propre Constitution et ont adopté des systèmes politiques s'inspirant du modèle français : un puissant Exécutif présidentiel et un Parlement doté de pouvoirs limités. Le Législatif ne comprend qu'une seule Chambre dans ces Etats, à l'exception de la République malgache qui est un Etat souverain; de leur côté, le Sénégal et le Mali, Etats souverains l'un et l'autre, conservent un système législatif universel. Le pouvoir exécutif est confié à un seul personnage qui exerce les fonctions de chef de l'Etat et de chef du Gouvernement. Quand au pouvoir judiciaire, chaque République est en droit de constituer de nouveaux tribunaux et d'en définir la composition et les pouvoirs, mais l'article 78 de la Constitution investit la Communauté de pouvoirs étendus de surveillance (contrôle de la Justice) sur les tribunaux des Républiques de la Communauté, à tel point que la Communauté peut déterminer si les jugements prononcés par des tribunaux des territoires d'outre-mer sont incompatibles, non seulement avec les lois de telle ou telle République, mais également avec les lois de la Communauté, c'est-à-dire avec le droit français. La position des Etats pleinement souverains, comme le Sénégal, le Mali et Madagascar, à l'égard de la Communauté française, est très différente à bien des titres : les rapports qu'ils ont avec la France sont semblables à ceux qui existent actuellement entre le Royaume-Uni et les Etats membres du Commonwealth. Ils ont pleins pouvoirs pour conclure des traités et assument la direction exclusive du Judiciaire, mais ils partagent avec tous les autres Etats membres de la Communauté française un même ensemble de dispositions administratives et réglementaires dans les sphères de l'Exécutif, du Législatif et du Judiciaire. Cela implique qu'ils disposent également du « droit administratif », qui régit les litiges soulevés devant des tribunaux spéciaux entre un citoyen et un organisme de l'Etat, avec droit ultime d'appel auprès de la Cour de Cassation. Il y a là une disposition qui, nous l'avons vu, ne joue pas dans le Royaume-Uni ou dans ses colonies et ex-colonies d'Afrique.

Roscoe Pound, éminent juriste américain, a comparé l'administration de la justice à la « technique industrielle appliquée à la vie sociale ». A ses yeux, la loi est « une autorité sociale s'exerçant par l'application systématique des forces d'une société politiquement organisée ». Cette conception sociologique de la loi est, dans l'ensemble, fructueuse en ce sens qu'elle précipite le juriste, qu'il soit avocat ou juge, dans le creuset judiciaire. Il ne peut abdiquer

plus longtemps ses fonctions en faveur du législateur. Il doit participer activement au processus intégral de l'administration de la loi. Il n'est pas jusqu'à la pire interprétation de la théorie de von Savigny — qui voit dans la loi la conscience commune de la population, si bien que les juges et les juristes ne sont rien de plus que des interprètes spécialisés — qui ne puisse plus longtemps considérer le juge et le législateur de notre époque comme de simples conduits dans l'installation de technique industrielle appliquée à la vie sociale. Sans vouloir nécessairement tomber dans l'incohérence d'images, nous pouvons dire que dorénavant leur rôle est celui que jouent les catalyseurs dans une réaction chimique.

Ainsi le juriste n'est pas simplement un professionnel dont l'habileté s'exerce à déceler les défauts des lois en vigueur, fermement résolu à obtenir la libération de son client au moyen de quelques subterfuges techniques. Dans la coutume britannique et américaine, l'homme de loi est une sorte d'auxiliaire du tribunal, dont les services sont requis en cette qualité pour qu'il assiste l'administration de la justice conformément à la loi. Sa préoccupation essentielle est de contribuer à l'administration d'une justice impartiale, dans toute la mesure du possible, en fonction de faits évalués d'après les principes juridiques en vigueur. En Angleterre, le Conseil général de l'ordre et les quatre écoles de droit lorsqu'il s'agit des avocats, la *Law Society* lorsqu'il s'agit des avoués, et dans les territoires dépendant de la Couronne britannique les diverses commissions disciplinaires présidées par l'*Attorney général*, exercent sur les membres du Barreau des pouvoirs généraux de discipline allant jusqu'à la suspension et la radiation de ceux qui sont reconnus coupables d'un grave manquement professionnel dans l'exercice de la profession. La procédure normale consiste à convoquer l'avocat accusé d'une telle irrégularité, qui doit se présenter en personne ou par l'intermédiaire d'un autre avocat et exposer les raisons pour lesquelles il estime devoir ne pas mériter une mesure disciplinaire pour une faute professionnelle. Dans chaque commission disciplinaire siègent des représentants du Conseil de l'ordre local, organisme autonome et indépendant de juristes en exercice. Au Ghana et au Nigéria, des Conseils de l'ordre indépendants ont été constitués localement sur le modèle britannique, et une nouvelle législation a été promulguée, ou est sur le point de l'être, pour réglementer la conduite des hommes de loi et pour adapter certains aspects nouveaux de la protection juridique à la situation résultant de l'indépendance politique et de la création des nouvelles écoles de droit. Dans ces deux territoires, les juristes cesseront bientôt d'aller s'instruire en Grande-Bretagne. Ils sont donc dorénavant suffisamment bien organisés pour s'acquitter de leur tâche. Mais d'un bout à l'autre de l'Afrique britannique et de la plus grande partie du Sud-Est asiatique, aucun système n'a été élaboré pour organiser l'assistance judiciaire en faveur des plaideurs indigents. Il n'existe qu'une coutume, en vigueur depuis longtemps, aux termes de laquelle

tout homme de loi habilité devant un tribunal peut entreprendre la défense d'un accusé en s'offrant à assumer ce qu'on appelle un *dock brief* (défense d'un accusé indigent) en échange d'honoraires fixés à vingt-trois shillings. On peut citer certains cas où des avocats ont rendu des services professionnels à des plaideurs nécessiteux sans demander d'honoraires.

Jusqu'au début de la seconde guerre mondiale, les juges coloniaux étaient normalement recrutés par le *Colonial Office* dans le service juridique colonial (maintenant appelé service juridique d'outre-mer). Ils étaient donc des fonctionnaires civils, relevant du gouverneur par l'intermédiaire du président de la Cour suprême de leur colonie et du ministre des Colonies du Royaume-Uni. Ainsi que nous le rappelle l'affaire récente *Terrell c. Ministre des Colonies* (1953), tous les juges coloniaux détiennent leur charge, non pas *quamdiu se bene gesserint* (aussi longtemps qu'ils se conduisent correctement,) ce qui est le cas à la Cour suprême de Grande-Bretagne et aussi pour les juges des instances supérieures, mais aussi longtemps que tel sera le bon plaisir de Sa Majesté. En théorie ils peuvent donc être licenciés par l'autorité qui les emploie, en l'occurrence le ministre des Colonies; cependant dans la pratique, ils ont droit d'ultime appel au Conseil privé de la Reine si l'on met fin à leurs services en les accusant de conduite irrégulière ou d'infirmité corporelle ou mentale. Alors que dorénavant le Ghana règle lui-même la situation de ses juges, dont tous, hormis un tout petit nombre, sont des Ghanéens, le Nigéria a maintenu le système d'appel dans une clause de sa Constitution d'indépendance. Tous les autres territoires britanniques d'Afrique et d'Asie suivent encore l'ancien système.

Mais depuis que, il y a de cela une douzaine d'années, l'Afrique occidentale britannique a commencé à recruter les juges de sa Cour suprême parmi les avocats de talent originaires du pays, des commissions locales du service judiciaire ont été créées pour procéder à la nomination et à l'avancement des juges. Cette création avait pour objet d'assurer aux membres des commissions un haut degré d'indépendance à l'égard de toute influence politique personnelle. Le président de la Cour suprême siège généralement comme président de ces commissions. Cette disposition est probablement aussi bonne qu'on peut le souhaiter dans les conditions régnant actuellement sur ces territoires. Jusqu'à présent, il n'existe aucun juge africain de Cour suprême dans les autres régions d'Afrique britannique.

La profession d'avocat en Afrique occidentale britannique date maintenant de cent vingt-huit ans. Elle est probablement la plus ancienne sur ce continent au Nord du fleuve Limpopo. Quant à l'organisation du système judiciaire avant l'arrivée des Européens, j'ai traité cette question dans mon livre intitulé « Nature du droit coutumier africain » (publié par la *Manchester University Press* en 1956, et qu'on peut maintenant se procurer en français à la maison d'Éditions « Présence africaine », 42, rue Descartes, Paris V^e). Peut-être n'est-il pas hors de propos de rappeler ici quelles étaient

les conceptions africaines du droit et de la justice avant l'arrivée des Européens. Ce que nous désignons communément de nos jours sous le nom de Primauté du Droit, c'est le même concept que les sociologues européens ont décrit comme le principe africain de maintien de l'équilibre social. C'est l'idée que ni la collectivité, représentée dans la personne du chef ou du conseil des anciens, ni l'individu ne doivent être autorisés à renverser les règles et les conventions établies qui permettent de maintenir le mécanisme social en un mouvement ordonné et constant. Il y a toujours eu des tribunaux pour en assurer l'exercice. Ainsi que l'a fait observer le sociologue américain R.H. Lowie : « Chez les Noirs d'Afrique, la jurisprudence primitive atteint son point d'évolution le plus élevé. Dans leur précision et leur portée, ces codes africains peuvent rivaliser avec celui des Ifugao, mais à la différence des Ifugao, les Noirs ont presque partout une méthode régulière de procédure devant un tribunal dûment constitué. Ils font montre d'un goût remarquable pour la casuistique juridique et éprouvent une joie très vive dans l'éloquence judiciaire ».

Mais ce sont les systèmes juridiques modernes d'Afrique et d'autres parties du monde qui font aujourd'hui l'objet de notre étude. Sans le moindre doute, le moment actuel est le plus opportun pour procéder à une étude d'ensemble des problèmes juridiques et constitutionnels qui se posent pour les Etats d'Afrique en voie de création récente, dans le contexte général de la Primauté du Droit. Les Britanniques ont été les premiers à accorder l'indépendance politique à leurs colonies d'Afrique en 1957, lorsque la Côte de l'Or est devenue le Ghana. Les Français ont suivi lorsque la Guinée a quitté la Communauté en 1958; depuis lors, d'autres territoires français ont conquis leur indépendance. Si la politique française d'assimilation a pris fin plus tôt qu'on l'avait prévu, l'expérience belge au Congo a échoué parce que la Primauté du Droit y avait été établie sur des fondations bien fragiles avant le transfert du pouvoir entre les mains des Congolais. Quant à l'Afrique espagnole et portugaise, elle reste en dehors des démocraties constitutionnelles, car les habitants de ces colonies ne connaissent aucun droit et aucune liberté personnels tels qu'on les conçoit communément selon le Principe de la Légalité.

Notre Congrès, par l'intermédiaire de ses trois commissions, va permettre à ses éminents participants de soumettre la présente étude générale à un examen plus minutieux, qui sera fondé sur leurs expériences particulières de divers territoires. Les délégués des territoires français ont à cet égard une contribution spéciale à apporter, car des documents exacts et utiles sont toujours difficiles à obtenir.

En appelant l'attention du monde sur les problèmes de droit et d'administration en Afrique, et en stimulant l'esprit des juristes africains quant au rôle qu'ils doivent jouer dans la société, la Commission internationale de Juristes apporte une importante contribution à notre progrès spirituel. Si l'émancipation politique est,

certain, souhaitable, le respect volontaire du droit et de l'ordre public est la clef de voûte de tout gouvernement indépendant et démocratique. En un certain sens, le poète avait raison lorsqu'il écrivait :

« Que les insensés se disputent sur les formes de gouvernement ;
Quelle que soit sa forme, le meilleur gouvernement est celui
qui administre le mieux. »

Nous admettons tous, en tout cas, que la nature du régime politique est souvent aussi importante que la pratique du gouvernement. Notre analyse a montré quelles sont les différentes attitudes adoptées par les Etats à l'égard des droits de l'homme et des libertés fondamentales, suivant que leur régime est démocratique ou dictatorial. Quant aux responsabilités incombant aux magistrats et aux juristes, elles sont considérées par les régimes totalitaires comme de simples instruments de la politique de l'Etat ; ces régimes estiment que les tribunaux n'existent que pour entériner les excès de l'Exécutif au nom de ce qu'on appelle la « légalité révolutionnaire ». Les magistrats et les juristes qui respectent la Primauté du Droit plus que le parti au pouvoir ne tardent pas à perdre leur poste ou leur clientèle.

Le droit contribue cependant à la civilisation et à la stabilisation des sociétés humaines. Aussi les véritables juristes sont-ils les défenseurs les plus résolus des prérogatives du droit. Bien qu'un régime autoritaire puisse essayer de réduire au silence la voix de ceux qui reconnaissent la Primauté du Droit, les protestations des juristes et des juges arrivent parfois à couvrir le fracas de la haine et de la destruction des valeurs.

C'est exactement ce qui s'est produit lors de la démission de Sir Robert Tredgold du poste de premier président de la Cour suprême en Rhodésie du Sud, provoquée par les lois raciales qu'a promulguées le gouvernement de ce territoire ; c'est ce qui s'est passé également lorsque certains juges ont déclaré à l'ancien gouvernement nationaliste de l'Union Sud-africaine qu'il serait contraire à la Constitution de supprimer les clauses 151 et 152 incorporées au *South Africa Act* (loi organique de l'Union) de 1909, à moins que la majorité des deux tiers spécifiée dans la Constitution ne se trouve réunie en faveur de cette suppression ; c'est ce qui s'est produit tout récemment lorsque des magistrats ont organisé la résistance contre les poursuites intentées lors des *procès de trahison* en Afrique du Sud, en déclarant que certaines des méthodes utilisées équivalaient à un abus de droit de la part des tribunaux ; c'est ce qui s'est produit enfin lors de la dénonciation récente du régime de Franco par certains juristes espagnols.

Aussi longtemps qu'il y aura à son service des juristes courageux, le principe de la Primauté du Droit conservera son emprise sur la grande majorité des hommes. La Commission internationale de Juristes, en organisant ce Congrès dans la capitale fédérale du Nigéria, aura apporté une contribution considérable à la réalisation d'un idéal de justice sociale sur le continent africain.

RAPPORT INTRODUCTIF POUR LA PREMIÈRE COMMISSION

par Abdoulaye WADE

Avocat à la Cour d'appel de Dakar,
chargé de cours à la Faculté de droit et des sciences économiques
de l'Université de Dakar

LES DROITS DE L'HOMME ET LA SÉCURITÉ DE L'ÉTAT LE LÉGISLATIF, L'EXÉCUTIF ET LE POUVOIR JUDICIAIRE

I

Il serait assurément présomptueux, dans un rapport introductif, de vouloir épuiser la matière. La fonction même de ce rapport en détermine nécessairement les limites. Il s'agit plus modestement de préfacer l'étude de problèmes particulièrement complexes, les rapports nationaux et la discussion de ces rapports devant fournir des conclusions plus précises.

Est-ce à dire que l'on ne doive pas d'ores et déjà tenter de dresser un cadre de recherches et essayer de dégager quelques lignes de force? Les hypothèses qui fondent la démarche se veulent toutes relatives et ouvertes, de façon à accepter l'enseignement qui va se dégager des travaux qui vont suivre.

Le droit, dans une certaine mesure, tient de l'éthique de par la structure mentale et les principes qui l'enveloppent, mais aussi il se veut une science. Produit par un peuple au cours de son histoire, il exprime une culture. Mais si en un sens la culture est *réaction* de l'homme par rapport à son milieu, le droit ne saurait échapper au milieu, singulièrement au milieu social et politique. Aussi n'est-il pas surprenant de constater que le droit africain subit l'empreinte du nationalisme de notre époque. Les apports extérieurs d'une part, la volonté de faire preuve d'originalité d'autre part, constituent des éléments de distorsion qui laissent indiscutablement leur empreinte sur le droit africain moderne.

L'Occident, en effet, nous a transmis un certain nombre de notions et d'institutions que nous ne mettons plus en cause et que nous

considérons comme nôtres. Cependant, si nous considérons l'ensemble de l'Afrique par delà l'identité des conditions précoloniales, ces notions et ces institutions donnent naissance à des structures émergentes ayant leur valeur intrinsèque parce que répondant à des exigences locales. Quelle que soit la volonté exprimée par les Africains de faire preuve d'originalité par delà les emprunts indispensables, le problème de la coexistence des individus au sein d'un Etat organisé s'impose à eux et requiert une solution qui dépend en définitive des conditions spécifiques de l'Etat et de l'imagination des citoyens.

L'histoire constitutionnelle nous enseigne qu'entre la toute primauté de la société en tant que corps sur l'individu d'une part, et la subordination de la société aux libertés dites fondamentales d'autre part, il existe diverses positions dont la trame passe par toutes les nuances, et singulièrement par un équilibre du reste beaucoup plus théorique que réel.

Pour les constituants français de 1789, inspirés de la conception d'un droit naturel qui proclame l'inaliénabilité et la toute inviolabilité de la liberté individuelle, l'organisation de l'Etat et son autorité doivent être subordonnées à l'individu.

A l'opposé et au cours de l'histoire, certaines doctrines se sont révélées qui, prenant le contre-pied, ont subordonné l'individu à la société, les droits de l'individu ne s'expliquant dès lors que par une sorte d'autolimitation du pouvoir étatique.

Le développement de l'esprit et l'extension de l'horizon intellectuel a parallèlement entraîné philosophes et juristes à poser le problème de la liberté et des libertés. Les droits considérés comme fondamentaux sont devenus des exigences à caractère universel. Ainsi les constitutions africaines, généralement inspirées de la Déclaration des droits de l'homme, proclament l'inviolabilité de certaines libertés : liberté religieuse, liberté de réunion, liberté d'opinion, liberté d'association, etc.

Mais comment concilier ces exigences reconnues à l'individu et celles de l'Etat moderne? Le problème ne semble pas devoir se résoudre par la simple affirmation du principe de l'harmonie des intérêts. L'individu juge lui-même et apprécie directement la manière dont s'exercent ses droits, la manière dont il jouit de ces droits. Au contraire l'Etat n'apprécie pas directement la jouissance de ses droits, celle-ci étant faite par les gouvernants, en définitive par une catégorie d'individus à qui on reconnaît généralement la fonction déléguée d'appréciation. Certes les gouvernants ne sont pas insensibles à l'opinion publique, et en définitive leur appréciation peut être plus ou moins fonction du sentiment populaire. Cependant, elle n'en dépend jamais uniquement. On voit combien il est difficile de trouver des critères d'appréciation.

Ayant fait irruption dans un univers d'Etats puissants et organisés, les Etats africains aux fraîches structures politiques ne résistent aux forces centrifuges de dislocation que par la puissance

du sentiment nationaliste, leur première préoccupation étant avant tout de sauvegarder leur unité. En tant que corps l'Etat issu des débris de la colonisation, en dépit d'une profonde unité culturelle, mais trop profonde pour être efficace dans l'immédiat, après avoir réuni les éléments naguère disparates essaie de maintenir son existence au besoin par la force, ce qui implique parfois le sacrifice délibéré de libertés individuelles. La pauvreté du pays pèse par la pression vers un mieux-être. Les populations auxquelles s'imposent des besoins nouveaux sont pressées de réaliser ce mieux-être. Cependant les possibilités apparaissent comme bien maigres, une catégorie de la population juge qu'elle peut s'arroger la fonction d'organisation synergique des possibilités économiques et humaines en vue d'accélérer la croissance. Mais cette fraction juge aussi qu'en raison de sa fonction elle a droit présentement, à tort ou à raison, à un niveau de vie plus élevé. Le gouvernement exige la discipline. Le principe précédent de répartition inégale des ressources n'étant pas absolument justifié, le conflit est né. La démocratie se veut forte, face aux populations qui revendiquent sans cesse. Tout ce qui tend à modifier la stabilité du régime et les normes de répartition de la richesse globale est souvent jugé attentatoire à la sécurité intérieure de l'Etat. Cette dernière notion étant inspirée d'un droit emprunté et inadapté est, comme nous le verrons, remise en cause. Conflit historique objectif, mais aussi passionnel. L'élément culturel, la mentalité propre des populations intervient ici comme facteur d'amplification : l'Afrique est en pleine révolution juridique.

Dans une certaine mesure nous croyons importante à première vue, en tout cas de portée juridique incontestable, la place des libertés ou des droits dans les constitutions. Ces libertés sont proclamées tantôt dans les préambules, tantôt dans le corps des constitutions. Alors que dans le premier cas la conception semble extensive et l'énumération un simple rappel non limitatif, dans le second cas elle semble au contraire restrictive. Si les droits sont entendus comme libertés dans une interprétation extensive, le rôle de l'Etat apparaît surtout comme étant d'abstention : l'Etat doit se garder de troubler la faculté qu'ont les individus de jouir de ces droits.

Dans l'énumération des droits de la personne humaine, la place est souvent mise à part, si elle n'est pas oubliée, *du droit à l'égalité*. Bien qu'il soit souvent proclamé, il est en fait le plus contrarié. Or sans égalité il n'y a pas de démocratie. Est-ce le lien du sang, la survivance d'une mentalité de tribalisme qui conduit souvent au népotisme? La condition essentielle de l'égalité est incontestablement le dépassement de la forme tribale, de la mentalité tribale, vers la forme moderne de coexistence des individus, celle-ci étant assurée par des institutions, lesquelles dans une certaine mesure apparaissent comme garantissant la normalisation des rapports entre les citoyens. Aussi pensons-nous que le destin de la démocratie

en Afrique noire est fortement lié à l'institutionnalisation. C'est ce qui explique que ci-dessous nous considérons cette institutionnalisation comme une des lignes d'évolution essentielles de nos sociétés.

Une fois admise la subordination même des constitutions aux libertés, il reste à en mesurer la garantie. Il revient à Montesquieu par sa théorie des trois pouvoirs d'avoir sinon inventé l'expression « séparation des pouvoirs », du moins trouvé l'idée comme gage de tout régime de liberté. Schématiquement, il s'agit là de désintégrer ce qui constituait l'absolutisme du monarque. La doctrine de Montesquieu avec ses prolongements a essayé de montrer par la preuve négative que sans séparation des pouvoirs il n'y a point de liberté. C'est dire que cette séparation, si elle est une condition nécessaire, n'est pas une condition suffisante. Les fonctions principales de l'Etat ne peuvent dans cette optique être justes et désintéressées que si les organes chargés de les appliquer sont souverainement autonomes, si elles ne trouvent de limite que dans la constitution, qui est en réalité l'expression de cet équilibre.

Cependant, nous savons aujourd'hui que la séparation des pouvoirs ne peut être qu'un principe, que la réalité est plus complexe. En effet, la fonction législative n'est plus la prérogative de la seule assemblée législative. Elle se heurte à plusieurs limites :

1) Dans certains Etats la compétence des assemblées semble être une compétence d'attribution. Le domaine législatif est énuméré dans la constitution;

2) Comme il arrive souvent que la compétence de l'Exécutif soit aussi d'attribution, il demeure un domaine d'incertitude;

3) Il peut aussi arriver que le Législatif délègue pour certaines matières et pour une durée limitée sa fonction législative au gouvernement.

Mais ce n'est pas tout. Si dans le cas de compétence législative de principe d'une assemblée et de compétence d'attribution de l'Exécutif il est plus facile d'assigner les limites au gouvernement, la compétence d'attribution de l'assemblée ne signifie pas nécessairement que tout le reste soit du domaine réglementaire. Ici encore, le fait d'énumérer des domaines de compétence du Législatif peut être diversement interprété.

1) On peut tout d'abord penser que l'énumération non seulement est un rappel, mais concerne un domaine que le Législatif ne peut pas déléguer à l'Exécutif, et que pour le reste l'Exécutif peut être autorisé à en décider. Encore faudra-t-il savoir dans ce cas si, préalablement, des lois générales ne doivent pas intervenir, le rôle de l'Exécutif demeurant alors de second ordre dans l'application par voie réglementaire de ces lois générales.

2) Dans une seconde optique, le domaine énuméré limiterait la compétence législative, tout le reste étant par principe réglementaire.

3) Enfin, entre les deux compétences d'attribution il y aurait un domaine commun. *Quid* de ce domaine commun? Eaudra-t-il être spécialement autorisé pour y légiférer, et comment régler le conflit de compétence? La carence de l'un des pouvoirs, son silence, suffisent-ils pour habilitier l'autre à intégrer ce domaine commun à son domaine propre? Existera-t-il un organe pour trancher les litiges, et si c'est le Judiciaire celui-ci sera-t-il en définitive au-dessus des deux autres pouvoirs?

II

Le fonctionnement régulier des institutions et des pouvoirs ainsi définis est évidemment valable en situation normale. Or il est presque universellement admis qu'en situation d'exception les règles de répartition de compétence ne sont plus valables, que particulièrement le renforcement des pouvoirs de l'Exécutif est souhaitable.

En admettant que soit tranchée l'étendue des compétences des pouvoirs en situation d'exception, il demeure qu'il n'est pas toujours facile de savoir quand il y a péril de nature à justifier l'état d'exception. Entre le régime normal du fonctionnement régulier des institutions et le régime d'exception, il y a un moment particulièrement important pour apprécier l'imminence et l'étendue du péril et pour considérer valablement que les éléments sont réunis qui requièrent l'état d'exception.

On pourrait supposer que l'appréciation des conditions exigeant l'état d'exception sont souverainement du rôle du Législatif. Celui-ci, après avoir *dit* qu'il y a péril, voterait une loi habilitant l'Exécutif à décréter l'état d'exception. Cette procédure serait peut-être plus normale et plus conforme aux règles classiques.

Cependant, assez souvent l'autorité qui apprécie cette situation est différente du Législatif. Il peut arriver que ce soit l'Exécutif, mais aussi parfois il s'agit d'une autorité de nature assez complexe, par exemple le Conseil des ministres après avis conforme du président de l'Assemblée. Certaines constitutions plus nuancées, tout en réservant cette faculté au Législatif, la reconnaissent à l'Exécutif dans un seul cas : celui où l'Assemblée n'est pas en session. C'est le cas du Libéria, encore que dans cette hypothèse l'Assemblée doive se réunir immédiatement pour régulariser la situation par un vote confirmatif ou infirmatif.

Les rapports nationaux ne manqueront pas de nous montrer toutes les nuances relatives à la solution de cette grave question. Ce n'est pas anticiper sur ces rapports que d'essayer d'ores et déjà, par-delà les particularités, de dégager ce qui nous semble être quelques lignes de force. C'est cela que nous appelons, peut-être improprement, les pôles fondamentaux du droit public africain. Etant donné la profonde diversité des pays qui sont ici représentés, l'intégration théorique ne peut se faire qu'à un niveau assez élevé. Ces pôles

révéleraient l'existence de facteurs spécifiques communs ou divergents, toutefois explicatifs du droit africain.

Ce droit, comme nous l'avons dit, est inspiré des pays anciennement colonisateurs. Le dépassement des modèles inspirateurs, dépassement étant entendu ici création sans aucune référence à une échelle de valeurs, ne saurait ne pas être examiné, ne serait-ce que rapidement. Nous allons donc dans les lignes suivantes tenter de dégager ces facteurs explicatifs, après quoi nous essaierons d'envisager le dépassement des modèles. Ensuite seulement nous pourrons nous permettre quelques projections dans l'avenir, celles-ci n'ayant aucune prétention de précision mais voulant plus modestement insister sur les facteurs permanents d'orientation et d'action à caractère normatif. C'est dire que le véritable enseignement ne doit en définitif se dégager que de la teneur des rapports nationaux.

A. Facteurs explicatifs du droit public des Etats d'Afrique noire

1. Les facteurs généraux

Qu'ils soient anglophones ou francophones, les Etats d'Afrique noire sont caractérisés par un certain nombre de traits généraux à côté de facteurs divergents.

L'identité des conditions pré-coloniales est avant tout le facteur commun le plus apparent. Nous pouvons ici laisser de côté sans inconvénient l'influence directe du droit des empires organisés mais aujourd'hui disparus d'Afrique noire. Si cette dernière organisation a pu, à travers la pérennité de la culture de notre peuple, transmettre des valeurs juridiques, cette transmission a été indirecte en raison de la rupture intervenue dans l'histoire de ces empires. La période qui précédait immédiatement la conquête coloniale a ignoré incontestablement l'Etat moderne. Le tribalisme, le despotisme ou le monarchisme de cette période pré-coloniale ont eu certes des valeurs. Cependant, sous le choc de l'Occident, l'effet d'entraînement a été en faveur de la civilisation technique industrielle, qui la plupart du temps a imposé ses normes mêmes de valeurs. A titre d'exemple, disons que même le despotisme ne peut ignorer le droit. Par dessus la personnalité du prince, il existe toujours des lois et des coutumes. Même s'il a pu ignorer et nier ce que nous appelons les droits de l'homme, le prince n'a pu ignorer et nier les droits de quelques hommes, ceux tout d'abord de son sang, de sa classe ensuite. La démocratie moderne, sous cet angle, apparaît comme un élargissement sous l'influence de la loi de la nécessité. Ce n'est pas dire que le problème de la démocratie soit résolu. Il n'existe pas de pays sur terre où une catégorie de la population plus ou moins importante ne dispose de privilèges qui soient refusés aux autres. Dans la marche progressive vers la démocratie, l'équilibre est atteint et rompu grâce à la notion de majorité. La norme d'appréciation est devenue assez curieusement, non l'unanimité, mais la marge de majorité.

2. Les facteurs spéciaux

Il semble peu probable que l'observateur puisse comprendre les institutions africaines et leur fonctionnement s'il ne prend en considération l'histoire des hommes qui ont été les promoteurs. Ainsi l'histoire des hommes politiques africains, leur éducation et leurs conceptions vont profondément marquer les institutions.

Dans les Etats anglophones, l'exercice du pouvoir, ou plus exactement l'apprentissage de l'exercice du pouvoir, est très ancien.

Les colonies ou protectorats comme le Kenya et le Tanganyika disposent actuellement de gouvernements locaux avec des Africains, ces gouvernements étant il est vrai subordonnés aux gouverneurs, lesquels représentent sa Majesté la reine d'Angleterre. Des institutions telles que les Conseils des ministres et les Conseils législatifs disposent d'attributions constitutionnelles limitées, étant entendu que ladite constitution est une charte octroyée. Une Cour suprême et un Conseil d'Etat complètent ces institutions miniatures. Certes le pays n'est pas indépendant, et au sommet de la pyramide siège le gouverneur. Celui-ci néanmoins n'est pas omnipotent, le pouvoir judiciaire constituant une limite parce que obéissant davantage à la règle juridique de la Grande-Bretagne qu'à la volonté toute puissante du gouverneur.

Ainsi, les pays anglophones aujourd'hui indépendants ont été dotés très tôt d'un *self government*. Aussi dans ces pays les populations et les citoyens se représentent mieux la notion d'institutions et les rapports entre ces institutions. Par ailleurs, le principe ancien d'assemblées locales donne aux hommes anglophones une grande habitude de *l'exercice direct du pouvoir*. Aussi le changement dû à l'indépendance est-il profondément amorti. Dans cette optique l'indépendance est davantage une simplification, un renforcement d'un pouvoir existant plutôt qu'un changement dans la *nature* du pouvoir. Il en est de même des institutions. On comprend donc mieux, bien que le bicamérisme soit la règle en France et en Angleterre, que l'opposition au Ghana ait réclamé le bicamérisme alors qu'il n'en a jamais été question dans les pays francophones. Le bicamérisme du Nigéria est une exigence de la structure fédéraliste de ce pays. Il répond à un autre besoin d'équilibre.

Par contre, les colonies françaises ont évolué sous le régime de *l'administration directe*. La colonie à son terme n'est pas substantiellement différente du département français. Aussi comprend-on que l'indépendance et la création d'institutions locales ayant prérogative de légiférer opèrent une réelle *mutation* dont les citoyens eux-mêmes attendent des miracles. Les hommes politiques africains ont siégé dans les assemblées métropolitaines. Ils en ont pénétré les méthodes, les mœurs et les habitudes. La III^e République les marquera profondément quant aux méthodes, la IV^e quant aux préoccupations, la V^e quant aux institutions.

D'abord, du point de vue des méthodes de la III^e République, les discours, les grandes déclarations de principes qu'on retrouvera dans les préambules des constitutions, la stratégie électorale (*découpage*). Ces méthodes, dont le but essentiel est de contourner la démocratie proclamée par de savantes combinaisons en raison de l'inégalité des aptitudes entre candidats aux élections, seront ici moins tolérées et de nature à soulever l'indignation et à entraîner l'absentéisme.

L'instabilité des gouvernements de la IV^e République et les navettes des lois entre deux Chambres les inciteront à la simplification des institutions, avec le souci d'avoir un gouvernement fort et durable. Pour eux, le bicamérisme est simplement multiplicité destructrice de l'unité du pouvoir. On proclame les vertus de la démocratie forte, entendez un gouvernement omnipotent. Pour s'assurer la durée, outre la violation constante et quotidienne des droits proclamés dans les constitutions (droits d'opinion, de réunion, d'association et de former les syndicats), certaines constitutions vont adopter le principe d'une durée minima pour un gouvernement. Ainsi au Congo le gouvernement est investi pour toute la législature, cependant qu'au Niger la durée minima assurée est de trois ans. Quel que soit un gouvernement, quelque impopulaire qu'il soit, on ne voit pas très bien comment il peut être renversé au cours de ses premières années de fonctionnement. Un double vote est nécessaire pour le départ du gouvernement en République de Haute-Volta. Sagesse africaine? On pense ici qu'après un vote hostile sous l'effet de la chaleur des discussions dans une assemblée, la nuit portant conseil, et le temps aussi, un second vote après réflexion est nécessaire. Enfin, presque partout l'arme classique de la dissolution est en définitive chargée d'assurer la stabilité gouvernementale, les députés préférant en général ne pas se soumettre aux risques du verdict populaire.

Avec l'empreinte directe de la constitution de la V^e République, il semble qu'il y ait continuité historique dans l'ordre des principes suivants : la liberté, la loi, le pouvoir. En effet, la constitution de la V^e République française semble reposer sur le principe de la primauté des assemblées et des lois. En ce sens, la V^e République n'a pas été transposée telle quelle en Afrique noire. Ici, la thèse de la démocratie forte place, en fait sinon en droit, l'Exécutif au-dessus de la loi. Cette situation de fait est souvent favorisée par le système du parti unique, de l'allégeance des députés au gouvernement, en définitive du gouvernement de parti, le parti étant en dernier ressort le creuset où se fondent Législatif et Exécutif, nonobstant la diversité des organes de fonctionnement de ces deux pouvoirs. Le parti en tant que corps constitué, dans le processus d'autodéfense, verse plus facilement dans l'intolérance face à l'opposition, dans la concession facile au gouvernement, qui désormais peut prendre une marge de liberté d'action et empiéter sur la compétence théorique des autres pouvoirs.

Ainsi voyons-nous progressivement s'opérer une profonde altération des modèles inspireurs du droit public africain.

B. *Altération et dépassement des modèles inspireurs*

L'altération des modèles inspireurs n'est pas seulement une altération formelle : monocamérisme à la place du bicamérisme par exemple. Elle dépasse la forme pour être aussi substantielle.

Divers facteurs ont pu contribuer à cette transformation. Au premier plan le facteur politique, par exemple parti unique de fait, et le facteur sociologique, par exemple l'agrégation sociale sous forme de groupes organisés, tribus ou sectes religieuses. Mais au-delà de ces facteurs il existe de profondes distorsions, des distorsions déséquilibrantes, non seulement entre les groupes, mais aussi entre les notions. Face à la situation précédemment décrite, il existe par exemple un droit pénal inadapté emprunté tel quel à l'ancienne puissance tutrice. La persistance de ce facteur culturel malgré les changements externes introduit une certaine relativité de la responsabilité pénale. Les notions de sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, conçues pour d'autres pays en d'autres époques, paraissent en terre africaine à tout le moins curieuses. Peut-on dire d'une revendication syndicale qu'elle est attentatoire à la sécurité intérieure de l'Etat? Peut-on dire autant de l'action de l'opposition lorsque celle-ci remet en cause par exemple les frontières? Il est clair qu'un effort d'imagination et de création dans le droit local atténuerait le divorce entre les données sociopolitiques et les notions juridiques. Dans de nombreux cas, l'exégèse juridique étant écartée, l'atteinte à la «sûreté intérieure de l'Etat» se rapproche davantage d'un délit qui n'existe pas pour l'instant mais qui pourrait bien exister un jour : l'«atteinte à la stabilité gouvernementale».

Ce dernier aspect, le droit privé, spécialement le droit pénal, introduit par son essence même un autre élément dans les principes qui fondent l'Etat, cet élément étant ici *l'ordre* à côté de *l'autorité* et de la *liberté*. Tout en débouchant ici, par l'intermédiaire de ces trois dernières notions, sur l'unité du droit, nous retrouvons la trilogie de Hauriou qui traduit en définitive le besoin de conciliation de l'ordre, l'autorité et la liberté. Si l'équilibre va de l'un à l'autre, de l'autorité à la liberté, il n'en demeure pas moins vrai qu'il se déroule toujours dans un ordre juridique, car la liberté n'exclut pas l'ordre, au contraire.

Donnons quelques exemples montrant la difficulté due aux altérations de la règle juridique occidentale introduite par les gouvernements africains face aux droits fondamentaux :

1) Contrairement aux pays occidentaux, il est fréquent de voir dans les Etats africains le gouvernement d'un parti prononcer la dissolution des partis d'opposition ou des syndicats au nom de la sécurité intérieure de l'Etat. Ce n'est pas dire que la dissolution

d'organismes aux activités jugées illégales n'intervienne jamais dans les pays occidentaux, mais le geste dans l'un et l'autre cas procède de soucis différents. Ainsi au Ghana, au Sénégal, en Haute-Volta, au Niger, en République centrafricaine, l'opposition est jugée subversive et traquée dans ses formes, partis et syndicats. Or la plupart du temps le droit d'association est reconnu par la constitution. Evidemment il faut reconnaître que les politiques de ces gouvernements sont différentes, et qu'il faudrait par conséquent, avant de porter un jugement, examiner chaque espèce et ses données propres. Cependant d'une façon générale, le régime électoral et le contrôle du Législatif par un seul parti retire tout espoir de *changement par la légalité* aux partis d'opposition. Presque partout, sauf dans les assemblées où siège l'opposition comme au Ghana, ou dans les pays fédéralistes tels que le Nigéria, les députés votent comme un seul homme.

Certes, le plus souvent on comprend l'impatience des gouvernements africains. En proie aux difficultés dont nous avons parlé plus haut, ils comprennent mal que l'on remette en cause les institutions existantes, plutôt que les considérer comme données et de s'engager résolument à côté du gouvernement pour la construction du pays. Mais comprendre n'est pas justifier. Comment expliquer le besoin de proclamer dans les constitutions des principes quotidiennement remis en cause ?

Ici, nous croyons devoir remonter à la genèse historique des gouvernements africains. Installés par la puissance tutrice, le pays leur a été livré avec toutes ses institutions au moment de l'indépendance. Libérées de la présence de la puissance tutrice, les forces intérieures se sont libérées à leur tour après l'indépendance.

Dans les pays occidentaux où les gouvernements sont issus d'une dialectique historique objective, nous voulons dire sans que le mouvement autonome soit contrarié, ce qui n'exclut pas apport et assimilation, ces gouvernements traduisent le plus souvent des rapports de forces, d'où une certaine stabilité. Ici, l'indépendance remet en cause les rapports de forces, l'équilibre général étant rompu. La tendance au rééquilibre se heurte alors à la violence des gouvernements installés. La notion d'atteinte à la sûreté intérieure de l'Etat ne répond plus dans les deux cas aux mêmes exigences historiques.

2) Le droit pénal en vigueur, droit anglo-saxon ou droit français, ne permet évidemment pas aux gouvernements d'atteindre dans la légalité par delà les groupes hostiles les individus. L'internement administratif, souvent pratiqué en France comme conséquence de la guerre d'Algérie, va devenir un succédané. Il est certain qu'on n'ira pas jusqu'à l'expulsion de nationaux du territoire national, mais par contre il peut être interdit à des individus de résider dans une région délimitée, et ce sans qu'au préalable le pouvoir judiciaire ait statué. Le Cameroun et le Sénégal fournissent des exemples

dans ce sens. Nous retrouvons ici un de ces empiétements de l'Exécutif sur le Judiciaire dans l'optique de la conception classique de la répartition des compétences.

Tel est un aperçu du panorama juridique, de la manière dont l'Afrique semble avoir intégré présentement les institutions occidentales et les notions empruntées à l'Europe. Compte tenu de ces éléments, nous croyons pouvoir nous autoriser à tenter de scruter l'avenir.

C. Avenir des libertés dans les démocraties africaines

L'Afrique noire de 1961 offre au juriste le panorama constitutionnel le plus extraordinaire parce que le plus varié. N'est-il pas vrai en effet que jusqu'à l'entrée des jeunes Etats africains dans la Communauté internationale on pouvait, au risque inévitable de se heurter aux inconvénients et insuffisances de tout essai de classification, distinguer de par le monde — et la géographie —, en considération des aires d'influences des grands types de civilisation industrielle, le système présidentiel des Etats-Unis et de l'Amérique du Sud, le système parlementaire de l'Europe de l'Ouest avec quelques îlots de type monarchique, et le système socialiste peu susceptible d'être appréhendé avec les éléments traditionnels de notre éthique, et partant de notre droit. Tel était il y a moins de deux années le monde constitutionnel digne de l'observation du juriste. C'était ignorer que la tutelle est nécessairement limitée dans le temps. Ne voilà-t-il pas en effet que l'Afrique nouvelle bouleverse ce qu'il est convenu d'appeler avec Marcel Prélot la « jurisphère constitutionnelle » ?

Le point de vue de la morphologie constitutionnelle a tenté d'expliquer la différence entre les constitutions de l'Afrique de 1960 et celles de l'Europe au lendemain de la première guerre mondiale par le fait que l'extension du régime constitutionnel en Europe après le traité de Versailles se serait faite dans l'anarchie, alors que les Etats africains se seraient constitués dans la paix et auraient bénéficié, en même temps que de l'indépendance, du cadeau de constitutions toutes faites. L'affirmation ne paraît valable que si l'on considère les formes, mais semble très discutable si l'on considère le contenu des constitutions. La fonction fait l'organe dans un certain sens, mais l'organe aussi dans une certaine mesure détermine la fonction et l'oriente. Cependant le critère décisif nous paraît être la sauvegarde des droits de l'homme dans la *compatibilité* avec les exigences de l'Etat. Deux régions d'un même type peuvent varier du tout au tout. Certaines monarchies sont aussi proches de la démocratie que certaines démocraties sont de la dictature. Le césarisme démocratique est malheureusement l'illustration moderne de cette dernière tendance. Sous le couvert d'institutions démocratiques certains Etats instaurent progressivement un régime qui viole quotidiennement les droits fondamentaux de la personne humaine.

Les restrictions et les exceptions sont le plus souvent instaurées en toute bonne foi par des gouvernements qui, livrés à d'innombrables difficultés, comprennent mal les désaccords et croient légitime, à défaut de légalité, de sacrifier quelques droits à la règle de l'efficacité. Ainsi, ils avancent lentement mais sûrement vers des situations alarmantes.

Nous parlions tout à l'heure de la tutelle et de son terme, l'émancipation des peuples. Les analogies constitutionnelles ont subsisté. Le droit constitutionnel américain est un éclairage indispensable pour comprendre le système libérien. Le parlementarisme anglais et la conception anglaise des trois pouvoirs se retrouvent sous l'aspect de principes de base au Ghana et au Nigéria. Ne devrait-on pas s'attendre aussi, sur le plan des libertés publiques, à l'application de l'*habeas corpus*? Ici aussi l'adaptation commence à se faire, et nous avons relevé que du bicamérisme anglais et français les Etats africains avaient fait un monocomérisme, et que l'opposition au Ghana tenait à la dualité des Chambres.¹ Dans les territoires francophones, au-dessus des présidents du Conseil et des premiers ministres succédant logiquement et historiquement aux chefs de gouvernements de la loi-cadre, se sont érigés des présidents de la République. Dans les colonies britanniques, si le gouverneur est au-dessus des assemblées et conseils, le contrôle de la légalité apparaît comme extra-territorial, la règle du droit dépendant directement de l'Angleterre.

III

Dans la mesure où le constitutionalisme est une doctrine avec ses normes a priori, nous craignons qu'il ne soit pas de nature à donner des résultats décisifs en Afrique noire. Par contre la sociologie juridique, pour autant qu'elle permet d'établir une typologie, sera pleine d'enseignements. Mais elle serait insuffisante pour le juriste si elle ne devait être que sociologie, si elle ne devait conduire à quelques principes essentiels d'essence plus juridique que sociologique.

Mais cette sociologie ne saurait ignorer la dimension du temps. Les transformations des contenus des constitutions peuvent conduire en effet à des mutations, lesquelles peuvent à la longue entraîner une rupture dans les formes, de façon qu'il n'y ait plus *adaptation* mais *genèse*. C'est dire que l'étude ne sera pas complète sans l'histoire constitutionnelle des pays africains, inséparable de l'histoire constitutionnelle des anciennes métropoles, c'est-à-dire en définitive de l'histoire tout court.

Si la diversité des situations historiques est un facteur explicatif essentiel, il n'en demeure pas moins vrai qu'il existe une identité fondamentale entre les deux pôles qui poussent à la modification

¹ *The Government's Revised constitutional Proposals for Gold Coast Independence*, publiées par le gouvernement du Ghana (1956).

et qui marquent de leur sceau la situation des Etats africains d'une certaine unité.

Le premier pôle, à notre sens, est le sous-développement. Il explique certaines institutions, la simplification ou l'inflation de certaines autres. Agissant à travers les facteurs culturels, il explique aussi les mentalités qui procèdent à la création de ces organes.

Le second pôle serait alors la communauté juridique internationale. L'interaction des communautés, la vie publique internationale, imposent à la conscience universelle certaines normes aux formulations presque indiscutées : liberté religieuse, liberté de réunion, liberté d'opinion, liberté d'association... contenues dans les déclarations des droits de l'homme. Ces principes s'imposent à toutes les communautés juridiques, même si leur application laisse apparaître des différences quant aux résultats.

Ces deux pôles, avons-nous dit, sont reliés par un certain nombre d'institutions. L'institution juridique est un degré de complexité introduit dans la vie sociale. Elle est caractéristique de la démocratie. L'exercice du pouvoir personnel n'est compatible qu'avec un minimum d'institutions juridiques. D'une façon générale, si l'institution fixe le pouvoir et lui assure la durée, elle objective aussi le rapport social et soustrait les citoyens à l'arbitraire. Il en résulte que si l'action doit être portée sur les pôles, le processus d'institutionnalisation est tout aussi fondamental. Bien sûr, l'institution en elle-même est insuffisante. Elle est dans une certaine mesure ce que l'on fait d'elle. C'est dire qu'en définitive elle dépend des individus eux-mêmes.

A l'intérieur du cadre défini par les deux pôles ainsi réunis par les institutions, il faut dire aussi que la fonction de l'Etat a changé avec le temps. De la fonction de pure abstention de troubler les libertés, l'Etat de la deuxième moitié du XX^e siècle, et plus spécialement l'Etat des pays sous-développés, affirme à bon droit sa volonté de pourvoir à des *prestations positives*, la science économique enseignant que seule l'organisation de la collectivité permet de réaliser les progrès souhaitables.

Dans la perspective historique d'une intégration globale, il semble que la pensée constitutionnelle, pour autant qu'elle aboutisse à nos préoccupations modernes et se rattache à ses origines européennes, a eu pour fondements successifs :

- la liberté,
- la loi,
- le gouvernement.

Aujourd'hui le pouvoir n'est plus seulement justice, mais facteur fondamental de progrès. Il implique la transformation des conditions économiques et sociales et, pourquoi ne pas le dire, des mentalités. L'équilibre juridique ne peut donc plus être apprécié sous son aspect formel et statique, mais sous son aspect dynamique. Or ce peut être une gageure d'assigner comme fonction essentielle à l'Etat de réaliser le progrès, les critères du progrès étant différents

suisant que l'appréciation est faite par le gouvernement ou par les populations. Cela malgré certaines déclarations sur la plus parfaite harmonie. Il est vrai qu'un gouvernement peut être plus ou moins réceptif aux sentiments populaires. La raison même de ces journées est d'examiner avec courage et objectivité la réalité juridique elle-même, et non les déclarations politiques.

Le rapport que nous venons de présenter aura pu paraître empreint de quelque sévérité. Si cela était, il faut l'expliquer par une double raison. D'abord parce que nous croyons que la liberté est possible dans l'ordre et le progrès, et que sans liberté il n'y a pas de progrès possible. Ensuite parce que, dans un monde partisan où l'on remet souvent en cause les valeurs humaines si difficilement acquises, nous pensons que c'est un impérieux devoir pour les juristes de transcender ces considérations partisans, afin qu'un nouveau pas soit fait dans la science et la réalité du droit.

RAPPORT INTRODUCTIF POUR LA TROISIÈME COMMISSION

par Herbert W. CHITEPO
Avocat au barreau de la Rhodésie du Sud

LE RÔLE DU POUVOIR JUDICIAIRE ET DU BARREAU DANS LA PROTECTION DES DROITS DE L'INDIVIDU AU SEIN DE LA SOCIÉTÉ

Introduction

Ce Congrès africain sur la Primauté du Droit a lieu à un moment où le continent africain est à l'aube de « l'âge de l'Afrique ». Dans la politique mondiale, l'Afrique joue déjà un rôle important. Le continent africain, qui pendant de nombreuses années a été morcelé par les puissances coloniales, naît à l'indépendance. Sur les vingt-quatre pays représentés au Congrès, presque tous sont indépendants au sens juridique du terme, c'est-à-dire sont des Etats souverains. Le reste doit devenir indépendant sous peu.

Partout en Afrique, la notion d'indépendance nationale est allée de pair avec les règles de la démocratie, c'est-à-dire avec la création d'un gouvernement basé sur le consentement de la majorité, laquelle ressort d'élections auxquelles participe la majorité de la population. Malheureusement, il existe des pays dans l'Afrique tropicalé qui sont des Etats souverains au point de vue droit international, mais dont les gouvernements reposent, non sur le consentement de la majorité, mais sur une oligarchie raciale minoritaire. Toutefois, ici encore il est fatal que des changements surviennent et que la démocratie soit le corollaire de l'indépendance nationale.

Il se trouve que la survenance de « l'âge de l'Afrique » coïncide avec l'épanouissement de la doctrine de la souveraineté du peuple et de l'omnipotence de ses représentants élus chargés de traduire dans des textes législatifs la volonté du peuple. Il se peut que ceci soit en contradiction avec l'idéal que représente pour le juriste la souveraineté nationale, l'établissement et le maintien de la Primauté du Droit.

Le document de travail de la Conférence de Delhi sur la Primauté du Droit disait : « Le pouvoir du Législatif de légiférer, qu'il soit ou non soumis à des limitations provenant de règles constitutionnelles, est exercé dans une société ayant atteint son plein développement en partant de l'hypothèse que les libertés fondamentales du peuple considéré dans son ensemble ne doivent pas être violées ».

Dans cette seule phrase s'exprime l'éternel conflit entre l'Etat et la liberté. Toute forme d'organisation sociale suppose une part modérée de « gouvernement » ou de « réglementation ». Toute réglementation entraîne une limitation de la liberté de l'individu, mais cette limitation se justifie du fait qu'elle intervient dans l'intérêt général, et par voie de conséquence indirecte dans l'intérêt particulier de l'individu lui-même.

C'est en partant de cette notion que le principe de la Primauté du droit a été élaboré. Autrement dit, ce principe tente de mettre en équilibre les nécessités de la loi et de l'administration qu'impliquent l'organisation sociale, et la nécessité de maintenir au plus haut degré possible une liberté individuelle qui va de pair avec l'organisation de la société. Ceci est en accord avec une vérité qui est tacitement acceptée par tous les Etats modernes : la liberté individuelle est une des choses les plus importantes qui appartiennent à l'homme ; sans elle un homme n'est pas véritablement un homme, il est quelque chose de moins. En fait on peut dire que, dans un certain sens, le maintien de la liberté de l'individu est la raison d'être de l'Etat ou de l'organisation de la société.

En élaborant la notion de la Primauté du Droit, c'est-à-dire des moyens propres à maintenir l'équilibre qui convient entre les nécessités de l'organisation sociale ou de l'Etat et celles du maintien de la liberté individuelle, les philosophes politiques, les philosophes religieux et les juristes ont tous joué un rôle, mais ce sont peut-être ces derniers qui ont joué le rôle le plus important en élaborant les moyens pratiques de parvenir à cet équilibre. C'est pour cette raison qu'au cours des deux Congrès de la Commission internationale de Juristes — celui de Delhi et celui qui a lieu en ce moment — une commission spéciale a été créée qui a été chargée d'étudier et d'examiner le rôle des juristes et praticiens du droit dans le maintien de la Primauté du Droit, et d'examiner quelles sont les méthodes par lesquelles ils peuvent atteindre ce but.

A une époque telle que la nôtre, alors que l'organisation de la société est devenue une attribution délicate de l'Etat, alors que celui-ci, afin de parvenir à une stabilité sociale et un progrès économique bien établie, semble avoir de plus en plus besoin de pouvoirs afin d'atteindre ces buts, la menace à la liberté individuelle peut fort bien venir de cette source.

En Afrique notamment, les Etats nouveaux ont besoin de faire de rapides progrès dans l'organisation de leur économie et de l'éducation. Il se peut fort bien que les gouvernements nouveaux exigent

des pouvoirs leur permettant de légiférer par voie de règlements ou de procéder par des mesures de dirigisme afin de parvenir à un progrès économique et social et de promouvoir l'éducation. C'est dans ce domaine que le juriste jaloux du maintien de la liberté individuelle devra montrer sa vigilance.

En Europe l'époque de la planification sociale et économique de l'Etat, qui implique un danger en puissance pour la liberté individuelle, s'est instaurée après un temps de laissez-faire au cours duquel la liberté de l'individu, dans le domaine économique surtout, était virtuellement illimitée. Lorsque la planification intervint, le peuple avait appris à donner toute sa valeur à la liberté économique, et d'une façon générale à la liberté elle-même. L'Afrique a connu de longues périodes de liberté à l'égard de la réglementation étatique ou de la dictature, bien que dans certaines parties de ce continent on ait également connu l'inverse. Il est juste de dire toutefois que les masses africaines de « l'âge de l'Afrique », si elles sont conscientes des réglementations impériales, ne sont peut-être pas tout à fait aussi préparées à percevoir la menace à leur liberté qui peut provenir des tentatives des nouveaux gouvernements pour parvenir à un développement rapide de la richesse, de l'éducation et de la société.

Tout ceci tend à suggérer que le juriste de « l'âge de l'Afrique » peut avoir à jouer un rôle plus important que par le passé dans la protection et la défense de la Primauté du Droit. A cette époque de maîtrise des spécialistes, il devra montrer une grande maîtrise et beaucoup de compréhension afin d'accomplir cette tâche. La Commission internationale de Juristes, qui se consacre à la défense et au développement de la Primauté du Droit dans le monde entier, s'est rendu compte de ceci à Delhi, car le Congrès a spécialement demandé à la Commission d'accorder une attention et une aide particulières aux pays qui sont à l'heure actuelle en train de créer, de réorganiser ou de consolider leurs institutions politiques et juridiques.

Historique

En pratique, tous les Etats africains ont des liens avec un pays d'Europe. Les institutions juridiques sont le reflet de ces attaches historiques :

- a) Il y a dans le domaine du droit civil juxtaposition des règles du droit indigène et de celles du droit européen.
- b) Les systèmes d'organisation judiciaire procèdent des systèmes européens.

La juxtaposition des règles du droit civil indigène et d'un système juridique importé peut soulever des questions importantes; elle demande de l'adresse et de la clairvoyance de la part des juristes

d'Afrique, mais ceci ne s'applique guère à la Primauté du Droit telle que les juristes l'entendent.

Le fait que le système judiciaire soit basé sur tel ou tel système européen a plus d'importance. Une des conséquences est que ces systèmes européens tendent à influencer et à déterminer les méthodes adoptées pour instaurer la Primauté du Droit.

Les professions juridiques en Afrique

Les professions juridiques sont celles des magistrats, des praticiens et des professeurs de droit. C'est à ces différentes catégories de personnes qu'est confiée la protection et la défense de la Primauté du Droit. (Par magistrats nous entendons tous les fonctionnaires de l'ordre judiciaire, du plus modeste équivalent au *Justice of the Peace* d'Angleterre jusqu'aux *Law Lords* de la Chambre des Lords, du *magistrate* du rang le plus bas au juge d'appel pour la plupart des pays africains.) Tous doivent être, dans toute la mesure du possible, à l'abri des pressions provenant de l'Exécutif ou de la société. Car un professeur de droit qui n'a pas la possibilité de raisonner librement ne donne pas une éducation libre. Un magistrat qui rend une décision destinée à satisfaire aux pressions exercées par l'Exécutif, par une partie à un procès ou par une fraction de la communauté, n'agit pas convenablement. Un avocat ou un officier ministériel qui place les intérêts de ses clients au-dessus de la vérité trahit les règles de notre profession. Au cours de cette période où l'Afrique se développera, la formation des membres des professions juridiques va devenir extrêmement importante, parce que c'est au cours de cette formation que se bâtissent les formes et les normes de ceux qui, dans l'avenir, deviendront des membres des professions juridiques ou des juges. Il est évident qu'il faudra créer des Facultés de droit dans de nombreuses régions de l'Afrique; ce sont ces Facultés qui doivent assumer la tâche de former les membres des professions juridiques. En raison des frais, il est peu nécessaire que les membres des professions juridiques d'un système commun dans différents pays d'Afrique soient formés dans une Faculté de droit centralisée qui puisse les faire tous bénéficier de son enseignement, conformément à ce qui est fait pour les pays de la communauté française. C'est la tâche des Facultés de droit que d'enseigner des règles juridiques précises, de développer chez les étudiants la possibilité d'aborder tous les problèmes juridiques du point de vue de l'érudition et du point de vue technique; elle doit aussi magnifier le sens de l'honnêteté personnelle et professionnelle.

Toutefois il ne suffit pas d'inculquer des qualités personnelles à ceux qui sont ou deviendront membres des professions juridiques. Le système judiciaire et la méthode de formation des membres des professions juridiques doivent avoir pour objet de permettre que ces qualités puissent être utilisées dans la pratique. L'expérience de

l'ensemble du monde démontre que pour parvenir à la Primauté du Droit il est au minimum nécessaire que soient institués une magistrature indépendante, un barreau indépendant et un enseignement du droit indépendant.

L'indépendance de ces organes n'est que relative, car en fait il est impossible d'obtenir une magistrature, un barreau ou une Faculté de droit complètement indépendants. Chacun d'entre eux a besoin pour exister de l'action de quelqu'un d'autre. C'est ainsi qu'en ce qui concerne la magistrature, ses membres doivent être nommés, promus et dans les cas extrêmes révoqués par quelqu'un. En ce qui concerne le barreau, le droit pour ses membres de se présenter aux audiences doit obéir à des règles dont le cadre est une loi. Quant aux Facultés de droit, quelqu'un doit les créer et quelqu'un doit faire face aux dépenses qu'elles entraînent. De toute façon les membres des professions juridiques, qu'ils soient juges, praticiens ou professeurs, sont des hommes soumis à des pressions directes ou indirectes et à des préventions, conscientes ou non. Ils doivent avoir pour but l'indépendance des institutions. Ils doivent s'efforcer de minimiser la mesure dans lesquelles les faiblesses humaines affectent l'administration de la justice et particulièrement la Primauté du Droit.

1. La *magistrature* est rendue aussi indépendante qu'il est possible par les mesures suivantes :

- a) Nomination des juges à vie.
- b) Garantie d'un traitement qui soit nettement au-dessus de la moyenne.
- c) Inamovibilité des fonctions, sauf emploi de procédures longues et difficiles qui ont pour but d'assurer que des juges ne soient pas révoqués sauf pour raisons valables.

2. L'indépendance du *barreau* est assurée au moyen des mesures suivantes :

- a) Inculquer le sens de l'indépendance au cours de l'enseignement du droit.
- b) Créer et porter à la connaissance de chacun des règles professionnelles à l'usage des membres du barreau; sanctionner l'application de ces règles par des mesures disciplinaires qui comprennent la radiation.
- c) S'abstenir, dans l'accomplissement du travail professionnel, de se laisser influencer par toute intervention provenant du monde extérieur.

3. Quand à l'indépendance des *Facultés de droit*, elle n'est possible que lorsque l'Université n'est pas l'instrument d'une politique d'Etat, mais une institution où l'enseignant et les étudiants sont libres de suivre leurs idées et de fixer la direction de leurs études.

Tels sont les principes généraux qui résument l'expérience de nombreux pays ayant eu à faire face aux problèmes de l'établissement de règles pratiques pour leurs institutions et de l'élaboration des règles permettant de parvenir à la Primauté du Droit. Ce cadre général des mesures destinées à obtenir ce but semble avoir été accepté d'une façon générale par les divers pays d'Afrique intéressés par le présent Congrès.

On peut diviser grosso modo ces pays en deux groupes : d'une part les pays dont les institutions judiciaires sont modelées sur celles des pays de *Common Law* comme la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, d'autre part les pays dont les institutions judiciaires procèdent du droit écrit.

Le premier groupe se compose des pays suivants : Ghana, Nigéria, Libéria, Soudan, Tanganyika, Ouganda, Union sud-africaine, Rhodésie du Sud, Rhodésie du Nord, Nyassaland, Kénya, Gambie, Sierra Leone.

Dans le second groupe figurent les pays suivants : Mauritanie, Sénégal, Mali, Niger, Haute-Volta, Côte d'Ivoire, Dahomey, Tchad, République centrafricaine, Congo (Brazzaville), République malgache, Guinée, Togo, Cameroun.

L'Ethiopie et Zanzibar constituent une catégorie particulière.

A. *Les pays de Common Law*

Dans les pays de *Common Law*, il convient de distinguer les pays indépendants et les territoires qui, à des degrés divers, sont encore dépendants.

1. *Pays indépendants*

Dans les pays indépendants, à la différence du Royaume-Uni, il existe des constitutions écrites qui prévoient notamment la création d'une magistrature dont les principes sont très voisins de ceux qui régissent la magistrature dans le Royaume-Uni. Les droits de l'homme figurent dans les constitutions et sont garantis par elles. Les constitutions du Nigéria, du Ghana, du Libéria et du Soudan, pour citer quelques exemples, contiennent des dispositions relatives aux droits de l'homme et prévoient, entre autres moyens de protection de ces droits, une magistrature indépendante.

Par contre, ni la constitution de l'Afrique du Sud, ni celle de la semi-indépendante Rhodésie du Sud, ne font mention des droits de l'homme; mais dans les deux cas, l'indépendance de la magistrature et du barreau sont garanties par des règles voisines de celles du Royaume-Uni. Les juges sont nommés par le gouverneur en Conseil, c'est-à-dire par l'Exécutif. Ils sont nommés à vie, et leurs traitements sont à l'abri de toutes interventions de l'Exécutif pendant toute la durée de leurs fonctions. C'est également l'Exécutif qui peut effectuer la promotion des juges à des Cours d'appel. Dans les deux pays,

on fait la même distinction qu'entre les *Barristers* et les *Solicitors* au Royaume-Uni; on emploie les termes d'*Advocates* et *Attorneys*. Ces deux professions sont réglementées, et il existe un statut énumérant les conditions pour être admis à les exercer. Elles sont organisées chacune de leur côté, sous la forme de la *Bar Association* en Rhodésie du Sud et en Afrique du Sud d'une part, et de la *Law Society* dans ces deux mêmes pays d'autre part. Les *Attorneys* ont en plus une association connue sous le nom *Side Bar Association*. Les règles professionnelles de l'ordre des avocats sont pratiquement les mêmes que celles qui existent au Royaume-Uni :

- a) Un avocat est tenu d'accepter toutes affaires venant devant un tribunal où il est habilité à plaider si des honoraires raisonnables lui sont proposés.
- b) Il doit présenter les affaires de ses clients sans crainte ou parti-pris, et faire valoir tous les arguments légitimes qui peuvent être présentés au nom de son client. Il ne doit pas préjuger des mérites ni de la justification morale ou juridique de l'affaire.

Ces règles ont pour but d'assurer que des personnes qui n'ont pas la faveur du public ne soient pas laissées sans l'assistance d'un homme de loi.

Tant en Rhodésie du Sud qu'en Afrique du Sud, et contrairement à ce qui se passe au Royaume-Uni, la poursuite des affaires pénales est placée entre les mains des *Prosecutors*, qui sont des fonctionnaires en même temps que des avocats. Selon le système britannique traditionnel, la poursuite des affaires pénales devant les tribunaux est effectuée par des membres du barreau exerçant à titre personnel, c'est-à-dire par des personnes indépendantes (sauf dans quelques cas importants). Dans ces deux pays les poursuites sont suivies par les services de l'*Attorney General*, composés de fonctionnaires qui peuvent donc être soumis à des pressions de la part de l'Exécutif. Cela peut avoir des répercussions sur la Primauté du Droit, particulièrement dans les affaires où les poursuites ont un caractère politique ou semi-politique.

2. Territoires dépendants

Dans les territoires coloniaux du groupe du *Common Law* (Tanganyika, Ouganda, Kénya, Rhodésie du Nord, Nyassaland, Gambie et Sierra Leone), la situation en ce qui concerne l'indépendance de la magistrature a été indiquée par le *Chief Justice* Godard dans l'affaire *Terrel contre Ministre des Colonies*, en 1953, dans les termes suivants :

« Les dispositions de l'article 3 de la loi concernant la durée des fonctions des juges de la Cour suprême d'Angleterre ne s'appliquaient pas aux *Straits Settlements* ni à aucune autre colonie. C'est à la Couronne en vertu de ses prérogatives, ou au

Parlement en vertu d'une loi, qu'il revient de créer des tribunaux dans une colonie, et les conditions dans lesquelles les juges exercent leur fonction sont fixées par les dispositions législatives prises par le Parlement ou en vertu des prérogatives ».

Par la suite, la résolution suivante a été adoptée en 1955 à la Conférence du droit du Commonwealth et de l'Empire :

« La présente Conférence estime que des juges de Cour suprême ou de la Haute Cour de l'Empire colonial devraient avoir des fonctions dont la durée dépendrait de leur bon comportement, et non pas de la discrétion de Sa Majesté ».

Depuis cette date, divers territoires ont adopté ou se proposent d'adopter des lois visant à matérialiser cette solution.

Le système général est le suivant :

1. Les juges sont nommés au nom de la Reine par le ministre des Colonies, et choisis, soit parmi les personnes qui sont déjà ou qui ont été juges, soit parmi les avocats qui ont exercé pendant sept années.
2. Leurs traitements sont fixes et ne peuvent être réduits au cours de l'exercice de leurs fonctions.
3. Ils restent en fonction jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge fixé par la loi pour la retraite, et ils peuvent être révoqués pour incapacité avérée ou pour mauvaise conduite. Une procédure en matière de révocation est établie. Elle est la suivante : la question de l'incapacité ou de la mauvaise conduite est soumise à la commission judiciaire du Conseil privé (laquelle doit conseiller la Reine et indiquer si l'incapacité ou la mauvaise conduite est réelle) après que des recommandations dans ce sens ont été formulées par un organe d'enquête nommé par le gouverneur dans le territoire, et composé de trois personnes ayant occupé de hautes fonctions judiciaires.

Cette méthode permet de garantir dans toute la mesure du possible l'indépendance de la magistrature. Il existe des variations sur ce thème, mais toutes visent au même résultat.

Dans tous ces territoires les professions judiciaires sont cumulées, de sorte qu'une personne habilitée à exercer la profession de *Barrister* en Angleterre exerce à la fois l'activité du *Barrister* et celle du *Solicitor*. Dans certains pays intervient une différence lorsque l'intéressé est nommé *Queen's Counsel*, car à partir de ce moment il ne peut exercer que l'activité de *Barrister*.

Dans tous les cas il existe une législation sur l'exercice des professions judiciaires, qui détermine les capacités et la pratique nécessaires pour être habilité à exercer ces professions et les motifs pour lesquels un membre peut être l'objet d'une mesure de radiation.

Il n'existe de Faculté de droit dans aucun des territoires dépendants. Les mêmes capacités sont exigées que dans le Royaume-Uni ou dans les autres pays du Commonwealth. La méthode normale est donc d'obtenir au Royaume-Uni le droit d'exercer comme *Barrister* ou *Solicitor*, mais on accepte également les avocats provenant d'autres territoires du Commonwealth. La *Law Society* du Kenya et de l'Ouganda, par exemple, est l'organe de contrôle et de direction de tous les praticiens du droit. C'est un organe créé par un règlement écrit, et le conseil de cet organe est élu par des juristes exerçant dans le pays. Ainsi, dans le cadre de la loi, le barreau est pleinement à même de s'organiser. Les membres du *Colonial Legal Service* attachés aux services de l'*Attorney General* ne sont pas membres de la *Law Society*, bien que l'*Attorney General* et le *Solicitor General* soient membres d'office du conseil de cette institution qui a des pouvoirs disciplinaires.

B. Les pays de droit écrit

Le deuxième groupe de pays se compose essentiellement de pays africains faisant partie de la Communauté française.

Ces pays ont conservé le système français, dans lequel les juges sont nommés par le gouvernement et doivent justifier de certains diplômes universitaires. Il a été créé des Facultés de droit dans plusieurs de ces Etats (voir l'article de M. G. Mangin dans la *Revue de la Commission Internationale de Juristes*, volume II, no. 2, pages 76 et suivantes).

Le principe de l'inamovibilité de la magistrature est consacré par plusieurs de ces constitutions, telles celles de la Mauritanie (art. 43), du Niger (art. 45), de la Haute-Volta (art. 59), de la Côte d'Ivoire (art. 55), du Tchad (art. 50), et du Gabon (art. 38). En outre certaines prévoient la création d'un Conseil supérieur de la magistrature sur le modèle de l'institution correspondante française. C'est le cas pour la Haute-Volta (art. 58) et la Côte d'Ivoire (art. 54). Toutes les constitutions de ces pays donnent compétence au Pouvoir législatif pour déterminer la structure générale des cours et tribunaux et les règles de la procédure. Toute intervention de l'Exécutif est exclue, conformément au principe de la séparation des pouvoirs. Voir les constitutions de la Mauritanie (art. 26), du Niger (art. 31), de la Haute-Volta (art. 36 et 57), de la Côte d'Ivoire (art. 37), du Dahomey (art. 45), du Tchad (art. 24 et 50), de la République centrafricaine (art. 21), du Gabon (art. 22) et de la Guinée (art. 32).

Aucune disposition particulière de ces constitutions n'interdit au Législatif d'intervenir dans les affaires en instance. Mais le principe fondamental de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la magistrature figure dans la plupart des constitutions. Voir les constitutions de la Mauritanie (art. 43), du Niger (art. 45), de la Côte d'Ivoire (art. 57), du Dahomey (art. 44), du Tchad (art. 50 et préambule de la constitution), de la République centrafricaine

(art. 33) et de la Guinée (art. 35). En outre, plusieurs de ces constitutions indiquent expressément que le pouvoir judiciaire est le gardien de la liberté individuelle. Voir les constitutions du Niger (art. 45), de la Côte d'Ivoire (art. 57) et de la Guinée (art. 37). L'effet pratique de ces dispositions est d'empêcher toute intervention extérieure dans le cours des affaires en instance.

En ce qui concerne l'organisation du barreau dans ces mêmes Etats, leurs constitutions donnent compétence au pouvoir législatif pour édicter les règles sur l'exercice des professions judiciaires, et notamment de la profession d'avocat. Voir les constitutions du Niger (art. 31), de la Haute-Volta (art. 36), de la Côte d'Ivoire (art. 37), du Tchad (art. 24) et de la République centrafricaine (art. 21).

Le libre accès aux tribunaux

Même dans les pays dont la constitution ne comporte pas de déclaration des droits de l'homme ou dans ceux où aucun texte législatif ne consacre le droit au libre accès des tribunaux, le point de vue du juriste est que toutes les personnes sont égales devant la loi et devant les tribunaux.

C'est ainsi que M. Wille, auteur de manuels et professeur de droit en Afrique du Sud, écrit :

« Les règles de droit doivent être impartiales; elles doivent être les mêmes pour tous; l'impartialité est en fait un des éléments principaux du caractère raisonnable de ces règles. Il existe une présomption selon laquelle tous les habitants de ce pays jouissent de droits civils égaux devant la loi. Les règles de droit doivent donc prévoir une égalité de traitement pour tous les individus sans égard à leur couleur, leur race, leur religion ou autres caractéristiques. Aussi, pour qu'un individu jouisse de la protection de ces droits, il importe peu qu'il habite une cabane ou un palais, qu'il soit indigène ou non, qu'il soit blanc ou de couleur, européen ou non européen ».

Ce point de vue, on le sait, n'est pas toujours celui du Législatif, et si le législateur dispose de pouvoirs souverains il peut en user pour prendre des mesures discriminatoires qui, juridiquement inattaquables, lieront les membres des tribunaux et des barreaux. C'est ce qui se passe, par exemple, en Afrique du Sud et dans une certaine mesure en Rhodésie du Sud.

Mais il faut rendre aux membres des professions judiciaires cette justice que, même en Afrique du Sud, leur attitude est en général respectueuse de l'égalité et des droits de l'homme, que ces droits soient ou non proclamés par la constitution.

Il est hors de doute, et cela résulte de cette attitude fondamentale, que les juristes sont préoccupés par la question qui figure au paragraphe 5 du questionnaire de notre commission. Le fait qu'une

déclaration des droits de l'homme figure dans une constitution ou dans un texte législatif peut être inopérant si l'intéressé n'est pas en mesure de défendre ses droits devant la justice avec l'assistance d'un homme de loi. C'est une chose bien connue que partout les services de praticiens compétents sont onéreux. Dans de nombreux pays d'Afrique, une grande partie de la population ne pourrait jamais faire face aux frais de justice. Pour ces gens, l'égalité devant la loi telle que la conçoit le professeur Wille est une notion tout à fait vaine.

Par tradition, les membres des professions judiciaires ont toujours tenu à assister les indigents. C'est ainsi qu'est née l'idée de la défense *pro deo* ou défense à l'audience, qui constitue la contribution des avocats à l'assistance judiciaire dans les affaires où cette assistance est justifiée. Il semble que cette tradition ait survécu dans la plupart des pays d'Afrique, particulièrement quand l'inculpé encourt la peine capitale ou une peine d'emprisonnement de longue durée. Tous les rapports montrent que les membres des professions judiciaires sont partout prêts à assister gratuitement les indigents dans les affaires où la vie, la liberté, les biens et la réputation sont en jeu.

En ce qui concerne l'assistance judiciaire et les mesures de cet ordre, il y a encore lieu de distinguer entre les pays de *Common Law* et les pays de droit écrit.

Dans les pays de *Common Law* (qui ici comprennent l'Afrique du Sud et la Rhodésie du Sud et un grand nombre d'Etats qui ont récemment acquis leur indépendance de la Grande-Bretagne) le système semble être le suivant. Dans les affaires criminelles où la peine capitale est encourue il y a toujours assistance d'un défenseur, soit sous forme de défense à l'audience ou défense *pro deo*, soit sous forme d'une assistance judiciaire d'Etat pour laquelle des honoraires très bas, presque de principe, sont versés à l'avocat et proviennent des fonds publics. En matière civile, il existe en Rhodésie du Sud et en Union sud-africaine une procédure en vertu de laquelle, devant les juridictions d'un degré supérieur, toute personne qui ne dispose pas d'un minimum de fonds en dehors de la valeur de ses effets personnels et de ses outils professionnels est considérée comme indigente, et peut recevoir l'assistance d'un défenseur gratuitement aussi bien comme demandeur que comme défendeur. Mais comme dans les deux pays les plus nécessiteux sont des Africains dont les litiges viennent devant une juridiction de rang inférieur, ce système ne vient pas toujours en aide à ceux qui en ont le plus besoin.

Si le principe du libre accès devant les tribunaux et de la protection assurée par les voies légales pour tous est un élément essentiel de la Primauté du Droit, il semble que les praticiens du droit, et notamment ceux des pays africains, devraient faire en sorte que tous ceux qui ont besoin de l'assistance d'un homme de loi puissent la recevoir. Cette nécessité est importante en Afrique, où tant de gens sont pauvres et ignorants et peuvent subir des atteintes injustifiées à leurs droits sans même s'en rendre compte ou parce qu'ils sont incapables de les défendre.

Aux termes des conclusions du Congrès de New Delhi :

« L'accès à la justice, égal pour le riche comme pour le pauvre, est essentiel au respect du principe de la légalité. Il est par conséquent indispensable de fournir une assistance judiciaire adéquate à tous ceux qui, menacés dans leur vie, leur liberté, leurs biens ou leur réputation, ne sont pas en mesure de rémunérer les services d'un avocat. Cette obligation peut être remplie par des moyens différents et elle est, dans l'ensemble, actuellement mieux assurée dans les procès criminels que dans les procès civils. Il est nécessaire cependant de connaître exactement toutes les conséquences pratiques de ce principe : il faut savoir, en particulier, si par assistance judiciaire « adéquate » on entend le recours aux services d'un avocat dont la classe et l'expérience sont reconnues ; il y a une question qui ne peut pas être complètement dissociée de celle que pose la juste rémunération des services rendus par l'avocat. Les professions juridiques ont pour première obligation de s'efforcer d'assurer l'assistance judiciaire adéquate. Toutefois, l'Etat et la communauté ont, de leur côté, l'obligation d'aider les professions juridiques dans l'accomplissement de ce devoir ».

Les circonstances sont différentes selon les pays, et il peut être impossible de fixer des règles communes. Dans l'Afrique d'aujourd'hui, la question du nombre d'avocats en mesure d'accomplir ce travail constitue un facteur important. Voici quelques indications sur l'organisation de l'assistance judiciaire dans chacun des pays d'où nous avons reçu des rapports. (Nous avons traité plus haut des cas de la Rhodésie du Sud et de l'Union Sud-africaine).

Mali. — En matière civile, le demandeur doit déposer une caution qui lui est restituée s'il obtient gain de cause, ce qui peut rendre particulièrement difficile la situation des parties lorsqu'il s'agit d'indigents. En matière pénale, il existe un système très voisin du système français et l'inculpé bénéficie libéralement de l'assistance judiciaire. Les défenseurs désignés sont en général des étudiants ou des avocats stagiaires.

République malgache. — Ce n'est que dans les procès criminels les plus graves qu'il y a assistance d'un conseil quels que soient les moyens financiers de l'intéressé. La Cour peut, si aucun avocat n'est disponible, commettre toute personne capable d'assister l'accusé. Un bureau d'assistance judiciaire décide des cas dans lesquels l'assistance peut être accordée dans les procès civils et dans les affaires pénales de moindre importance. Il n'existe pas de service de consultations juridiques gratuites.

Kénya. — Il n'existe pas d'assistance judiciaire organisée en matière civile, mais les parties ont la possibilité d'ester *in forma pauperis*. En matière pénale, le *Chief Justice* peut à sa discrétion accorder

l'assistance judiciaire dans les cas qui le méritent. La rémunération est prélevée sur un fonds spécial. Quand la peine capitale est encourue, l'assistance d'un conseil est de droit. Les avocats sont toujours prêts à se présenter, moyennant des honoraires de principe ou sans aucun honoraire, dans les affaires qui mettent en cause les droits essentiels de l'homme.

Libéria. — La loi reconnaît le droit de tous au libre accès auprès des tribunaux, et en général il n'est pas difficile d'obtenir l'assistance d'un conseil, sauf dans l'hinterland. Il n'existe aucun système organisé d'assistance judiciaire.

Ouganda. — C'est l'Etat qui supporte les frais de la défense des accusés passibles de la peine capitale. Des avocats sont commis à titre personnel. En matière civile, c'est la *Law Society* qui commet un de ses membres pour assister bénévolement le plaideur.

III

Compte rendu des débats du Congrès

SÉANCE PLÉNIÈRE D'OUVERTURE

Mardi 3 janvier 1961
(matin)

Sir Adetokunbo A. ADEMOLA, *Chief Justice* du Nigéria et président du Congrès, ouvre la séance. Voici le texte de son allocution :

« C'est un grand honneur pour moi de souhaiter la bienvenue aux éminents magistrats et juristes venus de trente-trois pays, qui se sont rassemblés au Nigéria à l'occasion de ce Congrès africain sur la Primauté du Droit organisé par la Commission internationale de Juristes en collaboration avec *Liberty*, section nationale nigérienne de la Commission. Je me réjouis, cela va sans dire, que ce Congrès africain ait lieu au Nigéria. Est-ce par hasard ou délibérément que mon pays a été choisi, je l'ignore, mais je ne puis que m'en féliciter, car aucun pays africain ne pouvait accueillir avec plus de ferveur une conférence comme la vôtre. En effet, si le Nigéria frappe par l'étendue de son territoire et l'importance de sa population, s'il s'enorgueillit de sa rigoureuse fidélité au principe de la Primauté du Droit, il est fier aussi de compter un plus grand nombre d'avocats autochtones que tous les autres pays d'Afrique réunis. En outre, son importance géographique et sa structure fédérale appellent le Nigéria à jouer un rôle considérable pour la stabilité future de ce continent.

Que ce Congrès soit tenu en Afrique à l'heure actuelle, alors que tant de décisions importantes doivent être prises et tant de problèmes résolus, qu'il existe des signes de conflits majeurs, que la primauté de la force tend à prévaloir sur la Primauté du Droit et que tous ces malaises n'ont pas épargné l'Afrique, cela n'est pas seulement significatif, c'est aussi justifié. Il convenait qu'un organe qui se consacre à la dignité et à la justice humaines procède à ces échanges d'idées et réaffirme sa foi dans la solution de tous ces problèmes par la Primauté du Droit.

Permettez-moi, en ma qualité de membre de la Commission internationale de Juristes, de retracer brièvement l'histoire de la Commission. Pendant l'été de 1952, quelques avocats éminents venus de plusieurs parties du monde se réunirent à Berlin-Ouest pour examiner des cas de violation des droits fondamentaux qui s'étaient produits dans certaines parties de l'Europe. C'est de cette réunion qu'est sortie la Commission internationale de Juristes, association sans caractère politique dont le but est d'unir les praticiens des diverses disciplines juridiques pour assurer la protection des droits de l'homme et pour soutenir et faire progresser le régime de la légalité dans le monde. Depuis 1952, l'organisation n'a cessé de se développer et sa réputation n'a fait que grandir dans le monde entier. En 1954, un Congrès international de Juristes s'est tenu à Athènes. Plus de cent cinquante avocats et magistrats venus de quarante-huit pays y participèrent et adoptèrent le texte intitulé *Acte d'Athènes*, aux termes duquel l'Etat est soumis à la loi et les gouvernements doivent respecter les droits des individus et assurer les moyens

nécessaires à leur réalisation. En 1959, un second Congrès international a réuni à New Delhi plus de cent quatre-vingt-cinq magistrats et avocats de cinquante-trois pays. La *Déclaration de Delhi* proclame que la Primauté du Droit est un principe dynamique, et qu'il appartient avant tout aux juristes d'en assurer la mise en œuvre et le plein épanouissement, non seulement pour sauvegarder et promouvoir les droits civils et politiques de l'individu dans une société libre, mais aussi pour établir les conditions économiques, sociales et culturelles lui permettant de réaliser ses aspirations légitimes et de préserver sa dignité. Sans doute pouvons-nous espérer qu'au terme des discussions qui s'ouvrent aujourd'hui nous parviendrons à des conclusions propres à renforcer le principe de la Primauté du Droit.

On a soutenu que la Primauté du Droit était une institution purement anglo-américaine, que le concept du « gouvernement dans la légalité » et que des expressions telles que la « suprématie du Droit » ou la « Primauté du Droit » étaient des inventions de l'esprit occidental. Dans la conception communiste, la légalité se confond avec l'intérêt de l'Etat, et les aspirations légitimes de l'individu ne peuvent se concilier avec l'intérêt de la collectivité. Les Africains, a-t-on dit, pourraient trouver un moyen terme dans un système qui ne serait ni celui de la Primauté du Droit, ni celui de la légalité socialiste. Mais il est faux que la Primauté du Droit soit une conception occidentale et qu'elle soit solidaire d'un certain régime économique ou social. Dès que l'on admet que l'homme est régi par le Droit et non par les caprices des hommes, on reconnaît la Primauté du Droit. Celle-ci peut exister sous des formes qui varient selon les pays, mais elle repose sur des principes; ce n'est pas un concept abstrait. Elle existe non seulement dans les pays démocratiques, mais dans tout pays où la suprématie du droit est reconnue, la dignité de l'homme respectée et la protection de ses droits légitimes assurée. Or nous avons aujourd'hui le spectacle de pays où les principes fondamentaux sont bafoués, où des citoyens sont arbitrairement arrêtés et détenus sans jugement, où l'inculpé se voit refuser le droit de préparer sa défense, où l'opposition au régime parlementaire est réprimée, où il se produit des dénis de droits sociaux et politiques, où la menace de la révocation des juges contraint le pouvoir judiciaire au silence et à l'inaction. Nous pouvons même constater que certains des empiètements de l'Exécutif sur les droits de l'individu que je viens de dénoncer se produisent dans des pays qui se targuent d'être des démocraties parlementaires, mais où en fait l'individu est l'objet de sujétions qui le privent presque entièrement de sa liberté.

L'un des objectifs de la Commission internationale de Juristes est de promouvoir toutes les institutions propres à renforcer le Principe de la Légalité. Une magistrature indépendante et un barreau soucieux du bien public sont les conditions nécessaires d'un régime de Primauté du Droit où puisse régner un esprit de liberté et de justice. Les juristes ont toujours combattu pour la liberté et la justice, et c'est pour travailler sans relâche à protéger et à renforcer les droits et les libertés de l'homme, de façon que chacun dispose de toute la liberté individuelle compatible avec le bien commun, que la Commission internationale de Juristes a été créée. D'après ses statuts, la Commission réunit un nombre de membres limité à vingt-cinq, et elle agit par l'intermédiaire de ses sections nationales dans de nombreux pays, groupant ainsi des juristes dans le monde entier par le lien que constitue l'idéal commun de la Primauté du Droit et de la justice. La Commission n'est pas une organisation gouvernementale, et les participants à ce Congrès y ont été invités à titre personnel, non comme représentants de leurs gouvernements. Ils pourront donc exprimer leurs vues en toute liberté. La Commission compte déjà deux sections en Afrique, l'une au Ghana, l'autre au Nigéria. Espérons qu'à la suite de ce Congrès de nouvelles sections seront créées dans beaucoup d'autres pays africains.

Qu'il me soit permis de vous dire combien les membres de la magistrature du Nigéria se réjouissent que ce Congrès leur offre l'occasion de rencontrer des juristes d'autres pays. Il est réconfortant de savoir que dans le monde entier nous autres juristes n'avons qu'une façon, et une seule, de comprendre le devoir que nous tenons de notre profession : c'est de ne laisser nul homme sans défense ou victime de l'oppression, quelque impopulaire que soit sa cause ou quelque odieuse que soit l'accusation qui pèse sur lui. »

Le PRÉSIDENT prie ensuite El Hadji Sir Abubakar TAFAWA BALEWA, premier ministre du Nigéria, qui a tenu à honorer de sa présence la séance d'ouverture du Congrès, de bien vouloir prendre la parole.

« Je suis particulièrement heureux, déclare le premier ministre, d'avoir été invité à prendre la parole devant cette assemblée de juristes éminents. Tout d'abord, parce que vous vous trouvez réunis dans la salle de séances de notre Chambre des représentants où nous élaborons nos propres lois. En second lieu, pour cette raison plutôt académique que l'équivalent anglais de mon prénom est *Blackstone*. Cela explique pourquoi je me sens tout à fait à mon aise pour prendre la parole sur des questions de droit.

Mais votre Congrès a une grande importance; je vais donc vous parler en toute sincérité des questions difficiles que vous avez décidé d'étudier.

C'est, je crois, l'Empereur Justinien qui a résumé l'ensemble du droit en trois principes essentiels : vivre honnêtement, ne léser personne et rendre à chacun son dû. A mon sens notre Congrès, en abordant l'examen des principes fondamentaux de la Primauté du Droit tels qu'ils s'appliquent à la question générale de la sécurité de l'Etat et des droits de l'homme, ne saurait prendre un meilleur point de départ que ces maximes de Justinien. Dans leur forme brève et directe, elles sont, n'est-il pas vrai, dignes d'admiration. Il est remarquable que nous puissions résumer les règles qui doivent guider notre vie si nous entendons passer pour des êtres civilisés en ces trois courtes phrases : vivre honnêtement, ne léser personne et rendre à chacun son dû.

Il y a quelques semaines, m'adressant dans cette même salle, aux membres de la conférence régionale africaine de l'Organisation internationale du Travail, j'exprimais l'opinion qu'au Nigéria nous pouvons nous considérer comme à la pointe du combat pour la reconnaissance des droits fondamentaux de l'homme. Je dois rappeler qu'au cours des travaux préparatoires de la Constitution, avant notre accession à l'indépendance, la question s'est posée si nous devions incorporer dans notre texte constitutionnel les droits de l'homme que nous considérons comme fondamentaux dans une société civilisée. C'est alors que l'on fit observer que la plupart de ces droits se trouvaient déjà garantis par des lois.

A ce propos, je tiens à déclarer qu'il est des gens qui seraient mieux inspirés s'ils ne cherchaient pas à profiter de ces droits fondamentaux en les présentant aux autres sous de fausses couleurs et en s'abstenant de leur expliquer que l'exercice de ces droits est toujours subordonné aux dispositions de la loi. Il est profondément regrettable que l'on puisse, de propos délibéré, susciter de la confusion autour d'une question d'importance à ce point vitale.

Comme je l'ai rappelé, ces droits se trouvaient déjà sauvegardés par diverses lois; néanmoins, nous avons estimé que cette question était trop importante pour qu'on puisse laisser la garantie des droits de l'homme dans une multiplicité de lois particulières. Aussi avons-nous insisté pour qu'un chapitre spécial de notre Constitution soit consacré à la définition de ces droits fondamentaux de l'homme. Il s'agit du chapitre trois de la Constitution de la Fédération du Nigéria, où vous pourrez trouver non seulement les droits que nous considérons comme fondamentaux, mais aussi les dispositions concernant les dérogations à ces droits dans un état d'exception. Il fut décidé, à l'unanimité que, pour l'ensemble de ce chapitre trois, aucun article ne pourrait être modifié sans le consentement préalable des deux Chambres d'au moins deux des régions, et qu'en outre aucune modification ne pourrait être adoptée que par un vote favorable de deux-tiers au moins des membres du Sénat et de la Chambre des représentants.

Sans doute vous étonnerez-vous de ces précautions : ce n'est pas que nous manquions de confiance en nous-mêmes, mais nous avons été trop fréquemment témoins de la facilité avec laquelle, dans d'autres pays, des gouvernements qui ne représentaient que les intérêts d'une fraction ont pu fausser et modifier les lois, allant même jusqu'à priver de leurs droits la majorité des citoyens. Dans certains cas ces spoliations de droits ont été effectuées méthodiquement et de sang-froid, mais dans d'autres cas l'on a eu recours à cette excuse que la sécurité de l'Etat justifiait de telles mesures. Vous allez débattre de ce second aspect du problème,

et je ne veux pas anticiper. Toutefois je vous avertis que j'étudierai soigneusement tout ce qui sera dit à ce Congrès et que je me réserve le droit de revenir prendre la parole devant vous. Messieurs, véritablement j'aurais aimé pouvoir participer à tous les travaux de ce Congrès. Il traite d'un sujet qui me tient particulièrement à cœur, et je garde sans cesse en mémoire ce terrible adage qui dit que le pouvoir corrompt celui qui l'exerce. C'est à nous, qui occupons des postes d'autorité, qu'incombe la responsabilité de sauvegarder le droit et l'ordre public, et en même temps de maintenir les lois de la justice éternelle au moment même où elles nous servent de guide. Et combien la chose est-elle plus difficile en pratique qu'en théorie !

Je sais quelle satisfaction vous éprouverez dans vos débats. J'espère que vous aurez le temps de voir un peu le Nigéria, de rencontrer plusieurs de nos compatriotes, et que votre séjour parmi nous sera agréable et fructueux. »

Le PRÉSIDENT donne ensuite la parole au *Chief* Arthur PREST, avocat et président de *Liberty*, section nationale nigérienne de la Commission internationale de Juristes.

« D'éminents avocats et juristes venus de toutes les parties du monde, déclare l'orateur, vont se réunir en ces lieux pour examiner de nouveaux aspects de la Primauté du Droit, et en particulier la question des droits de l'homme et de la sécurité de l'Etat dans leurs rapports avec divers aspects du droit civil et du droit administratif. Au nom de *Liberty*, section nationale nigérienne de la Commission internationale de Juristes, je suis heureux de leur souhaiter la bienvenue à ce Congrès, espérant que leur séjour au Nigéria leur laissera un souvenir agréable et durable.

Liberty a été fondée il y a un an à peine, en vue de défendre le principe de la Primauté du Droit et le régime de la légalité dans notre pays. Notre organisation est jeune, et de ce fait inexpérimentée et relativement peu connue. Nous sommes d'autant plus fiers que la Commission internationale de Juristes ait choisi le Nigéria pour y tenir son premier Congrès africain sur la Primauté du Droit. Pour la première fois, des avocats et des juristes occupant une place éminente dans des pays d'Afrique dont les langues et les régimes juridiques sont différents se sont réunis pour étudier la question de la Primauté du Droit. Les membres de *Liberty* attachent à ce Congrès la plus haute importance. Il nous donne ici une occasion précieuse de procéder à des échanges de vues entre nous et avec nos collègues d'outre-mer, ce qui nous aidera à résoudre les problèmes que pose l'application de la règle de la Primauté du Droit dans nos sphères d'influence respectives.

Le Nigéria n'est sorti de l'ère du colonialisme que depuis quelques mois. Nous avons accédé à l'indépendance sans rancœur ni amertume, et nous serons toujours reconnaissants à ceux qui nous ont gouvernés de la tolérance, de la patience et de la compréhension dont ils ont fait preuve. Nous nous sommes séparés en bons termes d'amitié, et c'est ainsi que nous entendons rester. Ceux qui nous voient de loin se demandent encore si nous réussirons à maintenir notre unité dans la diversité. Je crois que nous y parviendrons, car nous autres, Nigériens, nous avons toujours eu dans la Primauté du Droit une foi qui procède de notre respect pour la dignité de l'homme.

Avant l'implantation de la civilisation occidentale, les différentes communautés de ce vaste pays que l'on appelle désormais le Nigéria ont toujours observé certains principes qui sont à la base de nos lois et coutumes locales. Nous croyons qu'un homme ne peut être dépossédé de ses biens sans recevoir une juste indemnité. Nous croyons qu'un homme ne peut être privé de sa liberté sans que son cas ait été sérieusement examiné par les anciens de sa communauté. Si nous avons eu dans notre histoire beaucoup de guerres tribales, c'est que nous avons toujours chéri et protégé les droits individuels et les libertés civiles. Contrairement à ce que peuvent dire certains manuels d'histoire, ces guerres avaient rarement pour but la capture d'esclaves; le plus souvent elles éclataient pour faire échec aux ambitions d'une tribu ou d'un clan qui prétendait imposer sa domination ou ses coutumes à ses voisins.

Au cours des dernières décennies, bien des pays en sont arrivés à considérer toute ingérence injustifiée dans les droits de l'homme comme une violation de la règle de la Primauté du Droit, et ils se sont promis de faire régner la justice dans la légalité. Ils ont exprimé cette volonté dans plusieurs documents, dont le plus important est la Déclaration universelle des Droits de l'Homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948. Depuis lors, bon nombre des nouveaux Etats ont inséré dans leur constitution des dispositions protégeant les droits fondamentaux de l'homme. C'est ainsi que la Constitution du Nigéria reprend un grand nombre des dispositions de la Déclaration universelle, et aussi de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950. Et pourtant, malgré ces documents, nous avons vu dans certaines parties du monde comment à l'heure actuelle la liberté du citoyen est sacrifiée sur l'autel de l'opportunité politique, et comment certaines nations se sont abaissées à pratiquer la loi de la jungle. Il nous a été donné de voir comment en Afrique certaines nations soi-disant civilisées incitent les Etats qui viennent de naître à mépriser les principes les plus élémentaires des droits de l'homme. Nous avons vu des cas où les décisions des tribunaux étaient traitées avec mépris, où des régimes fondés sur le principe de la Primauté du Droit étaient détruits par un pouvoir arbitraire avec la connivence de grandes puissances, et tout cela en dépit des déclarations et des résolutions proclamées par les Nations Unies.

Lorsque des nations en arrivent au point où la liberté de se déplacer dépend de la couleur de la peau de l'individu, où la liberté d'expression est fonction de l'appartenance politique, où la liberté religieuse est déterminée par l'Etat dans lequel vit l'individu, qu'en est-il advenu du caractère sacré de la Primauté du Droit ? Il n'est plus garanti par les textes constitutionnels, ni par des décisions judiciaires devenues vides de sens. Les juges ne font pas la loi, ils se bornent à l'interpréter. Ils ne peuvent faire appliquer leurs décisions que par ces organes de l'Exécutif que sont la police et la force armée. Lorsque ces organes passent sous l'autorité d'un tyran ou d'un groupe de tyrans, le pouvoir de défendre la légalité que détiennent les tribunaux perd toute efficacité.

Si nous croyons, et je suis sûr que c'est notre cas à tous, que la Primauté du Droit est un concept vivant qui s'applique, non seulement aux règles du fond du droit et de la procédure, mais également aux exigences d'un système social et économique propre à réaliser les aspirations et à maintenir la dignité de la personne humaine, c'est notre devoir de relever le défi et de démontrer par nos actes que nous sommes prêts à promouvoir et à défendre des principes aussi essentiels. Nous devons suivre l'exemple que nous a donné tout récemment le *Chief Justice* de la Rhodésie du Sud, en se démettant de ses fonctions pour protester contre une violation flagrante de la légalité.

Nous sommes heureux de constater que la Commission internationale de Juristes n'est pas dynamique seulement dans ses écrits, mais que ce dynamisme se traduit maintenant par l'action. La Commission doit élargir sa portée aux dimensions du monde. Elle doit encourager et inspirer les juristes de toutes les parties du globe afin qu'ils défendent la Primauté du Droit, non seulement dans le prétoire des tribunaux, mais aussi dans les assemblées politiques, dans les institutions culturelles, dans les syndicats professionnels, et plus généralement dans tous les domaines de leur activité, car ce n'est que par une lutte acharnée que l'on peut assurer la survivance de la Primauté du Droit.

Au nom de *Liberty*, j'exprime une fois encore à tous les participants nos souhaits de bienvenue les plus cordiaux, en souhaitant sincèrement que nos délibérations aient des résultats féconds. »

M. John D. HUMPHREY, représentant le secrétaire général des Nations Unies, prend la parole en ces termes :

« Il m'est particulièrement agréable de transmettre les félicitations et les vœux du secrétaire général des Nations Unies à la Commission internationale de Juristes, et aussi au pays qui accueille ce Congrès dont l'intérêt et la portée sont si considérables. La Commission internationale de Juristes est une organisation

non gouvernementale qui jouit du statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations Unies. On ne saurait surestimer l'importance de l'aide apportée par les organisations non gouvernementales aux Nations Unies, principalement dans le domaine de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Je pourrais vous citer ici de nombreux exemples du rôle joué par ces organisations. Si vous le voulez bien, je me bornerai à un seul. Au lendemain de la guerre, les chefs des grandes puissances victorieuses se réunirent à Dumbarton Oaks pour rédiger un texte qui allait devenir la Charte des Nations Unies, et ils y exprimèrent en plusieurs endroits leur souci de promouvoir les droits de l'homme et de protéger les libertés fondamentales. Si vous rapprochez cet avant-projet du texte final de la Charte, vous constaterez de profondes différences dues en grande partie aux influences exercées par des organisations non gouvernementales sur les délégués à la conférence de San Francisco. On peut donc affirmer que si les Nations Unies disposent aujourd'hui de moyens qui leur permettent d'assurer dans des conditions satisfaisantes la protection internationale des droits de l'homme, c'est pour une bonne part grâce à l'enthousiasme et à la foi de ces organisations non gouvernementales. Je pourrais citer également la contribution apportée par diverses organisations non gouvernementales à la rédaction de la Déclaration universelle des Droits de l'homme, dont M. Arthur Prest a parlé il y a quelques instants.

C'est donc avec un intérêt tout particulier que je suivrai les travaux de ce Congrès. J'espère avoir l'occasion, au cours des débats, d'exposer plus complètement l'activité et le programme des Nations Unies en ce qui concerne la promotion des droits de l'homme et la protection des libertés fondamentales. Je me contenterai aujourd'hui de vous rappeler qu'il existe depuis quinze ans un programme dans lequel on peut commodément distinguer deux phases.

Durant la première, les travaux de l'Organisation ont principalement consisté à mettre au point des textes législatifs et à définir certaines normes internationales. Le premier instrument important a naturellement été la Déclaration universelle des Droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale le 10 décembre 1948; depuis lors toute une série de conventions ont été adoptées, dont la plupart sont actuellement en vigueur et concernent des aspects particuliers des droits de l'homme. Je ne peux les énumérer, mais je soulignerai qu'elles couvrent de nombreux domaines de la vie sociale.

La seconde phase du programme présente un intérêt plus direct encore, et je dis cela en juriste parlant à des juristes. Il est relativement facile de définir des normes internationales, cela dit sans sous-estimer les difficultés auxquelles se heurte toute réunion qui groupe les représentants de nombreux Etats dont les traditions politiques, raciales, religieuses et philosophiques sont très diverses. Mais il est bien plus difficile pour les Nations Unies de concourir à la protection des droits de l'homme par des mesures concrètes, parce que la Charte leur interdit d'intervenir dans les affaires intérieures des Etats membres. Néanmoins un programme d'action, qu'on pourrait appeler un programme d'application pratique, a été mis au point au cours des trois ou quatre dernières années. Sans entrer dans les détails, et en me limitant pour le moment à vous en donner un aperçu très général, je vous dirai que ce programme contient trois éléments. (1) En premier lieu l'Organisation, par l'organe de la commission des droits de l'homme et de la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, a entrepris une série d'études et d'enquêtes sur les droits de l'homme. Quelques-unes sont déjà achevées, notamment une enquête très complète sur la discrimination en matière d'éducation faite par la sous-commission. Le fait remarquable, c'est que l'initiative de ces études revient aux Nations Unies. Les Nations Unies préparent en outre une série de monographies exposant succinctement, chacune pour un pays donné, la situation qui ressort des textes officiels et de certaines informations fournies par des organisations non gouvernementales. Leur texte est communiqué aux gouvernements qui sont invités à donner leurs commentaires et leurs suggestions, ce qui permet une collaboration intéressante entre l'organisation internationale et les Etats membres. Ces travaux préliminaires aboutissent à la rédaction d'un rapport qui énonce certaines conclu-

sions et qui peut être le point de départ d'une nouvelle action. C'est ainsi qu'à la suite de l'enquête que je viens de mentionner, l'UNESCO a récemment adopté une convention sur les mesures discriminatoires dans le domaine de l'éducation. (2) En second lieu, et en ma qualité de juriste j'attache personnellement la plus grande importance à cette mesure, les Nations Unies ont demandé à tous les Etats membres de rendre compte périodiquement des progrès réalisés par eux pour assurer la protection et la mise en œuvre des droits de l'homme. C'est une étape que je crois capitale. Que l'on pense à l'époque de la Société des Nations, quand le Japon avait proposé une modification au préambule du Pacte : cette proposition avait été rejetée, motif pris de ce que le principe du « domaine réservé » interdisait à une organisation internationale de se pencher sur la question de l'égalité des races. Cela se passait en 1920. Or aujourd'hui, les Nations Unies se sentent assez fortes sur ce terrain pour demander à leurs membres de leur rendre compte de la façon dont ils assument la protection des droits de l'homme. Vous reconnaîtrez qu'il y a ici un certain progrès, au moins en ce sens que la protection de ces droits est entrée dans le champ d'action d'une organisation internationale. On objectera peut-être que l'Organisation des Nations Unies est dépourvue de moyens pour obliger les Etats à établir ces rapports, mais le fait est que ces rapports sont faits et lui sont envoyés. (3) Enfin, les Nations Unies ont mis au point un programme qui présente de nombreuses analogies avec les préoccupations de votre Congrès. Ce programme prévoit l'organisation, dans un cadre régional, de cycles d'études sur les droits de l'homme. Ces cycles d'études ont eu lieu sur tous les continents. Beaucoup d'entre eux, en fait la plupart, ont porté sur les divers aspects juridiques de la protection des droits de l'homme. Les discussions les plus fécondes et les plus significatives sont celles qui ont porté sur la protection des droits de l'homme dans la procédure pénale.

Permettez-moi, Monsieur le Président, de conclure en soulignant combien je suis personnellement heureux de me trouver dans ce beau pays du Nigéria. Il était important que ce Congrès se réunisse en Afrique, et il est très significatif que ce soit au Nigéria, car ce pays, bien que l'un des plus jeunes membres des Nations Unies, s'est montré fidèle aux meilleures traditions en ce qui concerne la protection des droits de l'homme. C'est avec un vif intérêt que j'entendrai vos explications sur les institutions spécialement créées à cette fin, auxquelles M. le Premier Ministre s'est référé il y a un instant. »

Le PRÉSIDENT donne la parole à Sir Kofo ABAYOMI, docteur en médecine, comme représentant des professions libérales extérieures à la communauté juridique. L'orateur déclare :

« Quand j'ai lu sur le programme que je devais prendre la parole au nom des membres des professions autres que les professions juridiques, je me suis demandé si je devais compter dans le nombre M. le Premier Ministre. Mes doutes se sont dissipés tout à l'heure quand je l'ai entendu citer Justinien. L'habitude des problèmes et des citations juridiques ne semble pas être le privilège des membres du Barreau, et les titulaires de diplômes *honoris causa* peuvent, eux aussi, évoluer à leur aise dans le droit romain.

Au nom des membres des professions non juridiques, je souhaite la bienvenue à tous les éminents juristes venus de toutes les parties du monde. Il y a là un événement pour mon pays et, si j'ose m'aventurer à le dire devant une aussi docte assemblée, c'est pour le Nigéria l'occasion de devenir un second Genève. Depuis que nous avons accédé à l'indépendance, nous avons accueilli plusieurs congrès ou conférences. Vous aussi, avocats et magistrats de lointaines contrées aujourd'hui réunis en ces lieux, vous prenez leur suite et allez nous faire profiter de la richesse de votre expérience.

N'attendez pas des profanes que nous sommes une docte phraséologie juridique, et laissez-nous tout simplement déduire de l'objet de vos délibérations que vous êtes ici pour tenter de fonder la liberté de l'homme sur la justice. Nous vous souhaitons un entier succès.

Vous n'avez sans doute pas manqué de constater qu'il fait très chaud dans ce pays. Il paraît que certains d'entre vous arrivent de pays très froids. Cela me rappelle l'histoire du voyageur qui avait quitté l'Europe avec des engelures et qui après quelques jours ici souffrait d'une éruption due à la chaleur; le médecin appelé en consultation assura qu'il ne fallait pas s'inquiéter des engelures, car elles disparaîtraient d'elles-mêmes grâce à la chaleur. Mais si notre pays est chaud, non moins chaleureuse est notre amitié, et notre seul regret est de savoir que vous ne pourrez pas rester plus longtemps parmi nous. Vous avez pu voir qu'une chaude température, pour quelque raison inconnue, nous donne l'art d'accueillir les gens. Je n'appellerai pas cet art hospitalité, car le mot hospitalité a une valeur très relative, alors que si nous préparons une réception nous entendons qu'elle soit superlative.

Paradoxalement, c'est la première fois que nous nous réunissons en Afrique. Ce n'est pas que nous autres, Africains, n'aspirions pas à l'ordre, car nous y aspirons, ainsi que le premier ministre et le *Chief Justice* vous l'ont dit. Mais nous avons le sentiment que nous n'en saurons jamais assez. La nature ne connaît pas d'indépendance absolue, chaque être humain est solidaire de ses semblables et chaque phase de l'évolution naturelle s'enchaîne à une autre phase. Quelle que soit votre science dans le domaine du droit, vous pourriez trouver ici quelque chose à apprendre dans nos vieilles coutumes locales. Les magistrats de notre pays ont beaucoup de mal à rapprocher le droit indigène des règles du droit occidental, car si j'ai bien compris, les lois occidentales s'inspirent toutes plus ou moins du christianisme ou du catholicisme romain sans qu'il y ait vraiment un droit particulier à un pays donné. Les débats vous permettront de voir quelles sont les difficultés auxquelles se heurtent nos magistrats, qui néanmoins s'efforcent toujours de rendre la justice et semblent y parvenir dans tous les cas. Nous vous souhaitons la bienvenue au nom du peuple nigérien, en espérant que les moustiques consentiront à vous épargner. Ce sont de bons moustiques, car ils respectent toujours nos visiteurs. Ils ont tellement l'habitude des autochtones qu'ils les choisissent de préférence, et je peux vous promettre qu'ils vous respecteront et vous laisseront quitter le pays en paix.

Au nom des professions non juridiques, je veux encore vous remercier très sincèrement, et surtout ceux d'entre vous qui sont des praticiens réputés et ont dû momentanément délaisser des affaires portant sur des millions de dollars ou de livres pour venir jusqu'à nous. Nous n'avons rien à vous offrir en échange, rien si ce n'est, je puis vous en donner l'assurance, nos remerciements les plus cordiaux. »

La parole est ensuite donnée à M. Vivian BOSE, président de la Commission internationale de Juristes, qui déclare :

« Mon premier devoir est de remercier le gouvernement du Nigéria et la Fondation Ford de l'aide généreuse qu'ils nous ont apportée. Sans leur contribution, nous n'aurions pas pu assurer à cette réunion tout le succès qu'elle promet déjà de remporter. Nous avons envers l'un et l'autre une grande dette de reconnaissance, et j'espère que nous nous ferons un point d'honneur de leur montrer que leur geste n'a pas été vain. L'arbre sera jugé à ses fruits. Ne négligeons rien pour que les fruits de ce Congrès soient les meilleurs que nous puissions produire.

J'ai été très heureux de vous entendre dire, Monsieur le Premier Ministre, que le Nigéria avait inscrit dans sa constitution un chapitre sur les droits fondamentaux. J'en ai été heureux d'abord parce que nous avons fait de même en Inde, et aussi pour une autre raison d'une portée plus large. J'y vois la preuve que deux peuples très éloignés l'un de l'autre dans l'espace peuvent être très proches par le cœur et l'esprit. Et j'ai encore un autre motif de m'en réjouir quand je constate que les principes fondamentaux de la Primauté du Droit ne sont pas le privilège d'une certaine partie du monde ou d'une certaine race.

Je veux aussi remercier *Liberty*, la section nigérienne de la Commission, d'avoir assumé une tâche lourde, mais profitable. Les membres de *Liberty* nous ont invités à ce Congrès et se sont donné beaucoup de peine pour assurer notre confort et

notre bien-être. Les premiers fruits de leur labeur s'offrent déjà à nos yeux, et suffisent à nous démontrer que leur section est réellement vivante et active. Nous espérons que d'autres verront dans ces résultats un encouragement à former de nouvelles sections dans d'autres pays. Nous avons déjà une section au Ghana, et nous espérons que d'autres vont se créer en Afrique et ailleurs. Le monde observe ce que vous faites ici, ce que nous faisons en Inde, ce que d'autres font ailleurs, et s'il constate que vous faites œuvre utile il voudra alors suivre votre exemple et le nôtre.

A l'heure actuelle, il existe des sections nationales dans une quarantaine de pays, et elles groupent plus de 36.000 juristes. Ce nombre est considérable, et pourtant insuffisant. Nous voulons qu'il y ait des sections dans d'autres pays encore. Nous espérons qu'après ce Congrès de nouvelles sections vont éclore dans toute l'Afrique et ailleurs, comme des champignons, mais des champignons d'une espèce qui dure et qui ne se flétrit pas en une nuit.

J'ajouterai que nous ne sommes pas venus ici pour imiter l'exemple de ceux qui veulent à tout prix vous donner des leçons. Certes, nous partagerons volontiers avec vous le fruit de nos expériences; mais nous voulons aller plus loin. Nous voulons apprendre quelque chose de vous, recueillir l'enseignement de vos propres expériences, rechercher avec vous comment nous pouvons atteindre ensemble les objectifs auxquels la Commission consacre son activité. Tel est véritablement le sens de notre réunion. Nous vous demandons de nous aider à éveiller la conscience du monde pour que des hommes tels que vous et moi, et les hommes et les femmes moins bien pourvus que nous, aient l'assurance de pouvoir vivre décemment, non seulement dans leur pays, mais aussi en dehors de leurs frontières. Vous et moi nous voulons, quand nous allons dans d'autres pays, que l'on nous traite avec le respect dû à tout être humain. Nous voulons pouvoir nous déplacer librement d'un pays à l'autre, porter haut la tête et être jugés selon nos mérites propres, sans être soumis à des vexations en raison de notre couleur ou de notre race.

Un autre point que je voudrais souligner pour m'en féliciter, c'est que nous avons pu rassembler ici des juristes africains de langue anglaise et de langue française et leur offrir une occasion de se rencontrer, de se connaître et de se comprendre. Grâce à la compréhension réciproque née de la confiance et de la bonne volonté, ils pourront désormais s'efforcer ensemble d'atteindre les objectifs que la Commission internationale de Juristes et vous-mêmes vous êtes assignés. Je sais que tous ceux qui sont venus à ce Congrès comprennent le point de vue de la Commission internationale de Juristes. Je veux toutefois, pour un instant, m'adresser à un auditoire plus vaste et lui dire que nous sommes un organe apolitique, que nous ne nous occuperons pas de problèmes politiques, mais seulement des droits de l'homme. D'un côté nous sommes, sur le plan international, les gardiens des libertés individuelles. C'est un aspect de nos travaux, le plus spectaculaire. Mais notre rôle principal, s'il est moins spectaculaire, est encore plus important. Il est de répandre les semences de la liberté dans les cœurs, les âmes et les esprits des hommes et des femmes, et de faciliter la confrontation des idées. Je veux souligner que la Commission internationale de Juristes ne peut accomplir cette tâche sans votre assistance et celle de nos sections nationales, qui sont les sentinelles de la liberté aux avant-postes du monde libre. Et parce que nous croyons à la liberté, à la véritable liberté de pensée et d'action, c'est à titre individuel que nous invitons ceux qui participent à nos réunions et à nos Congrès, et non comme représentants ou délégués d'un gouvernement, d'un pays ou d'une organisation. Nous vous demandons de nous exposer vos points de vue respectifs en toute honnêteté, liberté et franchise, en observant seulement les limites de la courtoisie, de la bienveillance, de l'estime et de la compréhension mutuelles. Sachez le bien, nous ne voulons ni n'attendons — ce qui serait assez stupide — que le monde entier pense de la même façon et accepte de se couler dans un même moule. Nous comprenons parfaitement que chaque peuple doive élaborer son propre système en fonction du mode de vie qui lui est familier. La liberté répond aux aspirations des hommes du monde entier. Ces principes ont trouvé leur expression dans la *Déclaration de Delhi*. Des hommes vivant sous des régimes politiques différents, ayant des cultures et des traditions différentes, se sont rencontrés. Ils se sont mis d'accord sur un ensemble de principes fondamentaux

acceptables pour tout homme libre, quelle que soit sa race, sa couleur, sa religion ou sa culture. Nous voulons que partout des hommes les étudient et croient en eux, qu'ils prêchent cet évangile autour d'eux, disant : « C'est le mode de vie que nous choisissons. » Ces principes n'appartiennent ni à l'Est, ni à l'Ouest, ni au Nord, ni au Sud; c'est un patrimoine qui est le nôtre parce que nous y croyons et parce que nous l'avons librement choisi, sans crainte et sans contrainte. Nous voulons que tous les peuples de tous les pays le reconnaissent comme leur héritage et l'héritage de leurs enfants, et nous voulons qu'aucun homme, aucune nation et aucun dictateur ne nous l'arrache jamais. Tel est notre but à nous, membres de la Commission. Nous pensons que ces principes peuvent apporter la paix et la prospérité à tous les pays du monde. Nous pensons que quand, dans un pays, les individus auront appris à vivre entre eux dans l'amitié et la concorde et fait de la Primauté du Droit leur règle de vie, les nations apprendront avec le temps à se conduire de même envers les autres nations, et qu'un mode d'existence semblable à celui qui se sera établi entre les individus s'établira entre les Etats. Dans l'ordre international, la primauté de la force qui sévit encore à l'heure actuelle cédera devant la Primauté du Droit.

Cet état de choses sera instauré par des moyens pacifiques, et non point par la force et la contrainte des armes. Quels sont les fondements de la Primauté du Droit dans les nations qui y croient et s'en inspirent? Ce ne sont pas la force ni les armes. Ce n'est pas par la force des armes que les tribunaux imposent à de puissants gouvernements le respect des décisions qu'ils prennent à leur encontre. Tout gouvernement fort peut, s'il le veut, imposer sa volonté aux tribunaux. S'il s'en abstient, ce n'est pas qu'il recule devant la force, mais parce qu'il reconnaît le pouvoir des idéaux et des contraintes morales, et aussi parce que c'est la volonté du peuple qui considère le respect du droit comme son patrimoine le plus précieux. »

Le dernier orateur est Sir Nageon DE LESTANG, *Chief Justice* de la Haute Cour de Lagos, qui prend la parole en français dans les termes suivants :

« Comme vous avez dû voir dans le programme, j'y suis inscrit pour une allocution de remerciements. Mais ce que le programme ne précise pas, c'est qui je dois remercier, et pourquoi. Comme personne ne m'a éclairé à ce sujet, pour ne froisser personne je vais remercier tout le monde, en commençant par ceux qui ont parlé ce matin dans cette séance d'ouverture. J'aime à penser que comme moi vous avez eu du plaisir à écouter leurs éloquentes et intéressants discours. Ils ont tous, dans leurs allocutions, fait mention des droits de l'homme. Or les droits de l'homme et les libertés fondamentales occupent une place spéciale dans le système juridique du Nigéria. En effet ces droits et libertés, tirés en entier de la Convention des pays membres du Conseil de l'Europe sur ce sujet, sont incorporés dans la Constitution même de ce pays, et ils sont définis libéralement. Comme vous l'a déjà dit le premier ministre, tout un chapitre a été réservé à ce sujet important. Mais en outre la Constitution contient diverses sauvegardes, tant pour garantir l'application effective de ces droits et libertés que pour assurer leur préservation. Il est donc bien juste que le Nigéria ait été choisi comme siège de ce premier Congrès africain sur la Primauté du Droit, et nous félicitons la Commission internationale de Juristes de cette heureuse décision. Il importe cependant de souligner qu'au Nigéria, la Primauté du Droit n'est ni une chimère ni un vain mot, mais au contraire un fait solidement établi dont le peuple entier est fier et dont nous autres légistes nous nous réjouissons.

En ce qui concerne le territoire fédéral de Lagos, c'est au tribunal dont j'ai l'honneur d'être le président que la Constitution a confié en premier ressort la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. C'est pourquoi je suis particulièrement heureux qu'une des commissions de ce congrès étudie le rôle du pouvoir judiciaire dans la protection des droits de l'homme au sein de la société. Nous espérons tirer grand profit des discussions qui auront lieu sur ce sujet.

Jusqu'ici, Mesdames et Messieurs, il n'y a eu guère de contact entre les juristes des pays africains de langue française et ceux des pays de langue anglaise, et je ne crois pas me tromper en disant que c'est la première fois que sur le sol africain se sont réunis tant de légistes et de juristes de réputation mondiale et d'origines si diverses. Au nom du comité de réception, je vous souhaite à tous une très cordiale bienvenue, et particulièrement aux délégués venant des pays africains de langue et de système juridique différents des nôtres. Il est à souhaiter que les discussions et les relations qu'ils auront durant cette conférence avec leurs collègues de langue anglaise établissent entre eux des liens de bonne intelligence, voire même d'amitié, qui assureront à l'avenir une plus étroite collaboration dans les problèmes juridiques africains, et notamment dans le domaine de la Primauté du Droit. C'est à mon avis un des plus sûrs moyens d'assurer que sur ce continent africain les droits et les libertés de l'homme soient reconnus et respectés. Je ne veux pas excéder les quelques minutes qui m'ont été allouées, et je vais donc terminer cette brève allocution. Avant de reprendre ma place cependant, je tiens à remercier d'abord les organisateurs de ce Congrès, trop nombreux pour être mentionnés individuellement, ainsi que les membres de *Liberty* qui, comme on vous l'a déjà dit, est la section nigérienne de la Commission internationale de Juristes, les remercier pour les travaux préparatoires et tous les soins qu'ils ont apportés à l'organisation de cette conférence. Je désire aussi exprimer mes vifs remerciements au gouvernement du Nigéria, dont la collaboration active et l'assistance financière ont aplani bien des difficultés. Enfin, je vous remercie tous d'être venus ici aujourd'hui et forme des vœux pour que votre séjour à Lagos soit aussi agréable qu'utile. »

En quelques mots, le PRÉSIDENT du Congrès Sir Adetokumbo A. ADEMOLA remercie le premier ministre et les personnalités qui ont bien voulu honorer de leur présence cette réunion inaugurale, et suspend la séance. Après une suspension d'une heure, durant laquelle les participants sont présentés au premier ministre, la séance est reprise. M. T. Olawale ELIAS, *Attorney General* et ministre de la Justice du Nigéria, donne lecture de son rapport dont le texte est reproduit ci-dessus (pages 39 à 54). Le PRÉSIDENT prononce ensuite la clôture de la séance.

PREMIÈRE COMMISSION

LES DROITS DE L'HOMME ET LA SÉCURITÉ DE L'ÉTAT LE LÉGISLATIF, L'EXÉCUTIF ET LE POUVOIR JUDICIAIRE

Président : M. René RAKOTOBÉ (Madagascar)
Vice-président : M. Peter Amos GEORGE (Libéria)
Rapporteur : M. Abdoulaye WADE (Sénégal)
Secrétaires : MM. Mark BOMANI (Tanganyika)
Vladimir M. KABES (Commission internationale de Juristes)

La liste des membres de la commission figure à la fin du présent compte rendu (page 113). Les conclusions adoptées par la commission et approuvées par le Congrès en séance plénière sont reproduites ci-dessus, pages 13 et 14.

Mardi 3 janvier 1961

(après-midi)

Le PRÉSIDENT ouvre la séance et rappelle les questions qui sont proposées à l'étude de la première commission sous le titre « Les droits de l'homme et la sécurité de l'Etat : le Législatif, l'Exécutif et le Pouvoir judiciaire », telles qu'elles sont formulées dans le plan de travail adressé aux participants avant l'ouverture du Congrès et dont le texte est reproduit ci-dessus, pages 33 et 34.

Après un échange de vues sur la procédure à suivre dans la discussion de ces différents points, auquel prennent part MM. A. S. SACRANIE (Nyassaland), F. R. A. WILLIAMS (Nigéria) et M. E. R. OKORODUDU (Nigéria), le PRÉSIDENT propose de commencer par l'étude de la question n° 1 dont voici les termes :

« 1 a) Certains organes du pouvoir exécutif peuvent-ils valablement prendre des ordonnances ou règlements sans avoir été formellement habilités à cet effet par un texte constitutionnel ou législatif? Dans l'affirmative, quelles sont les limites de ce pouvoir?

b) Ces ordonnances ou règlements peuvent-ils être l'objet d'un contrôle juridictionnel, et dans l'affirmative, à quelles conditions? »

M. Kéba M'BAYE (Sénégal) prie le président de bien vouloir préciser si chacune des questions doit être étudiée uniquement du point de vue du droit en vigueur dans chacun des pays intéressés (*de lege lata*), ou s'il convient de rechercher quelles sont pour chacune d'elles les solutions les plus satisfaisantes (*de lege ferenda*). Le PRÉSIDENT estime que chaque orateur doit exposer l'état du droit positif dans son pays, et qu'ensuite la commission devra chercher à faire des diverses solutions en présence une synthèse qui puisse donner satisfaction à tous. M. K. BOATENG (Ghana) souligne que dans son étude des grands principes de droit qui doivent s'appliquer en Afrique, la commission doit avoir en vue que certains pays ont accédé à l'indépendance et que d'autres sont encore dépendants. M. Abdoulaye WADE (Sénégal) estime qu'il est également nécessaire de distinguer entre les pays d'Afrique suivant que leur système juridique est d'origine française ou anglaise. Il rappelle les problèmes particuliers aux pays à croissance économique retardée qui viennent d'acquérir la souveraineté politique et jouent un rôle important sur la scène mondiale. Dans les pays, le gouvernement n'a pas seulement à protéger les libertés individuelles, il doit aussi entreprendre une action positive pour réaliser un progrès matériel et spirituel. M. T. FRANCK (Canada), se référant au rapport général de M. Elias, estime que, dans un système constitutionnel sincèrement respectueux de la Primauté du Droit, la garantie judiciaire des libertés fondamentales ne peut être suspendue ou restreinte par décision de l'Exécutif que si celui-ci peut prouver que des circonstances exceptionnelles rendent ces mesures nécessaires.

M. J. C. SHONIWA (Rhodésie du Sud) expose comment est composée l'Assemblée législative de la Rhodésie du Sud dans le cadre de la constitution de 1923; le système censitaire qui détermine les conditions d'éligibilité est conçu de telle sorte qu'aucun Africain n'a jamais pu être élu à cette Assemblée. M. K. BOATENG (Ghana) estime que les faits exposés par le précédent orateur montrent combien sont délicats les problèmes qui se posent aux pays indépendants d'Afrique; la commission doit leur accorder une attention toute particulière et rechercher dans quelle mesure ils sont résolus dans les divers systèmes constitutionnels en présence.

M. H. O. DAVIES (Nigéria) rappelle ce qu'il a dit dans le rapport qu'il a rédigé pour le Nigéria. Aux termes de la constitution de ce pays, toute compétence à l'effet de prendre des textes ayant une portée législative, de même que toute délégation de la compétence législative, doivent avoir leur source dans un texte de loi voté par le Parlement; d'autre part, les tribunaux judiciaires ont compétence pour statuer sur les atteintes portées aux droits fondamentaux. M. K. BOATENG (Ghana) soulève le problème que pose dans beaucoup d'Etats africains qui viennent d'accéder à l'indépendance le fait que leur constitution et tout leur système juridique leur ont été octroyés par la Puissance tutrice. C'est ainsi qu'au Ghana, la constitution originaire a dû être remplacée par une constitution nouvelle élaborée par une Assemblée élue et approuvée par le référendum populaire.

M. Modibo DIALLO (Mali) se réfère à la constitution du Mali du 22 septembre 1960. Ce texte détermine sans ambiguïté les domaines respectifs de la loi et du règlement. L'Assemblée législative peut autoriser par une loi le chef de l'Etat à prendre par ordonnance, pendant un temps déterminé et pour l'exécution d'un certain programme, des mesures qui seraient normalement du domaine de la loi. Ces ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis de la Cour d'Etat. Elles deviennent caduques si un projet de loi de ratification n'est pas déposé devant l'Assemblée dans les délais impartis. Une fois qu'elles ont été ratifiées, leurs dispositions ne peuvent être modifiées que par une loi. D'autre part tous les textes législatifs, qu'ils soient en forme de loi ou d'ordonnance, peuvent faire l'objet d'un recours pour violation de la constitution devant la section constitutionnelle de la Cour d'Etat. M. Kéba M'BAYE (Sénégal) rappelle la substance du rapport qu'il a présenté pour le Sénégal. Il croit nécessaire de bien distinguer entre les domaines de compétence respectifs des pouvoirs exécutif et législatif, et de prévoir la garantie de recours juridictionnels devant une Cour suprême qui aura le dernier mot en matière de légalité.

Le professeur Georges BURDEAU (France) montre le caractère artificiel de la distinction, cependant généralement admise, entre la législation principale qui serait de la compétence du Parlement et la législation secondaire qui relèverait du gouvernement. Sans doute cette distinction est-elle consacrée par la constitution française de 1958, dont l'article 34 énumère les questions qui seront du domaine de la loi, donc de la compétence du Parlement, le reste étant du domaine réglementaire, donc de la compétence de l'Exécutif : il n'en reste pas moins que cette distinction est arbitraire et dangereuse. L'orateur souligne combien il peut être néfaste que le Parlement se démette de ses pouvoirs sous le prétexte de laisser au gouvernement le soin de régler les détails d'ordre technique. Il insiste d'autre part sur le danger que contient la notion de « circonstances exceptionnelles » : en France cette notion est d'abord apparue dans la jurisprudence, les gouvernements s'en sont emparé, elle s'est intégrée dans les institutions; elle risque aujourd'hui de légitimer tous les abus et réduit fortement le champ des libertés publiques.

Après cette intervention, le PRÉSIDENT propose de renvoyer la suite de la discussion de la question n° 1 à la séance du lendemain matin.

Mercredi 4 janvier 1961

(matin)

M. P. A. GEORGE (Libéria), reprenant la discussion de la question n° 1, expose qu'au Libéria, pendant l'intervalle entre les sessions du Parlement, le président a le pouvoir de prendre des ordonnances et

et règlements : mais ces textes deviennent caducs s'ils ne sont pas ratifiés par le Parlement au cours de la session suivante. M. J. GREENFIELD (Rhodésie du Sud) signale que dans les Rhodésies et au Nyassaland l'Exécutif ne peut prendre d'ordonnance ni de règlement que dans la mesure où la constitution lui a donné compétence à cet effet. Les tribunaux peuvent refuser d'appliquer les décisions prises par l'Exécutif en dehors des limites de ses pouvoirs. M. F. R. A. WILLIAMS (Nigéria) estime que ce qu'ont dit tous les précédents orateurs sur la question n° 1 peut se résumer ainsi : dans quelque pays que ce soit, à l'exception des pays soumis à un régime totalitaire, le pouvoir exécutif ne peut prendre de mesures législatives, sous la forme d'ordonnances ou de règlements, que si des dispositions formelles de la constitution ou de la loi lui ont donné compétence en cette matière. M. H. O. DAVIES (Nigéria) appuie ce point de vue. M. John SMYTHE (Sierra Leone) observe que, s'il est vrai que l'Exécutif ne dispose pas en règle générale du pouvoir législatif, dans les colonies de la Couronne le gouverneur a compétence pour prendre des mesures législatives qui doivent seulement être approuvées par le secrétaire d'Etat. Sans doute cette situation est-elle particulière aux territoires coloniaux : l'orateur exprime le vœu que dans la suite de la discussion, la commission considère les droits de l'homme dans la perspective de la définition de la Primauté du Droit comme étant « les principes, les institutions et les procédures, pas toujours identiques mais en de nombreux points similaires, qui, selon l'expérience et la tradition des juristes des divers pays du monde ayant souvent eux-mêmes des structures et des conditions économiques différentes, se sont révélés essentiels pour protéger l'individu contre un gouvernement arbitraire et pour lui permettre de jouir de sa dignité d'homme. »

M. A. Sattar SACRANIE (Nyassaland) souhaite que la commission prenne ultérieurement une résolution visant les pays dont les institutions politiques et judiciaires semblent impropres à faire prévaloir la Primauté du Droit et à faire respecter les droits de l'homme. M. Abdoulaye WADE (Sénégal) reprend une observation déjà faite par M. H. O. DAVIES (Nigéria) et insiste sur la nécessité de ne pas s'attacher seulement aux termes de la constitution pour juger la mesure dans laquelle les droits individuels sont protégés dans un pays donné. Certaines constitutions ont été élaborées et adoptées par des assemblées démocratiquement élues, d'autres ont été octroyées par une autorité extérieure. L'orateur propose donc d'étudier d'abord le droit constitutionnel positif, tel qu'il existe dans les différents pays, et d'étudier ensuite seulement l'origine et le mode d'adoption de ce droit constitutionnel positif. M. G. B. A. COKER (Nigéria) appuie ce point de vue, tout en soulignant le haut degré de protection accordé dans son pays aux droits fondamentaux.

Le professeur Georges BURDEAU (France) signale à l'attention de la commission la nécessité de bien distinguer deux questions : celle de l'établissement du statut constitutionnel et de sa conformité aux

principes généraux du droit, et celle des moyens à mettre en œuvre pour obliger les gouvernants à respecter ce statut constitutionnel. Or la garantie des libertés individuelles réside en dernière analyse dans l'existence d'une opposition et dans les possibilités qui lui sont offertes.

MM. A. Sattar SACRANIE (Nyassaland) et J. C. SHONIWA (Rhodésie du Sud) affirment que dans leurs pays respectifs certaines lois sont la négation même du Principe de la Légalité tel qu'il a été défini à New Delhi. Le PRÉSIDENT demande aux membres de la commission, dans l'intérêt même de l'ordre des travaux, de s'abstenir dans leurs interventions de toute polémique.

M. L. N. MBANEFO (Nigéria) ramène la discussion dans le cadre du point n° 1 du plan de travail. Il craint que, dans l'énoncé de cette question, les termes « sans avoir été formellement habilités à cet effet par un texte constitutionnel ou législatif » n'aient prêté à confusion. Si on prend ces mots à la lettre, une telle concentration des pouvoirs entre les mains de l'Exécutif sans aucune base constitutionnelle ni légale ne peut se concevoir que dans un régime dictatorial, ce qui n'est sûrement pas le cas du Nigéria. Le professeur T. M. FRANCK (Canada) rappelle qu'au Canada le premier ministre a le pouvoir d'exercer certaines des prérogatives royales sans que ce pouvoir soit inscrit dans la constitution : c'est ainsi qu'il a le droit de grâce et qu'il en use fréquemment. D'autre part, dans l'énoncé de la question n° 1, on a employé les termes « sans avoir été *formellement habilités* », ce qui exclut les attributions de compétence implicites. Or il peut arriver que certaines compétences de l'Exécutif, sans être expressément formulées par la constitution, dérivent nécessairement des pouvoirs qu'il tient de la constitution. C'est ainsi que le président des Etats-Unis a, aux termes de la constitution, le pouvoir de négocier et de signer les traités ; cela implique qu'il a également le pouvoir de prendre des règlements pour l'application de ces traités. Voilà deux exemples qui montrent que les organes de l'Exécutif peuvent exercer très régulièrement certaines compétences sans avoir été *formellement habilités* à cet effet par un texte constitutionnel ou législatif.

M. F. R. A. WILLIAMS (Nigéria) souligne la nécessité de définir clairement ce qu'on entend par Primauté du Droit (*Rule of Law*). Un dictateur peut imposer à un pays une constitution et prétendre ensuite qu'il tient ses pouvoirs de ce texte : mais on n'a pas le droit de parler de Primauté du Droit quand les droits politiques sont violés. Ce principe exige que la constitution aussi bien que la législation soient l'expression de la volonté du peuple, manifestée par l'intermédiaire d'assemblées librement et démocratiquement élues. Il demande à la commission de poser comme un principe que la Primauté du Droit ne peut réellement prévaloir que là où les individus jouissent de la plénitude des droits politiques.

M. M. E. R. OKORODUDU (Nigéria) adjure ses collègues de la commission de s'abstenir de digressions politiques. Il suggère de partir de l'état du droit existant dans les pays indépendants pour élaborer des conclusions valables également pour les pays encore dépendants.

M. M. O. AJEGBO (Nigéria) appuie cette proposition. La loi doit être l'expression de la volonté des citoyens, ou au moins de leur majorité. Quant aux territoires dépendants, on ne peut parler de Primauté du Droit là où c'est une oligarchie qui légifère pour la masse. M. Mark BOMANI (Tanganyika) propose d'étudier d'abord les institutions constitutionnelles des pays indépendants, et de passer ensuite à l'étude critique des institutions des pays encore dépendants. M. Kéba M'BAÏE (Sénégal) objecte qu'il ne faut pas attacher une importance excessive à la distinction entre pays dépendants et indépendants : il est des pays politiquement souverains où le gouvernement s'arroge des pouvoirs tels que les droits de la majorité sont pratiquement inexistantes. M. J. H. C. SMYTHE (Sierra Leone) rappelle les termes de la Déclaration de Delhi et adjure la commission de ne pas étudier successivement, d'abord les institutions des Etats indépendants, ensuite celles des territoires dépendants : ce qu'il faut, c'est considérer les droits fondamentaux de la personne humaine et les dangers qui les menacent, d'où qu'ils viennent. M. Joseph DANQUAH (Ghana) estime que les territoires dépendants posent à l'Afrique d'aujourd'hui une question cruciale. Il lui semble que la Déclaration de Delhi ne vise que les peuples libres, et que la portée de ses dispositions devrait être étendue aux peuples qui n'appartiennent pas encore à une « société libre ». En complétant ainsi la Déclaration de Delhi, la Commission internationale de Juristes exprimerait l'intérêt qu'elle porte aux peuples assujettis.

M. H. O. DAVIES (Nigéria) et M. Abdoulaye WADE (Sénégal) présentent quelques observations sur le pouvoir judiciaire. Le PRÉSIDENT fait observer que les questions relatives au pouvoir judiciaire sont du ressort de la troisième commission. Le professeur R. R. BOWIE (Etats-Unis) reconnaît que la commission a consacré un temps excessif à des questions de procédure. Il propose de partir du principe qu'il existe dans tout Etat un pouvoir législatif, un pouvoir exécutif et un pouvoir judiciaire; la question est de savoir quelles doivent être leurs rapports en cas de délégation législative ou d'état d'urgence pour que la Primauté du Droit soit réalisée. M. Modibo DIALLO (Mali) demande que la commission fasse preuve de réalisme : il ne suffit pas d'échafauder des théories, il faut encore en suivre l'application dans la pratique, voir l'avenir et élaborer des règles qui puissent servir de base aux travaux de codification. M. Abdoulaye WADE (Sénégal) revient sur le devoir qu'a la commission d'étudier méthodiquement les questions qui lui sont soumises. Il propose d'examiner les divers systèmes de droit positif qui gouvernent les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif, d'une part dans les conditions normales, d'autre part pendant l'état d'urgence. C'est ensuite seulement qu'on passera à la critique de ces systèmes.

Pour conclure, M. V. M. KABES, secrétaire de la commission, annonce que les suggestions qui ont été présentées au cours de la discussion seront résumées par le président et soumises à l'avis de la commission au début de la séance suivante.

Mercredi 4 janvier 1961

(après-midi)

Le PRÉSIDENT annonce que M. Peter Amos GEORGE (Libéria) occupera la place de vice-président laissée libre par l'absence de M. Ato Bereket Ab HABTE SELLASIE (Ethiopie). Le président lit ensuite un projet de résolution tendant à résumer l'état de la discussion sur la question n° 1, et dont voici les termes :

« L'Exécutif ne peut avoir compétence de prendre des textes ayant une valeur législative qu'en vertu d'une délégation du pouvoir législatif dont l'objet et la portée doivent être clairement définis. La commission estime que les textes constitutionnels ou législatifs autorisant ces délégations de pouvoirs ne sont compatibles avec la Primauté du Droit que si la constitution a été librement adoptée par le peuple et si l'assemblée législative a été élue de telle sorte qu'elle soit la représentation authentique de la souveraineté populaire. La commission estime que le suffrage universel et égalitaire doit être la règle dans quel pays que ce soit ».

Il est convenu d'ajourner la discussion de ce projet de résolution jusqu'à ce que la commission ait terminé l'examen des questions qu'elle a à débattre.

Sur la proposition de M. L. N. MBANEFO (Nigéria) et du professeur R. R. BOWIE (Etats-Unis), la commission passe à l'examen de la question n° 2 ainsi formulée :

« 2 a) Quelles sont les limites mises par la Constitution au droit, pour le pouvoir législatif, de déléguer une partie de ses attributions législatives à un organe du pouvoir exécutif ?

b) En l'absence de dispositions constitutionnelles expresses, des limites sont-elles prévues en cette matière par des textes législatifs ou par la jurisprudence ? »

M. H. O. DAVIES (Nigéria) constate que la plupart des rapports nationaux répondent, sur le point a), que le pouvoir de délégation législative n'est pas limité. Il suggère que ceux qui ont une opinion différente le fassent entendre, s'il en est; sinon, la commission peut passer d'emblée à l'examen du point b). Sur le point a), l'orateur croit nécessaire de préciser que la délégation donnée par le Législatif à l'Exécutif ne doit pas être une démission : sa portée doit être bien définie. Le professeur R. R. BOWIE (Etats-Unis) expose qu'en droit constitutionnel américain, si la délégation législative est reconnue comme valable, il est également entendu que cette délégation n'est pas une abdication, et que l'autorité législative doit préciser la portée, l'esprit et les buts de la législation secondaire; un transfert de pouvoirs en blanc serait certainement contraire à la constitution; ce sont les tribunaux qui apprécieront si la délégation excède ou non ces limites.

Le PRÉSIDENT rappelle les termes de la réponse qui a été donnée à la question n° 2 dans le rapport national de Madagascar :

« La délégation de ses pouvoirs par le législateur ne peut intervenir que dans des circonstances particulières, pour un objet déterminé, pendant une durée également déterminée. Elle est en outre soumise à une procédure spéciale. L'article 43 prescrit, en effet, que la demande de délégation de pouvoirs intervienne lorsque les circonstances l'exigent ou que l'urgence le commande,

sur un ou plusieurs points du programme de politique générale déclaré essentiel, et en vue de réaliser des objectifs fondamentaux. L'Assemblée Nationale fixe la durée pendant laquelle ces pouvoirs pourront être exercés. Enfin, cette délégation ne peut être accordée que lorsque le Président de la République engage sur son programme de politique générale la responsabilité du gouvernement. Elle résulte d'un vote spécial qui requiert la majorité absolue des membres composant l'Assemblée. »

Le président donne également lecture d'une résolution de l'Assemblée nationale malgache en date du 16 janvier 1960 qui donne au chef du gouvernement le pouvoir de prendre par ordonnances certaines mesures législatives, et ce jusqu'au 3 octobre 1960. Ces ordonnances doivent, avant d'être promulguées, être soumises au Conseil supérieur des Institutions, qui statue sur leur validité constitutionnelle et le cas échéant met son veto à leur promulgation.

M. Kéba M'BAYE (Sénégal) estime également que la constitution doit définir avec précision les limites au droit pour le législateur de déléguer une partie de ses compétences aux organes de l'Exécutif; l'autorité judiciaire, d'autre part, doit avoir compétence pour apprécier la validité de la législation secondaire. M. Abdoulaye WADE (Sénégal) croit nécessaire de distinguer deux domaines dans la législation : dans l'un, le législateur ne pourrait se dessaisir de ses pouvoirs; dans l'autre, il pourrait déléguer au gouvernement l'exercice de ses pouvoirs, mais seulement pour un temps limité et sous réserve de ratification. Il importe enfin d'ouvrir à tous les intéressés un recours devant la juridiction compétente pour faire statuer sur la validité de la législation secondaire.

Le professeur Georges BURDEAU (France) signale à l'attention de la commission le danger que peut comporter une délégation extensive du pouvoir législatif, même si elle est autorisée par la constitution. D'une part les textes qui seront pris par le gouvernement seront en fait conçus et rédigés par les bureaux, et rien ne garantit que leur teneur soit celle qu'aurait désirée la majorité parlementaire. D'autre part en abusant des délégations le Parlement finit par se discréditer, et du même coup par discréditer les institutions représentatives et les libertés publiques.

M. F. R. A. WILLIAMS (Nigéria) craint que la discussion de la question n° 2 ne soit partie sur un malentendu : il semble que les orateurs de langue française aient en vue la délégation législative en période d'urgence, alors que les orateurs de langue anglaise comme M. Davies parlent de la délégation en période normale. Or les deux aspects de la question méritent d'être étudiés. Au Nigéria l'état d'urgence résulte de plein droit de l'état de guerre; il peut d'autre part être proclamé par décision du Parlement fédéral, mais pour une durée ne pouvant dépasser douze mois. Quand il y a état d'urgence le Parlement peut déléguer au gouvernement certaines de ses compétences. La constitution ne précise pas les limites de cette délégation. Mais d'une part elle est limitée dans le temps à la durée de l'état d'urgence, qui ne peut être prorogée que par une autre décision du Parlement fédéral prise à la majorité des deux-tiers. D'autre part, elle est limitée

quant à sa portée, suivant un principe traditionnel du droit anglais, aux pouvoirs qui sont « raisonnablement nécessaires » au gouvernement pour faire face à la situation; c'est au Parlement de décider si la délégation de pouvoirs demandée par le gouvernement est ou non excessive. L'orateur demande à la commission de poser en principe que le Parlement ne doit déléguer au gouvernement que les compétences nécessaires compte tenu de la situation, et qu'il ne peut abdiquer son pouvoir de légiférer pour la nation.

M. J. M. GREENFIELD (Rhodésie du Sud) approuve ce qui vient d'être dit sur les limites de la délégation législative. M. R. A. FANI-KAYODE (Nigéria) ajoute que si les pouvoirs délégués doivent affecter les libertés individuelles dans l'intérêt de la sécurité de l'Etat, il convient d'en limiter la durée et la portée, et cela en période d'urgence aussi bien qu'en temps normal. M. B. T. GARDNER (Rhodésie du Nord) désire qu'il soit précisé que quand la situation exige que l'Exécutif soit muni de pouvoirs exceptionnels, ces pouvoirs doivent lui être conférés par une décision du Parlement; le gouvernement en fera usage par la suite quand il le jugera opportun. M. Modibo DIALLO (Mali) estime difficile de fixer a priori une limite à la portée des pouvoirs exceptionnels; on peut se contenter d'en limiter seulement la durée. M. H. O. DAVIES (Nigéria) envisage la situation qui découle de la victoire électorale massive d'un parti: les chefs de ce parti peuvent être tentés de demander au Parlement des pouvoirs exceptionnels pour réaliser leur programme. Comment empêcher un gouvernement appuyé sur un parti fortement majoritaire d'abuser de ses pouvoirs? C'est une question politique plus que juridique, et seul le sens de l'opportunité pourra le retenir. En ce qui concerne la délégation législative en période d'urgence, il serait souhaitable qu'elle soit limitée quant à sa durée et quant à sa portée.

Le PRÉSIDENT propose de passer à l'examen de la question n° 3 dont il rappelle les termes :

« 3. A quelle autorité appartient-il de décider s'il existe un état d'exception? »

M. J. H. C. SMYTHE (Sierra Leone) estime qu'il faut distinguer entre l'état d'exception qui découle d'une guerre ou d'une invasion et celui qui résulte d'une menace intérieure. Dans le premier cas, il admet que l'Exécutif dispose de pouvoirs illimités. Mais dans le second cas, il estime que le gouvernement doit convoquer le Parlement et que c'est au Parlement de décider s'il existe un état d'exception. M. J. DANQUAH (Ghana) rappelle que le gouvernement est au service du peuple, et non le contraire. Une délégation de pouvoirs qui dépasserait la mesure justifiée par les circonstances aurait pour effet de dépouiller le peuple de son droit de contrôle sur le gouvernement. D'accord avec le professeur Burdeau, l'orateur estime qu'en Afrique aussi bien qu'en Europe un pouvoir excessif a un effet corrupteur. Le peuple est à la source du pouvoir et ne doit pas être insidieusement dépossédé de ses droits.

M. J. M. GREENFIELD (Rhodésie du Sud) expose qu'à l'exemple de l'Angleterre la Rhodésie du Sud a institué une commission parlementaire dite *Select Committee* qui contrôle la validité des actes de nature législative pris par le gouvernement.

M. Ayo WILLIAMS (Nigéria) fait observer que la discussion, partie de la question n° 2, est arrivée à couvrir également les questions n° 5 a) et b). Sur sa proposition, appuyée par M. H. O. DAVIES, le PRÉSIDENT décide que les débats sont clos sur les questions n° 2, 5 a) et 5 b), et invite la commission à poursuivre la discussion de la question n° 3.

M. Ayo WILLIAMS (Nigéria) demande à M. Davies quelques explications sur ce qu'il a écrit dans son rapport au sujet de l'autorité compétente pour déclarer l'état d'exception. M. H. O. DAVIES (Nigéria) estime que la réponse dépend de la nature de l'état d'exception. Celui-ci peut être étendu à tout le territoire national, ou au contraire être limité à une région ou à une localité; dans le premier cas une décision du Parlement fédéral est nécessaire, dans le deuxième et le troisième cas la décision peut relever d'une autorité locale. D'autre part, l'orateur met en doute la légitimité d'un état d'urgence proclamé par un gouvernement solidement assis sur une majorité parlementaire et qui n'est aucunement menacé.

M. Abdou Rahmane DIOP (Sénégal) insiste sur le danger qu'il y a à abuser de l'état d'urgence pour des fins de politique intérieure, et sur la nécessité d'obliger le gouvernement qui veut se faire accorder des pouvoirs exceptionnels à les solliciter du Parlement; c'est en tout état de cause le Parlement qui doit avoir le dernier mot pour décider s'il existe un état d'exception. M. Abdoulaye WADE (Sénégal) distingue entre la menace extérieure qui justifie en principe la déclaration de l'état d'urgence, et les troubles intérieurs qui ne justifient pas cette mesure aussi longtemps que la force publique peut maintenir l'ordre. M. Marcel NGUINI (Cameroun) signale la situation très particulière de son pays où le gouvernement doit faire face à une rébellion armée.

Après cette intervention, le PRÉSIDENT lève la séance.

Jeudi 5 janvier 1961

(matin)

Le PRÉSIDENT fait savoir que le Bureau du Congrès demande que deux membres de la commission soient désignés pour faire partie du comité de rédaction qui sera chargé de la mise au point finale des conclusions. Il propose la désignation de M. François AMORIN (Togo) et de M. H. O. DAVIES (Nigéria), auxquels se joindraient les secrétaires de la commission. Cette proposition est acceptée à l'unanimité. Le Président demande d'autre part que les membres de la commission qui désirent soumettre des projets de résolution déposent ces projets par écrit dès que possible.

La commission reprend la discussion de la question n° 3 sur l'état d'exception. M. F. R. A. WILLIAMS (Nigéria) estime qu'il convient de distinguer entre le cas où l'ordre public est simplement troublé et celui où il est menacé à un point tel que le gouvernement doit être armé de pouvoirs exceptionnels. Sans doute est-il difficile d'établir une démarcation précise entre les deux cas, mais on doit se défier des réactions du gouvernement qui peut demander hors de propos des pouvoirs propres à réduire les libertés individuelles. L'orateur estime que le gouvernement ne doit pouvoir disposer de pouvoirs exceptionnels qu'en vertu d'une décision du Parlement. Au Nigéria, en temps de paix, la proclamation de l'état d'urgence nécessite un vote du Parlement à la majorité des deux-tiers; en règle générale, une majorité qualifiée devrait toujours être requise. Aux termes de l'article 29 de la constitution du Nigéria, même durant l'état d'urgence toute personne frappée d'une mesure d'internement administratif dispose d'un recours devant une juridiction désignée par le *Chief Justice*; cette juridiction contrôle la légalité de l'internement et procède tous les six mois à un nouveau contrôle. Répondant directement à la question n° 3, l'orateur estime que la seule autorité qualifiée pour décider s'il existe un état d'exception doit être le Parlement, car seul le Parlement doit pouvoir porter atteinte aux libertés individuelles. Il convient bien entendu de réserver le cas où le pays se trouve inopinément impliqué dans une guerre, où il doit faire face à une agression venant de l'extérieur. Par ailleurs, l'orateur estime que les tribunaux doivent avoir compétence pour apprécier la validité de la décision du Parlement, et refuser toute valeur à cette décision si elle n'était pas fondée sur des motifs plausibles. D'autre part, il estime que la compétence législative de l'Exécutif pendant l'état d'urgence n'est pas une compétence originaire; elle procède d'une délégation donnée par le Parlement, et les actes faits en vertu de cette délégation doivent être soumis au contrôle des tribunaux.

M. J. M. GREENFIELD (Rhodésie du Sud) revient sur la question de la majorité qualifiée. Il envisage le cas où un parti politique disposant de plus d'un tiers des sièges au Parlement chercherait à renverser le gouvernement en usant de subversion et de violences. Les conditions semblent réunies pour que le gouvernement demande des pouvoirs exceptionnels; mais si on pose comme règle que l'état d'urgence requiert un vote du Parlement à la majorité des deux-tiers, le gouvernement sera désarmé. L'orateur observe d'autre part que le pouvoir de contrôle reconnu aux tribunaux pendant l'état d'exception peut être illusoire; l'exercice de ce pouvoir suppose que les tribunaux disposent d'une information complète sur les cas qui leur sont soumis; or le gouvernement peut se trouver empêché de communiquer aux tribunaux certains éléments d'information qui doivent rester secrets. M. M. E. R. OKORODUDU (Nigéria) propose à la commission de s'inspirer des dispositions de la constitution nigérienne sur l'état d'urgence; il ne pense pas que ces dispositions rendent insolubles les

questions soulevées par M. Greenfield. Aux termes de l'article 65 3) de la constitution, il peut y avoir état d'urgence dans trois cas : 1) en cas de guerre; 2) quand, aux termes d'une décision du Parlement qui peut être prise à la majorité simple, il y a état d'urgence; 3) quand, aux termes d'une décision du Parlement prise à la majorité des deux-tiers, les institutions démocratiques du pays sont menacées par des actions subversives. D'autre part, aux termes de l'article 28, l'essentiel des dispositions constitutionnelles qui protègent les libertés individuelles restent en vigueur même pendant l'état d'urgence, et le gouvernement ne peut prendre aucune mesure qui ne soit « raisonnablement justifiable » pour faire face à la situation. En résumé, la constitution du Nigéria a réussi à concilier les impératifs de la sécurité de l'Etat et le droit de contrôle des assemblées représentatives. M. K. BOATENG (Ghana) est d'accord avec ce qu'a dit M. F. R. A. Williams : en cette matière, la constitution du Ghana est d'ailleurs très proche de celle du Nigéria. Mais il doute qu'on puisse proposer la constitution d'un pays en modèle aux autres pays indépendants d'Afrique, car chacun d'eux a ses problèmes propres. Il suggère donc à la commission d'adopter la substance des conclusions de M. Williams, et d'ajouter que les droits individuels seront protégés aussi longtemps que le système juridique en vigueur sera fondé sur la jurisprudence des tribunaux, sur les lois votées par le Parlement et sur les décisions d'un gouvernement conscient de ses responsabilités. L'orateur souligne que si le Parlement confère au gouvernement des pouvoirs exceptionnels, le gouvernement doit exercer ces pouvoirs en vue seulement des buts pour lesquels il les a reçus; il cite la jurisprudence de la Cour suprême d'Angleterre dans l'affaire *Liversidge c. Anderson*, et estime qu'après la levée de l'état d'urgence toute personne dont les intérêts ont été affectés par cette situation doit avoir un recours devant les tribunaux pour faire juger si le gouvernement a usé ou non de ses pouvoirs conformément à leur but.

M. Kéba M'BAYE (Sénégal) estime qu'il faut distinguer, dans l'état d'exception, deux cas : celui où cette situation a été prévue par un texte législatif, et celui où elle n'est prévue par aucun texte. Ce dernier cas est celui qu'on qualifie en droit français de « circonstances exceptionnelles »; sous la pression de ces circonstances, l'administration se trouve contrainte d'agir, et de prendre certaines mesures restrictives des libertés individuelles. Ce pouvoir doit être reconnu à l'administration, mais il faut l'entourer de garanties, dont la plus efficace sera le contrôle juridictionnel. Les tribunaux décideront s'il y avait ou non des « circonstances exceptionnelles » justifiant l'action de l'administration. D'autre part le Parlement a son mot à dire, mais ici encore il faut distinguer. Si le Parlement est en session, le gouvernement ne peut décréter l'état d'exception que pour un temps très limité, de quelques jours, et il doit immédiatement saisir l'assemblée qui prendra la décision finale. Si le Parlement n'est pas en session, le gouvernement peut décréter l'état d'exception, mais il doit convoquer

l'assemblée dans un délai très court pour faire ratifier sa décision. Enfin, les actes qu'aura pris le gouvernement pendant l'état d'exception devront être soumis à un contrôle juridictionnel.

M. A. Sattar SACRANIE (Nyassaland) signale que dans la Fédération des Rhodésies et du Nyassaland il est absolument inutile pour le gouvernement de proclamer l'état d'urgence, car la législation de droit commun lui confère des pouvoirs aussi étendus qu'il peut souhaiter. Quant au contrôle parlementaire, il se présente sous un jour très particulier dans ces pays où ce sont des minorités qui détiennent la majorité dans les assemblées.

M. Abdoulaye WADE (Sénégal) expose ce qu'est au Sénégal la « commission des délégations », qui est composé de membres du Parlement et à laquelle l'assemblée peut déléguer certaines de ses compétences législatives. Il fait d'autre part un parallèle entre les recours juridictionnels dans le système français et dans le système anglais; le droit français connaît le recours pour excès de pouvoir contre les actes de l'administration, et le contrôle de la validité constitutionnelle des lois par une juridiction spéciale; en droit anglais les tribunaux judiciaires peuvent refuser d'appliquer une loi qu'ils estiment viciée d'irrégularité.

M. P. A. GEORGE (Libéria) estime dangereux que le gouvernement puisse dissoudre le Parlement sans possibilité d'un contrôle judiciaire. M. Modibo DIALLO (Mali) expose qu'au Mali, en cas d'état d'urgence, le gouvernement est soumis à un triple contrôle du Parlement : 1) le Parlement a seul qualité pour déclarer l'état d'urgence; 2) pendant la durée de l'état d'urgence, le Parlement peut restreindre les pouvoirs du gouvernement s'il semble en faire un usage excessif; 3) les décisions, ordonnances et règlements pris par le gouvernement en vertu de ses pouvoirs exceptionnels doivent être ratifiés par le Parlement. M. J. H. C. SMYTHE (Sierra Leone) estime, comme certains des précédents orateurs, qu'il faut éviter que des désordres intérieurs, spontanés ou provoqués, ne servent de prétexte au gouvernement pour demander des pouvoirs exceptionnels. La question doit être discutée par le Parlement avant qu'une décision ne soit prise. D'autre part, les tribunaux sont les protecteurs des libertés individuelles, et tout citoyen doit disposer d'un recours pour faire juger si la déclaration de l'état d'urgence était ou non justifiée. M. J. C. SHONIWA (Rhodésie du Sud) cite des exemples empruntés à son pays et qui montrent que l'état d'urgence est un des cas dans lesquels les libertés individuelles sont le plus gravement menacées : il est donc important que la décision à prendre en cette matière relève d'une assemblée représentative. Il estime que dans des pays comme le sien qui ne sont pas encore en possession de leur souveraineté et où le Parlement ne représente qu'une minorité, la situation équivaut à un état d'exception permanent.

Le professeur T. M. FRANCK (Canada) revient sur la question des effets de l'état de guerre ou d'urgence sur la protection des libertés individuelles. Il estime que les tribunaux, qui sont des organes non

politisés, sont infiniment mieux placés que le gouvernement ou les assemblées parlementaires pour assurer cette protection. Par exemple, quand l'Exécutif prend une mesure d'expulsion contre un citoyen, c'est à lui de prouver devant les tribunaux que cette mesure était justifiée par un état d'exception. M. Abdou Rahmane DIOP (Sénégal) conteste la notion précédemment développée par M. Kéba M'Baye de « circonstances exceptionnelles » qui autoriseraient le gouvernement à se saisir de pouvoirs exorbitants sans décision préalable du Parlement. Quand le gouvernement estime nécessaire d'être armé de pouvoirs exceptionnels, il doit saisir le Parlement à qui il appartiendra, s'il croit devoir le faire, de déclarer l'état d'urgence. Il est essentiel à la protection des libertés individuelles que la décision appartienne au Parlement.

M. M. BOMANI (Tanganyika) fait savoir qu'il a l'intention de déposer avant la fin de la séance une motion sur la situation dans la Fédération d'Afrique centrale.

Le professeur R. R. BOWIE (Etats-Unis) constate la difficulté de trouver un juste équilibre entre d'une part la protection de l'ordre public et de la sécurité de l'Etat dans certaines circonstances, et d'autre part la protection des libertés individuelles; la difficulté est particulièrement sensible dans les Etats qui viennent d'accéder à l'indépendance. Le maintien de cet équilibre suppose que le gouvernement soit efficace, que les assemblées législatives soient élues démocratiquement et que les tribunaux soient indépendants; il faut de plus que l'opinion publique soit bien informée et toujours en éveil, et que la structure de la société soit adaptée aux institutions politiques.

M. J. K. B. DANQUAH (Ghana) indique qu'au Ghana le *Preventive Detention Act* (loi sur l'internement administratif) de 1958 a été voté et est entré en vigueur sans qu'il y ait jamais eu d'état d'urgence dans ce pays. Il souhaiterait que le Congrès, avant de se séparer, fasse une déclaration aux termes de laquelle, réserve faite de l'état d'urgence, les tribunaux doivent pouvoir refuser d'appliquer une loi qui autoriserait l'internement sans procédure judiciaire préalable. Il suggère qu'un comité soit constitué et chargé de rédiger un texte qui sera la « Déclaration de Lagos ». Le PRÉSIDENT soumet cette proposition à la commission, qui l'accepte. Il est convenu que le comité sera composé de MM. Danquah, Franck, Okorodudu, Sacranie et Smythe comme membres de langue anglaise, et de M. Diop comme membre de langue française.

M. François AMORIN (Togo) souligne la diversité des types de régimes parlementaires qui existent actuellement en Afrique : c'est un facteur dont il faut tenir compte quand on parle de donner au Parlement la décision finale pour la proclamation et l'aménagement de l'état d'urgence. Le contrepoids constitué par l'opposition, dont le professeur Burdeau a montré l'importance, peut se manifester sous la forme classique d'un parti minoritaire au Parlement, ou bien sous la forme de tendances minoritaires à l'intérieur même du parti au pouvoir. Dans ce dernier cas, qui semble devenir la règle dans beau-

coup de pays africains, il est tout à fait vain de parler d'un contrôle parlementaire, car c'est le même parti qui détient les leviers de commande au gouvernement et au Parlement. L'orateur insiste sur la nécessité de développer l'éducation politique des citoyens : on éliminera ainsi les dernières séquelles du régime colonial beaucoup plus sûrement qu'en conservant ou même en aggravant la législation répressive du temps de la colonisation, comme cela se voit dans beaucoup d'Etats nouvellement indépendants. Par ailleurs, l'orateur approuve pleinement l'initiative de M. Danquah en faveur d'une « Déclaration de Lagos », et il souhaite que cette déclaration envisage la conclusion d'une « convention africaine des droits de l'homme » qui serait signée par chacun des nouveaux Etats et prévoirait la création d'une juridiction compétente pour en sanctionner pénalement les violations.

M. L. N. MBANEFO (Nigéria) observe que les questions soumises à l'étude de la commission concernent essentiellement la protection des droits de l'homme. L'attribution à l'Exécutif de pouvoirs exceptionnels qui peuvent affecter les libertés individuelles ne doit être qu'un pis-aller quand le gouvernement a normalement les moyens de faire régner l'ordre. Il est dangereux d'admettre que l'Exécutif puisse de sa propre autorité déclarer l'état d'urgence sous le prétexte qu'il serait matériellement impossible de convoquer le Parlement en temps utile. Mais il est également inopportun de laisser aux tribunaux toute latitude pour décider si c'est à bon droit que le gouvernement ou le Parlement ont déclaré l'état d'urgence : une telle décision est fondée sur des raisons politiques dont les tribunaux peuvent malaisément apprécier la validité. L'orateur suggère que le Congrès prenne une résolution aux termes de laquelle les droits fondamentaux doivent être, dans chaque pays d'Afrique, définis par un texte et consacrés par la constitution.

M. A. S. SACRANIE (Nyassaland) donne lecture du projet de résolution dont il avait annoncé le dépôt :

« La première commission, chargée de l'étude des droits de l'homme et de la sécurité de l'Etat, ayant étudié les droits et obligations respectifs des autorités législative, exécutive et judiciaire et leurs fonctions dans la mesure où elles affectent les droits de l'homme et la sécurité de l'Etat, ayant porté particulièrement son attention sur le respect de la Primauté du Droit dans les pays indépendants et encore dépendants d'Afrique, demande au Congrès d'inviter la Commission internationale de Juristes à procéder à une série d'enquêtes et d'études et à faire connaître le résultat de ses recherches sur les conditions dans lesquelles la Primauté du Droit est respectée et les libertés individuelles protégées dans les pays suivants : Rhodésie du Nord, Rhodésie du Sud, Nyassaland ».

Le PRÉSIDENT lève la séance, et demande que les projets de résolutions qui doivent être déposés lui soient remis par écrit dans l'après-midi, avant 15 heures.

Vendredi 6 janvier 1961

(matin)

M. Peter Amos GEORGE (Libéria), vice-président de la commission, préside la séance. Il fait distribuer le projet de conclusions qui a été préparé la veille durant l'après-midi.

M. François AMORIN (Togo) rappelle sa proposition d'inclure dans les conclusions de la commission une disposition suggérant la conclusion d'une convention africaine des droits de l'homme. Le président lui demande de préparer un projet de motion. Le professeur T. M. FRANCK (Canada) propose de modifier la rédaction du troisième paragraphe du projet de conclusions (l'amendement qu'il suggère sera finalement incorporé dans le paragraphe 1^{er} de la *Loi de Lagos*).

Sur l'invitation du président, M. J. DANQUAH (Ghana) donne lecture du projet de déclaration, qui sera ultérieurement soumis au comité de rédaction du Congrès pour devenir la *Loi de Lagos*:

« Le Congrès africain sur la Primauté du Droit, qui a rassemblé des magistrats, professeurs, avocats et praticiens du droit venus de (à compléter) pays, dont (à compléter) pays africains, réunis à Lagos en janvier 1961 sous les auspices de la Commission internationale de Juristes, après avoir discuté en toute liberté et franchise certains problèmes de la Primauté du Droit dans la perspective particulière de l'Afrique et adopté certaines conclusions sur les droits de l'homme et la sécurité de l'Etat, les droits de l'homme dans leurs rapports avec divers aspects du droit pénal et du droit administratif, et le rôle du Pouvoir judiciaire et du Barreau dans la protection de l'individu au sein de la société, rappelle que la Primauté du Droit est un principe dynamique qui doit être mis en œuvre pour faire prévaloir la volonté du peuple, consolider les droits politiques de l'individu, et réaliser des conditions économiques, sociales et culturelles adaptées aux aspirations et propres à l'épanouissement de la personne humaine, et cela dans tous les pays, qu'ils soient ou non indépendants, afin que l'humanité puisse dans sa totalité réaliser les idéaux d'une société libre et démocratique,

réaffirme les principes énoncés dans l'Acte d'Athènes et la Déclaration de Delhi en se référant particulièrement à l'Afrique,
déclare :

1. qu'un gouvernement ne peut faire prévaloir la Primauté du Droit que si l'organe législatif est la représentation sincère et démocratique de la majorité du peuple,

2. que les droits fondamentaux doivent être dans chaque pays définis par un texte et consacrés par la constitution, particulièrement le droit à la liberté individuelle, et que la liberté individuelle ne peut être restreinte par décision de l'Exécutif, mais seulement par décision d'un tribunal dans le cadre d'une procédure judiciaire régulière,

3. que des pouvoirs exceptionnels ne peuvent être conférés à l'Exécutif que dans les cas d'état de guerre ou d'urgence, et seulement si la constitution le prévoit; que l'état de guerre ou d'urgence ne peut être déclaré que par décision de l'autorité législative, et que les atteintes portées aux droits individuels en vertu des pouvoirs exceptionnels doivent pouvoir faire l'objet de recours devant les tribunaux,

4. que les conditions de nomination, de promotion et de déplacement des magistrats doivent faire l'objet de dispositions constitutionnelles ou législatives qui assurent la pleine indépendance du personnel judiciaire,

5. qu'afin de faire prévaloir la Primauté du Droit dans les principes comme dans la pratique journalière, les magistrats, professeurs, avocats et praticiens du droit des pays africains sont invités à constituer des sections nationales de la Commission internationale de Juristes. »

La rédaction de cette déclaration donne lieu à une discussion au cours de laquelle des membres de la commission proposent quelques modifications. Il est convenu que le projet, ainsi que les amendements proposés, seront soumis au comité de rédaction du Congrès qui présentera le texte définitif à la séance plénière prévue pour la matinée du lendemain, samedi 7 janvier.

M. François AMORIN (Togo) soumet à la commission un projet de résolution sur une convention africaine des droits de l'homme, ainsi formulée :

« La commission, prenant en considération la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et les différentes conventions qui ont déjà été élaborées sur le plan régional pour la sauvegarde des droits de l'homme, notamment la Convention européenne de 1950 et le projet de Convention interaméricaine, exprime le vœu que des efforts tendant à une acceptation universelle des principes fondamentaux et à l'élaboration d'un système efficace de garanties soient entrepris, et recommande que le Congrès invite les gouvernements africains à étudier la possibilité d'adopter une Convention africaine des droits de l'homme prévoyant notamment la création d'un appareil judiciaire approprié dont l'accès serait ouvert aux individus victimes d'une violation de leurs droits. »

Sur la suggestion du PRÉSIDENT, la commission décide que ce projet, qui a été présenté en français et n'a pas encore été traduit en anglais, est approuvé en substance et sera transmis au comité de rédaction du Congrès pour être éventuellement incorporé dans la déclaration finale.

Avant de lever la séance, le PRÉSIDENT remercie les membres de la commission de leur collaboration. Se faisant l'interprète de ceux-ci, M. M. E. R. OKORODUDU (Nigéria) exprime les remerciements de la commission au président, au vice-président, au rapporteur et aux secrétaires pour leur précieuse contribution aux travaux du Congrès.

MEMBRES DE LA PREMIÈRE COMMISSION

- | | |
|---|--|
| <p>Sir Kofo ABAYOMI (<i>Nigéria</i>)</p> <p>MM. M. O. AJEGBO (<i>Nigéria</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">O. AKINFOSILE (<i>Nigéria</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">François AMORIN (<i>Togo</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Gila Mikael BAHTA
(<i>Ethiopie</i>)</p> <p>Sir Wahe BAIRAMIAN
(<i>Nigéria</i>)</p> <p>MM. Kwaku BOATENG (<i>Ghana</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Mark BOMANI
(<i>Tanganyika</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Robert BOWIE (<i>U.S.A.</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Georges BURDEAU
(<i>France</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">G. B. A. COKER (<i>Nigéria</i>)</p> <p>Chief O. I. DAFE (<i>Nigéria</i>)</p> <p>M. Joseph K. Boakye
DANQUAH (<i>Ghana</i>)</p> <p>Chief H. O. DAVIES (<i>Nigéria</i>)</p> <p>MM. Modibo DIALLO (<i>Mali</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Abdou Rahmane DIOP
(<i>Sénégal</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">R. A. FANI-KAYODE
(<i>Nigéria</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Per T. FEDERSPIEL
(<i>Danemark</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Thomas M. FRANCK
(<i>Association de droit
internationale</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Brian Thomas GARDNER
(<i>Rhodésie du Nord</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Peter Amos GEORGE
(<i>Libéria</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Julian MacDonald
GREENFIELD
(<i>Rhodésie du Sud</i>)</p> | <p>Ogo GUEYE (<i>Sénégal</i>)</p> <p>S. O. IGHODARO (<i>Nigéria</i>)</p> <p>Chuba IKPEAZU (<i>Nigéria</i>)</p> <p>Vladimir M. KABES
(<i>Commission internationale
de Juristes</i>)</p> <p>L. N. MBANEFO (<i>Nigéria</i>)</p> <p>Kéba M'BAYE (<i>Sénégal</i>)</p> <p>F. S. MCEWEN (<i>Nigéria</i>)</p> <p>Marcel NGUINI
(<i>Cameroun</i>)</p> <p>Raymond A. NJOKU
(<i>Nigéria</i>)</p> <p>M. E. R. OKORODUDU
(<i>Nigéria</i>)</p> <p>MM. S. QUASHIE-IDUN
(<i>Nigéria</i>)</p> <p>René RAKOTIBE
(<i>Madagascar</i>)</p> <p>A. Sattar SACRANIE
(<i>Nyassaland</i>)</p> <p>J. H. C. SMYTHE
(<i>Sierra Leone</i>)</p> <p>C. O. SHONUKAN
(<i>Nigéria</i>)</p> <p>John Cytill SHONIWA
(<i>Rhodésie du Sud</i>)</p> <p>Crispin TSHIBANGU
(<i>Congo-Léopoldville</i>)</p> <p>Abdoulaye WADE
(<i>Sénégal</i>)</p> <p>Kurt WALTERS
(<i>Rép. fédérale d'Allema-
gne</i>)</p> <p>Chief F. R. A. WILLIAMS
(<i>Nigéria</i>)</p> |
|---|--|

DEUXIÈME COMMISSION

LES DROITS DE L'HOMME DANS LEURS RAPPORTS AVEC DIVERS ASPECTS DU DROIT PÉNAL ET DU DROIT ADMINISTRATIF

Président : M. Kwamena BENTSI-ENCHILL (Ghana)
Vice-président : M. M'PÉ BENGALY (Mali)
Rapporteur : M. Ignacio SANTOS (Togo)
Secrétaires : MM. Samuel N. WARUHU (Kenya)
C. D. M. WILDE (Commission internationale
de Juristes)

La liste des membres de la commission figure à la fin du présent compte rendu (page 130). Les conclusions adoptées par la commission et approuvées par le Congrès en séance plénière sont reproduites ci-dessus, pages 15 à 17.

Mardi 3 janvier 1961

(après-midi)

La commission entreprend l'étude des questions figurant sous le titre « Les droits de l'homme dans leurs rapports avec divers aspects du droit pénal et du droit administratif » dans le plan de travail adressé aux participants avant l'ouverture du Congrès et dont le texte est reproduit ci-dessus, pages 34 et 35.

Le PRÉSIDENT ouvre la séance et rappelle aux membres de la commission que c'est à titre personnel qu'ils participent à ces travaux : chacun peut donc exprimer ses idées en toute liberté. Le président propose de commencer par l'étude de la question n° 4 du plan de travail, qui concerne la mise en liberté provisoire sous caution, de passer ensuite à l'examen des questions n°s 2 et 3 sur la détention pour cause de sécurité publique, et de terminer par l'étude de la question n° 1, qui est la plus vaste, sur les recours contre certaines décisions du pouvoir exécutif. Cette suggestion est approuvée par l'unanimité des membres de la commission, et l'ordre ci-dessus indiqué sera suivi dans la suite de la discussion.

La commission aborde donc l'étude de la question n° 4 ainsi formulée :

« Quelles sont les conditions de la mise en liberté provisoire moyennant caution ?

- a) Etendue et limitation du droit de demander la mise en liberté provisoire;
- b) autorité (s) habilitée (s) à accorder ou refuser la mise en liberté provisoire;
- c) dispositions constitutionnelles ou autres dispositions législatives régissant la détermination d'une caution équitable; critères sur lesquels repose cette détermination;
- d) moyens de recours éventuels contre le rejet d'une demande de mise en liberté provisoire sous caution. »

M. P. CHARLES (Rhodésie du Sud) expose qu'en Rhodésie du Sud tout inculpé peut en principe bénéficier d'une mesure de mise en liberté sous caution, sauf s'il est poursuivi pour trahison, homicide ou viol. Si le *magistrate* rejette la demande de mise en liberté, il peut faire appel devant la Haute Cour. Quand, à l'issue de l'information, l'inculpé est renvoyé pour jugement devant la Haute Cour, il peut encore demander sa mise en liberté, sous réserve des exceptions qui viennent d'être indiquées. La mise en liberté est accordée moyennant, soit l'engagement personnel de l'inculpé, soit le dépôt d'une certaine somme ou d'une garantie. L'orateur estime que le droit romano-néerlandais est plus favorable à l'inculpé que le droit anglais en ce qui concerne la mise en liberté en cause d'appel; en droit anglais cette mesure est tout à fait exceptionnelle, alors qu'en droit romano-néerlandais elle peut être accordée dans les mêmes conditions qu'en première instance. Le *Law and Order Maintenance Act n° 53* de 1960 (loi sur le maintien de l'ordre public) a apporté en cette matière une modification importante, en précisant que les juridictions inférieures aussi bien que la Haute Cour doivent rejeter la demande de mise en liberté si l'*Attorney General* objecte que cette mesure serait préjudiciable à la sécurité publique. M. A. RAZAQ (Nigéria) souligne que la principale différence entre la législation du Nigéria et celle de la Rhodésie du Sud en cette matière est qu'au Nigéria l'inculpé condamné en première instance et qui a fait appel a peu de chance d'obtenir sa mise en liberté : cette mesure est à la discrétion de la Cour, qui ne l'accordera que très exceptionnellement. Une jurisprudence inspirée de la jurisprudence anglaise a décidé que la Cour ne peut user de son pouvoir discrétionnaire que dans des circonstances exceptionnelles. M. Razaq, à ce propos, cite un cas dans lequel un inculpé, ayant été condamné à un mois de prison, a fait appel. Or la Cour d'Appel ne devait siéger que trois mois plus tard. Cette circonstance n'a pas été reconnue comme exceptionnelle et justifiant la mise en liberté provisoire. M. C. M. BOYO (Nigéria) s'élève contre la pratique des juridictions de première instance qui admettent l'opposition des plaignants à la mise en liberté provisoire sous le prétexte que l'information est encore en cours. Il qualifie cette pratique d'injuste pour l'inculpé. Le RAPPORTEUR demande à M. Razaq quelle est l'autorité habilitée

à accorder la liberté provisoire. M. RAZAQ (Nigéria) dit que c'est le tribunal qui connaît de l'affaire; mais, s'il s'agit d'un *magistrate* et que la mise en liberté provisoire soit refusée, l'inculpé peut faire appel devant la Haute Cour.

M. E. R. M. CARLTON (Côte d'Ivoire) relève l'existence d'une différence essentielle entre les systèmes anglais et français. Il s'étonne qu'on puisse parler de liberté provisoire après une condamnation, et que la mise en liberté provisoire puisse être subordonnée à des conditions d'argent, d'engagement ou de garanties. Aux termes du code français de procédure pénale de 1958, la liberté provisoire doit en principe être accordée, et la détention préventive est une mesure exceptionnelle qui ne peut avoir d'implications pécuniaires. La liberté provisoire dépend de la nature de l'infraction, et non de la situation financière de l'inculpé. La détention préventive ne peut excéder cinq jours sans une décision motivée du juge, qui n'a d'effet que pour quatre mois. M. W. H. HASTIE (Etats-Unis), répondant aux commentaires de M. Carlton sur la liberté provisoire après la condamnation, déclare que le juge de première instance, même s'il estime que l'inculpé est coupable, doit avoir assez de modestie pour admettre qu'il a pu se tromper, surtout quand des questions juridiques délicates sont soulevées; à moins qu'il ne s'agisse d'un meurtre ou d'un crime de haute trahison, le juge doit, en principe, accorder la liberté provisoire. La cour d'appel peut aussi accorder la mise en liberté provisoire si elle estime que le premier jugement doit être réformé. L'orateur, revenant sur la déclaration de M. Charles d'après laquelle, en Rhodésie du Sud, l'ordre public est un motif suffisant pour refuser la mise en liberté provisoire, relève qu'aux Etats-Unis le pouvoir des tribunaux d'accorder la mise en liberté, alors même que l'*Attorney General* s'y oppose, est une des plus importantes garanties de la liberté personnelle. M. P. CHARLES (Rhodésie du Sud) reconnaît la pertinence de cette critique et assure que ce sentiment est bien celui de la majorité des membres du barreau de la Rhodésie du Sud. Ceux-ci avaient d'ailleurs rédigé une protestation qui est restée sans effet.

M. M. ROLLAND (France), revenant à la question de la liberté provisoire au cours de la procédure d'appel, pense qu'une confusion a pu se produire dans l'esprit des juristes venant de pays de droit écrit. La mise en liberté ne peut être accordée en appel, mais en vertu du code français de procédure pénale de 1958 l'inculpé peut bénéficier du sursis, c'est-à-dire que le jugement ne sera pas exécuté si, dans un délai de cinq ans, il n'est pas poursuivi pour une autre infraction; il existe, d'autre part, un régime de mise en liberté avec mise à l'épreuve.

M. N. S. MARSH (Royaume-Uni) revient sur les observations de M. Carlton relatives aux aspects financiers de la mise en liberté provisoire. Il souligne qu'en général la somme est fixée avec assez de souplesse, et que de plus il n'est pas nécessaire d'en verser le montant. Même si l'inculpé promet une somme importante en garantie, il serait souvent incapable d'en verser le montant s'il ne respectait pas les conditions de sa mise en liberté. C'est donc que, même dans les

pays de *Common Law*, la mise en liberté ne repose pas seulement sur des bases financières et ne présente pas de grandes différences avec les principes généraux de la liberté provisoire. M. Koi LARBI (Ghana) est d'accord sur les principes de la mise en liberté tels qu'ils ont été définis plus haut, mais souligne qu'en fait, au Ghana, l'inculpé doit souvent plaider coupable s'il veut que son affaire soit jugée rapidement, ce qui lui épargne d'être incarcéré et d'avoir à demander sa mise en liberté.

M. A. PREST (Nigéria) signale la pratique de la police au Nigéria qui consiste à priver un suspect de sa liberté en l'arrêtant le matin et en le relâchant le soir, mais en lui enjoignant de revenir le lendemain matin. Cela peut durer pendant près de trois semaines sans que l'intéressé soit vraiment en prison, auquel cas il devrait être traduit devant un juge dans les vingt-quatre heures et demander sa mise en liberté provisoire. M. B. d'ALMEIDA (Dahomey) met en doute l'équité de la règle du *Common Law* qui permet à la police de décider de la mise en liberté d'un suspect. Selon le système français, l'inculpé doit être immédiatement traduit devant le juge d'instruction.

Le professeur Louis B. SCHWARTZ, de l'Université de Pensylvanie, qui rédige actuellement un projet de code pénal, est prié d'exposer ses vues. Le professeur Schwartz déclare que dans ce projet il se propose d'éliminer la plupart des problèmes soulevés par la mise en liberté, en prévoyant seulement que la police enjoindra à l'inculpé de comparaître tel jour devant le juge.

Le PRÉSIDENT demande alors à la commission de passer à l'examen du paragraphe b) : quelle est l'autorité habilitée à accorder la mise en liberté? M. RAZAQ (Nigéria) indique les grandes lignes du système dans les pays de langue anglaise : le pouvoir appartient d'abord à la police, puis à un juge, et enfin au tribunal saisi ou à la juridiction d'appel. M. CHARLES (Rhodésie du Sud) ajoute que dans les pays de langue anglaise on peut faire appel devant la Haute Cour si la mise en liberté a été refusée par le juge ou si la caution exigée est excessive. M. N. S. MARSH (Royaume-Uni) expose qu'en Angleterre, dans certains cas de peu d'importance, la police doit obligatoirement relâcher le prévenu moyennant caution avant qu'il ne comparaisse devant le tribunal. Quant au système français, M. E. R. M. CARLTON (Côte d'Ivoire) fait remarquer que l'autorité judiciaire a seule compétence pour accorder la liberté provisoire, mais jamais la police.

Le PRÉSIDENT aborde alors la question des motifs pouvant justifier le refus de mise en liberté, relevant que dans le système des pays de langue française une décision motivée est nécessaire. M. E. R. M. CARLTON (Côte d'Ivoire), à la demande du président, expose les trois cas dans lesquels, en droit français, la mise en liberté peut être refusée : le cas où l'information est encore en cours, le cas où il y a tout lieu de penser que l'inculpé cherchera à se soustraire à la justice, et le cas où l'inculpé a été arrêté en flagrant délit pour une infraction grave et qui serait de nature à être répétée. Puis M. P. CHARLES (Rhodésie du Sud), à son tour, donne les quatre motifs pouvant justifier le refus

de la mise en liberté en Rhodésie du Sud : s'il est à craindre que l'inculpé ne cherche à se soustraire à la justice, s'il risque d'entraver le cours de la justice en subornant les témoins ou en détruisant des preuves, s'il risque de commettre d'autres infractions identiques ou voisines, si l'ordre public exige son incarcération. M. N. S. MARSH (Royaume-Uni) ajoute qu'en Angleterre on tient compte également de la gravité de l'infraction, même si la récidive est improbable.

La commission passe à la question des voies de recours contre le refus de mise en liberté. M. E. R. M. CARLTON (Côte d'Ivoire) déclare qu'appel peut être fait devant la chambre des mises en accusation si la mise en liberté est refusée ou si aucune décision n'a été prise dans les cinq jours de l'arrestation. M. J. A. SMITH (Nigéria), se référant au code nigérien de procédure pénale, signale que la Haute Cour peut en tout état de cause, avant comme après la condamnation, ordonner la mise en liberté de l'inculpé.

Le PRÉSIDENT invite alors la commission à mettre en forme de conclusions les principes qu'elle a retenus sur cette question de la mise en liberté provisoire sous caution. M. W. H. HASTIE (Etats-Unis) propose la rédaction suivante :

« Sauf quand l'infraction poursuivie est particulièrement grave, l'inculpé doit en principe être laissé en liberté provisoire jusqu'à ce qu'il soit jugé par le tribunal compétent. La décision en cette matière relève de l'autorité judiciaire et doit échapper au contrôle de l'Exécutif, même si le tribunal doit entendre et examiner le point de vue de l'administration. La Haute Cour peut accorder la mise en liberté quand la demande lui en est faite si la juridiction de première instance l'a refusée. »

Sur la question de la mise en liberté après la condamnation, M. A. RAZAQ (Nigéria) propose de laisser la décision à la discrétion du tribunal. Mais le tribunal ne doit-il user de ce pouvoir que si des circonstances exceptionnelles l'exigent? M. P. CHARLES (Rhodésie du Sud) estime que les critères appliqués sont les mêmes que ceux qui justifient la mise en liberté avant la condamnation. M. W. H. HASTIE (Etats-Unis) se déclare d'accord avec M. Charles, mais M. L. BRETT (Nigéria) souligne que la mise en liberté ne doit pas être considérée comme un droit, mais être à l'entière discrétion du tribunal.

M. S. J. MAYAKI (Nigéria) demande quelques explications complémentaires au professeur Schwartz au sujet de la procédure de citation directe, qui supprime le problème de la mise en liberté; il propose que la commission recommande l'usage de cette procédure. M. A. RAZAQ (Nigéria) appuie cette proposition, mais estime que cette procédure ne peut être appliquée pour les infractions les plus graves.

La discussion sur le point n° 4 du plan de travail étant terminée, le PRÉSIDENT lève la séance et invite le comité de rédaction à mettre en forme les conclusions adoptées par la commission.

Mercredi 4 janvier 1961

(matin)

La commission passe à l'examen des points n° 2 et 3 du plan de travail dont les termes sont les suivants :

« 2. Un individu peut-il être mis en état de détention pour cause de « sécurité publique » sans qu'il soit inculpé d'une infraction précise? Dans l'affirmative à quelles conditions ?

3. a) Comment la notion de « sécurité publique », au sens du paragraphe précédent, est-elle comprise par les organes du pouvoir exécutif?

b) Cette même notion est-elle définie par un texte législatif?

c) Cette même notion a-t-elle fait l'objet d'une interprétation par la jurisprudence des tribunaux, sous l'angle, par exemple, du contrôle juridictionnel?

d) La détention est-elle, dans ce domaine, subordonnée à une décision judiciaire, ou peut-elle faire l'objet d'un recours devant l'autorité judiciaire? »

M. S. WARUHIU (Kenya) déclare qu'outre les infractions définies par les lois pénales, les motifs suivants peuvent entraîner des mesures privatives de liberté d'après la législation du Kenya : 1) toute personne de moins de 21 ans peut être privée de sa liberté dans l'intérêt de son éducation et de son bien-être; 2) une personne peut être internée afin d'enrayer la propagation de maladies infectieuses ou contagieuses; les personnes atteintes de déséquilibre mental ou s'adonnant aux stupéfiants, à l'alcool ou au vagabondage peuvent être internés dans un but curatif et pour préserver la société; 3) une personne peut être appréhendée afin de l'empêcher d'entrer illégalement sur le territoire du Kenya, ou au contraire de l'en expulser ou de l'extrader, ou de lui faire quitter le pays par tout autre moyen légal, ou en vue de prendre les dispositions nécessaires à cet effet, ou pour prêter main forte à l'exécution d'un ordre de ce genre.

M. G. C. NONYELU (Nigéria) signale que l'article 20 de la constitution fédérale du Nigéria prévoit plusieurs cas dans lesquels un individu peut être privé de sa liberté sans avoir été inculpé d'une infraction précise. Ce sont les cas suivants :

a) Si, au cours d'un procès pénal, l'inculpé se trouve hors d'état de répondre aux charges portées contre lui, et que le tribunal ordonne son arrestation ;

b) Si l'inculpé ne défère pas aux ordres du tribunal, et que cette mesure soit nécessaire pour le contraindre à exécuter les obligations que la loi lui impose ;

c) S'il est nécessaire de s'assurer de sa personne pour l'obliger à comparaître devant le tribunal, ou pour l'empêcher de commettre une infraction, ou encore s'il y a de sérieuses raisons de le soupçonner d'avoir déjà commis une infraction ;

d) S'il s'agit d'un mineur de moins de 21 ans, dans l'intérêt de son éducation ou de son bien-être; ou bien s'il s'agit de personnes souffrant de troubles mentaux, atteintes de maladies contagieuses ou

infectieuses, ou s'adonnant à l'alcool, aux stupéfiants ou au vagabondage, afin de leur donner les soins nécessaires et de protéger la société ;

e) S'il s'agit d'interdire à un individu l'entrée du territoire national, ou au contraire de l'en expulser ou de l'extrader.

M. CHARLES (Rhodésie du Sud) estime que la question la plus importante est celle de savoir jusqu'à quel point la liberté individuelle peut subir des limitations en période d'urgence, et quelles garanties doivent être prévues contre des abus possibles des pouvoirs exceptionnels. Il cite à titre d'exemple le *Southern Rhodesian Act* (loi de la Rhodésie du Sud) n° 48 de 1960, aux termes duquel le gouverneur est autorisé à déclarer l'état d'urgence quand il existe une situation telle que l'ordre et la sécurité publics, ou le fonctionnement des services publics les plus importants, semblent menacés. Il cite d'autre part le *Preventive Detention Act* de 1959 qui semble inspiré de la législation du Ghana, et qui permet d'assurer le maintien de la sécurité publique en dehors même de l'état d'urgence. Il signale à l'attention de la commission comme particulièrement importante la question des limites dans lesquelles les libertés individuelles peuvent être restreintes dans l'intérêt de la sécurité publique, motif pris de ce que ces mesures sont exceptionnelles et nécessitées par les circonstances. Il précise qu'il parle d'une situation autre que celle qui résulte de l'état d'urgence; l'état d'urgence n'existe d'ailleurs pas actuellement en Rhodésie du Sud. M. A. PREST (Nigéria) estime qu'il est grave que la liberté individuelle puisse être restreinte alors qu'il n'y a pas officiellement état d'urgence, comme le prévoient les lois de la Rhodésie du Sud et du Ghana qui viennent d'être mentionnées.

M. Koi LARBI (Ghana) se réfère au *Preventive Detention Act* de 1958, en vigueur au Ghana, qui diffère de la loi de la Rhodésie du Sud en ce qu'il ne prévoit aucun recours devant un tribunal. Il souligne qu'il n'y a jamais eu d'état d'urgence au Ghana depuis 1958, mais que des gens ont été internés en vertu de cette loi. M. de GRAFT JOHNSON (Ghana) marque la distinction qui doit être faite entre les notions d'ordre public et de sécurité publique, et souligne que la législation du Ghana ne définit pas clairement ce qu'est la sécurité publique. Il affirme que rien ne justifierait actuellement la déclaration de l'état d'urgence au Ghana. Les tribunaux du Ghana n'ont pas compétence pour contrôler les motifs ou le bien-fondé d'une décision de l'Exécutif en matière d'internement administratif, mais seulement pour rechercher si cette décision a été prise de bonne foi et dans les conditions prévues par la loi. Cette législation est extrêmement souple; en fait, elle confère à l'Exécutif le pouvoir discrétionnaire de faire interner telle ou telle personne, en affirmant simplement que sa présence ou son activité sont préjudiciables à la sécurité publique. M. G. M. BOYO (Nigéria) exprime le sentiment général de la commission en affirmant que personne ne doit pouvoir être privé de sa liberté, si ce n'est en cas d'urgence.

M. M'Pè BENGALY (Mali) distingue entre l'ordre public et la sécurité publique. Au Mali, dans des conditions normales, personne ne peut être détenu si ce n'est dans le cadre d'une procédure judiciaire. L'internement administratif ne doit exister que dans le cas d'état d'urgence. Le RAPPORTEUR signale que le Togo, à la différence du Mali et de tous les autres Etats africains de langue française, a préféré ne pas se donner immédiatement de constitution. Dans le cadre de la législation qui est restée en vigueur, les organes de l'Exécutif conservent le pouvoir de faire interner un citoyen togolais par décision administrative pour des raisons de sécurité publique, et bien souvent en fait pour des raisons d'ordre politique. M. S. J. MAYAKI (Nigéria) souligne que la constitution du Nigéria n'autorise l'Exécutif à prendre des mesures privatives de liberté pour des raisons de sécurité publique que dans le cadre de l'état d'urgence. M. G. C. M. ONYIUBE (Nigéria) estime que la commission doit avant tout décider si l'internement d'une personne, en dehors de l'état d'urgence, est compatible avec la Primauté du Droit. Le PRÉSIDENT estime que la commission doit d'abord considérer le cas où il n'y a pas état d'urgence, et ensuite le cas où l'état d'urgence a été déclaré.

M. Koi LARBI (Ghana) propose à la commission de condamner en principe l'internement administratif, sauf le cas où l'état d'urgence a été déclaré. M. N. MARSH (Royaume-Uni) observe que si cette proposition est adoptée, la question n° 3 aura été implicitement résolue. M. W. H. HASTIB (Etats-Unis) demande si la commission n'a en vue que les mesures équivalant à l'emprisonnement. M. G. M. BOYO (Nigéria) répond que quand on parle d'«internement», on pense également aux mesures restrictives de liberté, telles que le bannissement, l'interdiction de séjour, l'assignation à résidence, etc. M. P. CHARLES (Rhodésie du Sud) observe qu'en vue du maintien de l'ordre public, il peut être parfois nécessaire de prendre des mesures restrictives de liberté telles que l'interdiction de séjour dans telle ou telle région. Il demande à la commission de déclarer clairement que l'internement administratif n'est admissible que dans le cadre de l'état d'urgence; en dehors de l'état d'urgence, un individu ne doit être privé de sa liberté qu'en vertu d'un jugement rendu par un tribunal de droit commun, en vertu d'une loi en vigueur avant que l'infraction n'ait été commise, et suivant les règles ordinaires de procédure. M. A. PREST (Nigéria) est tout à fait d'accord, mais estime que la résolution de la commission ne doit pas viser seulement l'internement, mais toute mesure privative ou restrictive de liberté. MM. Koi LARBI (Ghana) et A. RAZAQ (Nigéria) appuient ce point de vue. M. B. d'ALMEIDA (Dahomey) souhaiterait qu'une résolution soit prise à l'unanimité, condamnant toute atteinte à la liberté individuelle sauf en temps de guerre ou en période d'urgence, cette situation exceptionnelle devant être officiellement consacrée par une décision du pouvoir législatif.

M. Maurice ROLLAND (France) fait observer que les diverses mesures restrictives de liberté sont prévues sous la rubrique n° 1 du

plan de travail; il convient donc d'en ajourner la discussion, qui sera reprise quand la commission passera à l'examen de la question n° 1. M. L. BRETT (Nigéria) appuie cette suggestion. Le PRÉSIDENT propose de commencer la discussion de la question n° 1 à la prochaine séance et de revenir plus tard, si le temps le permet, sur certains aspects de l'état d'urgence. La commission adopte cette proposition.

Mercredi 4 janvier 1961

(après-midi)

La commission passe à l'examen de la question n° 1 dont nous rappelons les termes :

« Dans quelle mesure les décisions du pouvoir exécutif, dans les matières ci-après énumérées, peuvent-elles être l'objet de recours devant les tribunaux ?

- a) restrictions imposées à la liberté de réunion;
- b) refus du droit d'exercer une profession légalement autorisée, quel que soit le mode d'autorisation;
- c) refus par les autorités compétentes de délivrer le permis d'exercer une profession par ailleurs légale;
- d) déchéance de la nationalité;
- e) expulsion d'étrangers;
- f) restrictions imposées par voie de saisie ou d'interdiction à la liberté de création littéraire;
- g) actes de nature à contrecarrer la liberté de se déplacer à l'intérieur ou en dehors du pays;
- h) expropriation des biens privés non accompagnée d'une indemnisation suffisante;
- i) atteintes portées à tout autre droit garanti par la constitution. »

M. L. BRETT (Nigéria) ouvre la discussion sur l'alinéa a) relatif aux restrictions à la liberté de réunion. Cette liberté est consacrée par l'article 25 de la constitution du Nigéria et garantie par les tribunaux. Ce même article prévoit, par ailleurs, que ses dispositions ne font pas obstacle à ce que cette matière soit traitée par une loi, à la condition que celle-ci respecte les principes démocratiques. Les tribunaux doivent donc s'assurer que les lois relatives à la liberté de réunion respectent les principes démocratiques. M. E. V. C. de GRAFT JOHNSON (Ghana) déclare qu'au Ghana si la police refuse d'autoriser une réunion ou une manifestation publique il n'y a guère de recours possible, si ce n'est la pression de l'opinion publique.

M. N. MARSH (Royaume-Uni), se référant au rapport qu'il a soumis au Congrès, déclare qu'en Angleterre certaines décisions sur l'usage du droit de réunion ne peuvent être portées devant les tribunaux, car ces décisions relèvent d'autorités qui exercent un pouvoir discrétionnaire et n'ont pas à répondre de leurs décisions. Ainsi un conseil municipal peut disposer de l'unique salle de réunion de la ville, et seule l'opinion publique peut le déterminer à en accorder l'usage à tel ou tel groupe.

M. P. CHARLES (Rhodésie du Sud) expose que dans son pays le *Law and Order Maintenance Act* (loi sur le maintien de l'ordre public) n° 53 de 1960 prévoit des restrictions au droit de réunion. En particulier, un défilé sur la voie publique peut être interdit par la police ou l'administration si cette manifestation risque de causer des désordres. L'autorité administrative peut aussi prendre pour sa circonscription un règlement exigeant une notification par écrit de la date, de l'heure, du lieu et de l'objet des diverses réunions. De plus, l'autorité judiciaire et le ministre de l'Intérieur peuvent interdire une réunion qui semble de nature à provoquer des troubles. Pratiquement, aucun contrôle judiciaire ne limite l'usage de ces pouvoirs qui, théoriquement, devrait être soumis à la censure des tribunaux en vertu du *Common Law* si l'autorité a agi de mauvaise foi ou avec légèreté. De plus, tout fonctionnaire de la police qui a des raisons valables de penser que l'ordre public est menacé peut ordonner à un groupe de trois personnes ou plus de se disperser; si ceux-ci, après les injonctions d'usage, ne se dispersent pas, leur réunion devient illégale, ils sont passibles de peines graves et la police peut user de la force pour les disperser. Enfin la police peut, quand trois personnes ou plus sont réunies, interdire à quelqu'un de prendre la parole, ou même de pénétrer ou de rester dans les lieux où se tient la réunion, même s'il s'agit de locaux privés, quand elle a des raisons sérieuses de penser que l'ordre public est menacé ou que des propos séditionnels ou subversifs pourraient être tenus. La police exerce ici un pouvoir discrétionnaire, qui échappe en principe au contrôle de l'autorité judiciaire. Mais si elle en abuse en prenant des mesures à la légère et sans que des raisons sérieuses les justifient, le fonctionnaire responsable peut être poursuivi en réparation et condamné au paiement de dommages-intérêts. M. S. WARUHIU (Kenya) déclare que la loi en vigueur au Kenya est identique en ses termes à celle du Nigéria.

M. N. MARSH (Royaume-Uni) demande aux membres de la commission qui ont l'expérience des questions africaines si la constitution ne devrait pas interdire toute discrimination dans l'usage que font les autorités locales de leurs pouvoirs dans ce domaine. M. S. J. MAYAKI (Nigéria) déclare que, dans neuf cas sur dix, la police échappe au contrôle des tribunaux; il y a donc une marge entre les dispositions de la constitution et la pratique. Les pouvoirs de la police devraient être réduits au strict minimum pour que les dispositions de l'article 25 de la constitution s'appliquent réellement.

M. M'Pè BENGALY (Mali) déclare qu'aux termes de la constitution du Mali, la décision de l'autorité administrative qui autorise ou interdit une réunion peut être portée devant le tribunal administratif. Le RAPPORTEUR estime que l'autorité judiciaire ne peut infirmer la décision de l'administration concernant une réunion. De plus, quand c'est une propriété indivise qui doit servir de lieu de réunion, et que l'un des copropriétaires s'y oppose et en avertit la police, celle-ci peut interdire la réunion en invoquant l'intérêt de l'ordre public, et aucune autorité administrative ou judiciaire ne peut infirmer sa

décision. M. W. H. HASTIE (Etats-Unis) dit qu'aux Etats-Unis il n'imagine pas de cas où une décision de l'administration restreignant la liberté de réunion pourrait échapper au contrôle des tribunaux. Il estime que la commission devrait examiner dans quelle mesure les limitations apportées par l'administration à la liberté de réunion peuvent être déferées à la censure des tribunaux. M. Koi LARBI (Ghana) manifeste aussi un vif intérêt pour cet aspect de la question.

M. P. CHARLES (Rhodésie du Sud) cite le *Unlawful Organisations Act* (lois sur les associations illégales) n° 38 de 1959. Ce texte autorise le gouverneur, après avis du conseil des ministres, à déclarer une association illégale, s'il estime que l'activité de cette association ou de ses membres constitue un danger pour la sécurité publique, risque de troubler l'ordre et la tranquillité publique, menace la stabilité du gouvernement légitime, peut troubler l'unité morale du pays et créer une tension entre les diverses races qui le peuplent, ou bien s'il estime que cette association est inspirée, contrôlée ou dirigée par une organisation étrangère. Mais la loi ne fixe aucun critère qui permette aux tribunaux de contrôler la validité des motifs invoqués par les gouverneurs à l'appui d'une décision de cette nature. La loi précise que le gouverneur, les membres du Conseil exécutif, les secrétaires parlementaires, les fonctionnaires, les membres de la police ou qui que ce soit agissant de bonne foi sous leurs ordres, ne peuvent être poursuivis devant les tribunaux, M. S. J. MAYAKI (Nigéria) demande si, en fait, il n'est pas possible, même en Rhodésie du Sud, de déferer les actes de l'administration à la censure des tribunaux en se fondant sur les principes généraux en matière de bonne foi, M. P. CHARLES (Rhodésie du Sud) répond que ce droit existe théoriquement, mais qu'il ne joue pratiquement pas. M. A. RAZAQ (Nigéria) mentionne que la liberté d'association, tout comme la liberté de réunion, est consacrée par l'article 25 de la constitution, et que toute mesure restrictive peut être attaquée devant les tribunaux.

M. N. MARSH (Royaume-Uni) propose alors à la commission d'adopter une recommandation tendant à ce que toute atteinte à la liberté d'association et de réunion puisse être soumise au contrôle d'un tribunal qui appréciera la validité de ses motifs. M. A. PREST (Nigéria) appuie la recommandation de M. Marsh, mais demande que le cas de l'état d'urgence soit réservé. M. W. H. HASTIE (Etats-Unis) estime, au contraire, que le contrôle judiciaire est tout aussi souhaitable en période d'état d'urgence. Réserve faite du cas de l'état de siège ou du cas où toutes les procédures de droit commun sont suspendues, il est nécessaire, en période d'état d'urgence, qu'il y ait un contrôle judiciaire pour apprécier la régularité des restrictions apportées par l'Exécutif à la liberté d'association. M. BRETT (Nigéria) estime que ce serait aller trop loin que de demander aux fonctionnaires de l'administration responsables du maintien de l'ordre public de ne prendre aucune mesure avant que l'autorité judiciaire ne se soit assurée de sa validité. Mais en revanche, l'administration doit être toujours prête à donner aux tribunaux des justifications sur la régularité des

mesures qu'elle a prises. La commission admet qu'il est souhaitable que les mesures prises par l'administration pour limiter la liberté de réunion puissent faire l'objet d'un recours devant les tribunaux. Elle charge le comité de rédaction de formuler une résolution en ce sens.

La commission passe à l'examen des alinéas *b)* et *c)* concernant les autorisations auxquelles peut-être subordonné l'exercice d'une profession.

M. P. CHARLES (Rhodésie du Sud) observe que l'autorisation d'exercer un commerce ou une industrie est donnée par une autorité administrative dont les décisions sont susceptibles de recours devant la Haute Cour. L'autorisation, une fois accordée, ne peut plus être retirée que si elle crée un danger pour la salubrité publique. L'autorisation de faire le commerce d'alcool est également donnée par l'administration, et ne peut être retirée que si le bénéficiaire a commis une infraction à la législation sur les alcools, cette infraction devant être établie par une procédure judiciaire. En ce qui concerne les professions libérales, l'exercice de la profession d'avocat est placée sous le contrôle de la Haute Cour; l'exercice d'autres professions, comme les professions médicales, est contrôlé par les associations professionnelles; celles-ci, avant de prendre une mesure disciplinaire, doivent procéder à une enquête dans les formes judiciaires; bien qu'aucun texte ne prévoit que les décisions de ces associations puissent être attaquées devant la Haute Cour, on admet qu'un recours est ouvert s'il y a eu excès de pouvoir ou violation de la loi.

M. G. C. NONYELU (Nigéria) expose qu'au Nigéria il y a deux catégories d'autorisations: l'une concerne les professions libérales telles que celles d'avocat ou de médecin dont l'exercice est soumis au contrôle d'un organisme disciplinaire, avec faculté d'appel devant la Haute Cour; l'autre concerne l'exercice de certains commerces (bars, cinémas, établissements de crédits, etc.) qui est placé sous le contrôle d'organismes professionnels, toujours avec faculté d'appel devant la Haute Cour. Dans ces deux cas, le recours est fondé sur l'article 31 de la constitution sur les droits fondamentaux. Le RAPPORTEUR indique qu'actuellement, au Togo, l'autorisation d'exercer une profession peut être refusée par l'autorité administrative sans qu'elle ait à motiver son refus et sans qu'il existe aucun recours juridictionnel.

M. G. C. M. ONYIYUKE (Nigéria) suggère d'examiner la question des mesures discriminatoires sous l'angle des atteintes aux libertés individuelles. M. A. RAZAQ (Nigéria) appuie cette proposition: supposons, dit-il, qu'un acte administratif précisant les conditions dans lesquelles l'autorisation peut être donnée d'exercer telle ou telle profession soit l'objet d'un recours devant les tribunaux; dans l'état actuel du droit, si cet acte interdit l'exercice de la profession à toute une catégorie de personnes, les intéressés ne peuvent en contester la validité pour la seule raison qu'il est discriminatoire. MM. C. M. BOYO et S. J. MAYAKI (Nigéria) estiment également que la question des discriminations dans les textes législatifs doit être discutée par la

commission, bien que d'autres membres de la commission pensent que cette question est en dehors du sujet. M. N. MARSH (Royaume-Uni) propose que le comité de rédaction rédige une déclaration préliminaire qui exprimera l'opinion unanime de la commission sur ce point. Le RAPPORTEUR appuie la suggestion de M. Marsh, et M. Razaq dit qu'une déclaration de principe condamnant la discrimination lui donnera satisfaction. M. Marsh estime que le comité de rédaction pourrait se référer aux conclusions de la première commission du Congrès de New Delhi.

La séance est levée et la suite de la discussion sur le premier point est remise au lendemain matin, le comité de rédaction devant, entre-temps, préparer un projet de déclaration sur la discrimination dans les textes législatifs.

Jeudi 5 janvier 1961

(matin)

Le PRÉSIDENT donne lecture de la déclaration sur la discrimination, aux termes de laquelle « la commission, considérant sous leur aspect juridique les actes de l'administration et le contrôle juridictionnel dont ils sont l'objet, et faisant siennes les conclusions de la section III, paragraphe 3 a), de la première commission du Congrès de New Delhi en 1959, affirme que les actes législatifs autorisant l'Exécutif à prendre des mesures administratives ne doivent établir aucune distinction de race, de religion, de sexe ou autre entre les individus ou les groupes sociaux, ou à l'encontre des groupes minoritaires ». La commission approuve les termes de cette déclaration.

M. N. MARSH (Royaume-Uni) demande s'il ne serait pas utile de préciser ce qu'on doit entendre par « contrôle juridictionnel » et quelle doit en être la portée. Le PRÉSIDENT estime que toutes les mesures énumérées sous la rubrique n° 1 du questionnaire doivent pouvoir faire l'objet d'un recours devant les tribunaux. M. S. J. MAYAKI (Nigéria), exprimant l'opinion de l'ensemble de la commission, approuve entièrement le point de vue du président; il propose que la commission prenne une résolution en ce sens et porte son attention sur l'étendue à donner à ce contrôle juridictionnel. M. W. H. HASTIE (Etats-Unis) estime qu'un recours devant les tribunaux doit être ouvert en première instance et en appel. M. P. CHARLES (Rhodésie du Sud) propose à la commission de prendre une résolution aux termes de laquelle, bien qu'il puisse être souvent inopportun de reconnaître aux tribunaux judiciaires un droit de contrôle sur les actes administratifs à portée individuelle, un recours doit, dans tous les cas, être ouvert devant un tribunal administratif; la décision de ce tribunal doit pouvoir être attaquée devant un tribunal judiciaire qui la réformera si le tribunal administratif a excédé ses pouvoirs, n'a pas correctement exercé ses fonctions de contrôle ou a méconnu les principes fondamentaux du droit. M. A. PREST (Nigéria) estime que dès que la

partie lésée fait savoir qu'elle entend exercer un recours, l'exécution de l'acte administratif doit être suspendue jusqu'à ce que la juridiction saisie se soit prononcée; il reconnaît d'ailleurs que cette solution de principe n'est pas toujours applicable; il en est ainsi, par exemple, quand l'acte de l'administration a pour objet d'interdire une réunion ou une manifestation publique. M. G. C. M. ONYUKE (Nigéria) partage ce point de vue, mais souhaite qu'une distinction soit faite suivant que les mesures prises par l'Exécutif concernent un national ou un étranger dans des domaines comme l'atteinte à la sécurité de l'Etat.

L'accord s'étant fait sur la question n° 1, le PRÉSIDENT propose de consacrer le reste de la séance à une étude plus approfondie des questions de la discrimination et de l'état d'urgence. M. P. CHARLES (Rhodésie du Sud) rappelle que la commission a approuvé à l'unanimité les termes de la déclaration sur la discrimination qui a été lue au début de la séance, et propose que cette déclaration soit incluse dans les conclusions. Le RAPPORTEUR propose que le préambule aux conclusions de la deuxième commission du Congrès de New Delhi soit incorporé dans les conclusions qu'adoptera la commission. Il donne lecture du préambule, dont la commission approuve les termes.

M. W. H. HASTIE (Etats-Unis) revient sur la question de l'internement administratif en période d'urgence. Il rappelle que, dans beaucoup de pays, la loi autorise l'Exécutif, quand l'état d'urgence a été déclaré, à procéder à l'internement administratif des individus qui semblent être un danger pour la sécurité publique. Il estime que la loi doit alors assurer aux intéressés un minimum de protection contre une détention arbitraire et prolongée en leur ouvrant un recours immédiat devant l'autorité administrative et en obligeant l'administration à prendre une décision précisant les motifs de l'internement, cette décision pouvant, d'autre part, être attaquée devant l'autorité judiciaire. De plus, la proclamation de l'état d'urgence par l'Exécutif devrait être obligatoirement notifiée au Législatif qui serait appelé, dans un délai très court, à la confirmer ou à l'annuler. Enfin, l'état d'urgence et les mesures d'internement consécutives ne devraient avoir d'effet que pendant une période d'une durée raisonnable et fixée à l'avance, susceptible d'ailleurs d'être prolongée par le pouvoir législatif si les circonstances l'exigent. M. E. V. C. de GRAFT JOHNSON (Ghana) affirme son entier accord avec la proposition de M. Hastie, mais souhaiterait que le pouvoir de contrôle de l'autorité judiciaire soit bien défini. Il précise comment il comprend ce contrôle : un maximum devrait être fixé à la durée pour laquelle le pouvoir législatif peut décider l'état d'urgence; au-delà de cette limite, les tribunaux devraient pouvoir rechercher si les circonstances justifient sa prolongation. M. HASTIE (Etats-Unis) approuve entièrement cette suggestion. M. S. J. MAYAKI (Nigéria) estime que la durée maxima de l'état d'urgence devrait être fixée à douze mois, réserve faite de ce que cette durée pourrait être éventuellement réduite, ou au contraire prorogée pour une nouvelle période ne pouvant excéder douze mois.

Il pense également que les tribunaux devraient avoir compétence pour contrôler la légalité de la décision proclamant l'état d'urgence. M. Koi LARBI (Ghana) souhaite que la commission inclue dans ses conclusions une déclaration aux termes de laquelle l'état d'urgence n'autorise pas à prendre des mesures autres que celles que l'on peut raisonnablement considérer comme nécessaires pour faire face à la situation. Dans son ensemble, la commission reconnaît que ce point devrait être précisé dans les conclusions.

La séance est levée afin de permettre au comité de rédaction de mettre au point un projet de conclusions en partant des principes adoptés par la commission.

Vendredi 6 janvier 1961

(matin)

Le projet de conclusions est soumis à l'approbation de la commission. Le RAPPORTEUR propose de modifier la rédaction du préambule en commençant par la déclaration de principe la plus générale. M. A. PREST (Nigéria) et M. E. V. C. de GRAFT JOHNSON (Ghana) appuient cette proposition qui est adoptée à l'unanimité.

M. N. MARSH (Royaume-Uni) fait observer qu'il peut être souvent inopportun de donner aux tribunaux judiciaires le droit de contrôler la régularité d'actes administratifs à portée individuelle, mais que des voies de recours doivent être cependant prévues. Un recours doit être ouvert à la personne lésée par un acte de cette nature, et l'intéressé doit avoir communication des motifs qui sont à l'origine de l'acte. M. B. d'ALMEIDA (Dahomey) rappelle la distinction que fait le droit français entre les tribunaux administratifs et les juridictions de l'ordre judiciaire. M. N. MARSH demande à la commission de préciser dans ses conclusions qu'en tout état de cause un recours doit être ouvert, soit devant une juridiction appartenant à une hiérarchie distincte de tribunaux administratifs, soit devant les tribunaux judiciaires.

En ce qui concerne l'état d'urgence, M. G. C. NONYBLU (Nigéria) propose que la commission s'inspire, dans la rédaction de ses conclusions, de l'article 65 de la constitution du Nigéria. Cette suggestion est appuyée par MM. S. J. MAYAKI (Nigéria) et S. WARUHIU (Kenya), et adoptée par la commission qui décide de préciser que l'état d'urgence ne peut avoir d'effet que pendant une période n'excédant pas six mois, à moins qu'il ne soit prorogé par décision du pouvoir législatif.

Au sujet de la mise en liberté sous caution, M. G. S. K. IBINGIRA (Ouganda) demande la suppression des mots « dans toute la mesure du possible » dans la phrase qui dit « le montant de la caution devra être en rapport avec la situation pécuniaire de l'inculpé ». M. N. MARSH (Royaume-Uni) demande que les conclusions précisent les motifs qui peuvent justifier le rejet de la demande de mise en liberté.

M. S. J. MAYAKI (Nigéria) appuie cette suggestion. M. P. CHARLES (Rhodésie du Sud) désirerait que les même motifs valent également quand la demande est présentée au cours de l'instance d'appel, et qu'en ce cas la mise en liberté ne soit pas subordonnée à des « circonstances exceptionnelles ».

Avant la clôture de la séance, M. W. H. HASTIE (Etats-Unis), prenant la parole au nom des membres de la commission, remercie le président, le vice-président, le rapporteur et les secrétaires de leurs concours aux travaux de la commission.

MEMBRES DE LA DEUXIÈME COMMISSION

- | | |
|---|---|
| <p>MM. Benjamin d'ALMEIDA
(<i>Dahomey</i>)</p> <p>M'Pè BENGALY
(<i>Rép. du Mali</i>)</p> <p>Kwamena BENTSI-ENCHILL
(<i>Ghana</i>)</p> <p>C. M. BOYO (<i>Nigéria</i>)</p> <p>L. BRETT (<i>Nigéria</i>)</p> <p>Edmond-Maurice
CARLTON (<i>Côte d'Ivoire</i>)</p> <p>Peter CHARLES
(<i>Rhodésie du Sud</i>)</p> <p>Joseph K. Boakye
DANQUAH (<i>Ghana</i>)</p> <p>E.V.C. DE GRAFT-JOHNSON
(<i>Ghana</i>)</p> <p>Barthélémy DIPUMBA
(<i>Congo-Léopoldville</i>)</p> <p>William Henry HASTIE
(<i>Etats-Unis</i>)</p> <p>John D. HUMPHREY
(<i>Nations Unies</i>)</p> <p>G. S. K. IBINGIRA
(<i>Ouganda</i>)</p> <p>Koi LARBI (<i>Ghana</i>)</p> <p>Laurence LOMBARD
(<i>Association internationale
des Barreaux</i>)</p> | <p>Norman S. MARSH
(<i>Royaume-Uni</i>)</p> <p>S. J. MAYAKI (<i>Nigéria</i>)</p> <p>Juma MWINDAZI
(<i>Tanganyika</i>)</p> <p>G. C. NONYELU (<i>Nigéria</i>)</p> <p>G. C. M. ONYIUKÉ
(<i>Nigéria</i>)</p> <p>Chief Arthur PREST (<i>Nigéria</i>)</p> <p>MM. Abdul RAZAQ (<i>Nigéria</i>)</p> <p>S. S. RICHARDSON
(<i>Nigéria</i>)</p> <p>Maurice ROLLAND
(<i>France</i>)</p> <p>A. Ignacio SANTOS (<i>Togo</i>)</p> <p>Louis B. SCHWARTZ
(<i>Etats-Unis</i>)</p> <p>A. O. SIKUADE (<i>Nigéria</i>)</p> <p>J. A. SMITH (<i>Nigéria</i>)</p> <p>Samuel Njoroge WARUHIU
(<i>Kenya</i>)</p> <p>C. D. M. WILDE
(<i>Commission internationale
de Juristes</i>)</p> |
|---|---|

TROISIÈME COMMISSION

LE RÔLE DU POUVOIR JUDICIAIRE ET DU BARREAU DANS LA PROTECTION DES DROITS DE L'INDIVIDU AU SEIN DE LA SOCIÉTÉ

Président : M. Georges CREPPY (Côte d'Ivoire)
Vice-président : M. Joseph POUABOU (Congo - Brazzaville)
Rapporteur : M. Herbert CHITEPO (Rhodésie du Sud)
Secrétaires : M^{lle} Olive TAYLOR (Sierra Leone)
M. Philippe COMTE (Commission internationale de
Juristes)

La liste des membres de la commission figure à la fin du présent compte rendu (page 155). Les conclusions adoptées par la commission et approuvées par le Congrès en séance plénière sont reproduites ci-dessus, pages 17 à 20.

Mardi 3 janvier 1961

(après-midi)

Le PRÉSIDENT rappelle les grandes lignes du sujet proposé à l'étude de la troisième commission et en souligne l'importance. Il met en jeu la situation de l'individu en face de la justice et de l'administration. Sans doute est-il à première vue contradictoire de présenter le Pouvoir judiciaire, responsable de la répression, comme le protecteur des droits de l'individu dans la société. Mais cette contradiction n'est qu'apparente, et l'objet des débats sera de préciser comment et à quelles conditions la justice appuyée par le barreau peut assurer cette protection des libertés individuelles.

Sur l'invitation du président, le RAPPORTEUR résume l'essentiel du document dont on trouvera le texte ci-dessus (voir rapport introductif pour la troisième commission, pages 69 à 81).

Avant d'aborder le fond même du débat, le président demande à M. le doyen DECOTTIGNIES et à Sir Patrik DEVLIN de bien vouloir exposer l'essentiel des principes de l'organisation judiciaire, d'une part dans les pays d'expression française, d'autre part dans les pays de tradition britannique.

Le doyen DECOTTIGNIES (Sénégal) rappelle que la justice est un service public, mais un service public d'un caractère tout particulier, car sa mission est d'assurer la protection des droits individuels et la garantie des libertés. Dans le domaine de la répression en particulier, la justice doit punir autant qu'il est nécessaire, mais pas plus qu'il n'est indispensable. La question de l'organisation des juridictions et du choix des hommes qui les composent revêt donc une extrême importance. Or l'organisation judiciaire léguée par le régime colonial français aux nouveaux Etats était fort complexe. Elle procédait d'une triple distinction. 1) Distinction entre les juridictions de droit local (ou coutumier), et les juridictions de droit français (ou moderne). Les premières n'ont cessé de se diversifier, et au dernier stade elles comprenaient les tribunaux coutumiers, les tribunaux du premier et du second degré, les tribunaux supérieurs de droit local et, couronnant le tout, la chambre d'annulation. 2) En ce qui concerne les tribunaux de droit français (ou moderne), distinction entre les juridictions de l'ordre judiciaire et les juridictions de l'ordre administratif, celles-ci comprenant les conseils du contentieux des territoires, avec faculté d'appel devant le Conseil d'Etat de la métropole. 3) En ce qui concerne les juridictions de l'ordre judiciaire, distinction entre la justice pénale et la justice civile, l'une et l'autre étant assurées par les justices de paix à compétence limitée et à compétence étendue, par les tribunaux de première instance et par les cours d'appel, avec faculté de pourvoi devant la Cour de cassation de la métropole. Cette organisation se caractérisait donc par un véritable émiettement du service public de la justice, qui pouvait avoir des effets fâcheux dans de jeunes Etats. Pour cette raison et aussi pour des raisons politiques s'est posée, au lendemain de l'accession de ces Etats à l'indépendance, la question de la réorganisation de la justice, toutes les compétences en cette matière leur ayant été transférées, qu'ils soient ou non restés membres de la Communauté. Simultanément s'est posée la question du recrutement du personnel judiciaire, et les gouvernements intéressés ont dû, d'une part passer avec la France des conventions pour obtenir le détachement temporaire de magistrats français, d'autre part entreprendre la formation rapide de cadres africains. Cette question pose elle-même celle du statut des magistrats et des auxiliaires de la justice, ce qui nous ramène précisément à l'objet des débats de la commission.

Sir Patrik DEVLIN (Royaume-Uni) se propose à son tour d'exposer, à l'intention des membres de la commission d'expression française, les grandes lignes de l'organisation judiciaire anglaise. Il rappelle que la Haute Cour est le pivot de toute cette organisation. Elle se compose de trente-cinq juges, qui ont le titre de *Justice*, et elle a compétence en matière civile et en matière répressive pour les affaires les plus impor-

tantes. A un niveau supérieur se trouve la Cour d'appel, qui s'articule en une chambre civile présidée par le *Master of the Rolls*, et composée de neuf magistrats (dont le nombre sera bientôt porté à douze) qui ont le titre de *Lord Justice*, et une chambre criminelle habituellement présidée par le *Lord Chief Justice*. Enfin, au sommet de la hiérarchie judiciaire, nous trouvons d'une part la Chambre des Lords qui statue sur les recours contre les arrêts de la Cour d'appel d'Angleterre, d'autre part le comité judiciaire du Conseil privé qui statue sur les recours contre les arrêts des Cours suprêmes d'outre-mer. L'une et l'autre ont juridiction en matière civile et en matière pénale, et sont à cette occasion composés des *Lords of Appeal in Ordinary*, également appelés *Law Lords*. Il est d'ailleurs tout à fait exceptionnel qu'une affaire civile ou pénale soit portée jusqu'à cet échelon. Passons maintenant aux niveaux de juridiction inférieurs à la Haute Cour. En matière civile, il n'existe qu'une seule catégorie de tribunaux, les *County Courts*, qui ont compétence pour les litiges d'un montant inférieur à 400 livres, avec possibilité d'appel devant la Cour d'appel. En matière pénale, l'organisation est plus complexe. A la base, les infractions mineures sont jugées par les *magistrates*. La très grande majorité des *magistrates* sont des profanes, qui consacrent bénévolement une partie seulement de leur temps à ces fonctions et siègent à trois ou quatre. Mais dans les grandes villes ce service incombe à des professionnels, qui touchent un traitement et siègent seuls : *metropolitan magistrates* à Londres, au nombre d'une trentaine, et *stipendiary magistrates* dans les autres villes, au nombre d'une douzaine au total. A l'échelon supérieur siègent les *Quarter Sessions*, juridiction composée d'un collège de *magistrates*, ou dans certaines grandes villes d'un juriste de profession appelé *recorder*, l'un et l'autre étant assistés d'un jury, et dont les décisions sont susceptibles de recours devant la Cour d'appel. L'orateur précise en terminant que cette organisation est particulière à l'Angleterre, et que l'Ecosse par exemple connaît un système tout à fait différent.

Le PRÉSIDENT propose d'ouvrir la discussion sur la première question du plan de travail de la troisième commission, dont il rappelle les termes :

- « 1) Quelles sont les dispositions de la loi, ou les usages de la pratique qui garantissent l'indépendance du pouvoir judiciaire dans les domaines suivants :
- a) nomination des magistrats;
 - b) stabilité de leur fonction, compte tenu notamment des possibilités d'intervention des pouvoirs législatif et exécutif ou de l'un d'eux;
 - c) révocation ? »

M. BERTHAN-MACAULEY (Sierra Leone) signale la coexistence en Sierra Leone de deux ordres de juridictions. D'une part les juridictions copiées sur le modèle britannique tel qu'il vient d'être décrit

par Sir Patrik Devlin. D'autre part les juridictions indigènes. Celles-ci ont leur origine dans l'institution tribale du conseil des anciens présidé par le chef, très antérieure à la colonisation et que l'administration britannique a maintenue. Les tribunaux indigènes ont une compétence très étendue en matière pénale, ils exercent leur juridiction sur la plus grande partie de la population et tiennent une place beaucoup plus importante que les tribunaux du type britannique. Or ces tribunaux relèvent du ministère de l'Intérieur, leur personnel est nommé par les chefs et commissaires de district qui sont des fonctionnaires de l'Exécutif, il est contrôlé et éventuellement révoqué par eux. Voilà donc des tribunaux qui, tout en ayant une très large juridiction, sont entièrement subordonnés à l'Exécutif.

M. Victor KANGA (Cameroun) expose les principes de l'organisation judiciaire au Cameroun. Dans ce pays, le président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire et préside le Conseil supérieur de la magistrature, dont la composition et le fonctionnement font l'objet d'une loi organique. D'autres lois organiques fixent, d'une part les règles de l'organisation judiciaire, d'autre part le statut des magistrats. La constitution précise que le Pouvoir judiciaire est le gardien de la liberté individuelle et de la propriété privée, et que nul ne peut être arbitrairement détenu. Le Conseil supérieur de la magistrature nomme les magistrats du siège, qui sont inamovibles, et a seul compétence pour se prononcer sur leur avancement, leur déplacement et éventuellement leur révocation. Les magistrats des parquets sont nommés par le Conseil des ministres sur proposition du ministre de la Justice. En ce qui concerne l'articulation générale des juridictions, on trouve à la base des tribunaux de première instance, composés d'une chambre civile et d'une chambre pénale, auxquels sont progressivement transférées les compétences des anciens tribunaux de droit coutumier. A l'échelon supérieur sont les trois cours d'appel, une pour chacune des régions Nord, Ouest et Sud. Parallèlement à ces juridictions de l'ordre judiciaire, une juridiction dite « tribunal d'Etat » statue sur les recours en annulation formés contre les décisions de l'administration. La Cour suprême, qui vient d'être mise en place, couronne cette hiérarchie. Elle comprend une chambre d'annulation devant laquelle sont portés les pourvois contre les arrêts des cours d'appel, une chambre des comptes qui statue sur les comptes des comptables publics, et une chambre administrative qui statue suivant les cas en premier et dernier ressort ou comme instance d'appel sur les décisions du tribunal d'Etat.

M. Lucien YAPOBI (Côte d'Ivoire) expose qu'aux termes de la constitution de ce pays, les magistrats sont nommés par décret du président de la République après délibération du Conseil des ministres et avis motivé du Conseil supérieur de la magistrature, lequel se compose de la Cour suprême réunie en assemblée plénière. La loi organique sur l'institution de la Cour suprême est encore en préparation, mais il est prévu qu'à l'exemple de plusieurs Etats voisins elle comprendra une chambre de cassation, une chambre constitutionnelle, une

chambre des comptes et une chambre administrative. La législation ivoirienne consacre d'autre part le principe de l'inamovibilité des magistrats du siège, y compris des magistrats chargés de l'instruction, qui garantit la stabilité de leurs fonctions et donc leur indépendance totale vis-à-vis des autorités compétentes pour les nommer. Enfin, la révocation des magistrats relève du Conseil supérieur de la magistrature; c'est donc un organisme composé uniquement de magistrats qui détient l'ensemble des pouvoirs disciplinaires.

M. Hugh MITCHLEY (Rhodesie du Nord) regrette que ni les principes d'organisation judiciaire qui viennent d'être exposés par le précédent orateur, ni le système propre à l'Angleterre qu'a décrit Sir Patrick Devlin, ne soient en vigueur dans les territoires britanniques d'Afrique orientale. Dans ces pays, la justice est encore étroitement subordonnée à l'Exécutif. En Rhodesie du Nord, d'une part la nomination et la révocation des *magistrates*, qui sont des juristes de profession et ont une compétence étendue en matière civile et surtout en matière pénale, sont à la discrétion du gouverneur général : ces magistrats sont considérés comme des fonctionnaires publics, et comme tout fonctionnaire ils peuvent être mutés, déplacés, voire révoqués. D'autre part, en marge de ces juridictions existent plusieurs hiérarchies parallèles de tribunaux dont le service est assuré par des personnes sans formation juridique. D'abord les tribunaux des commissaires provinciaux, commissaires de district, administrateurs de district et administrateurs adjoints, tous fonctionnaires de l'Exécutif qui cumulent ainsi des fonctions judiciaires et administratives. Ensuite les différents ordres des tribunaux africains de première instance et d'appel, qui ont compétence en matière de droit coutumier et devant lesquels les avocats ne sont pas même autorisés à assister les justiciables. Au niveau supérieur se trouve la Haute Cour, avec faculté d'appel devant la Cour suprême fédérale. Une disposition législative récente donne aux juges de la Haute Cour de sérieuses garanties de stabilité, mais leur recrutement pose des problèmes délicats; le barreau local n'a pas une importance suffisante pour pourvoir à ce recrutement; les juges sont donc des fonctionnaires du ministère des Colonies, qui ont en général exercé précédemment dans d'autres territoires les fonctions d'*Attorney General*; ils ont donc peu d'expérience des conditions locales, et de plus ont une formation principalement orientée sur la conduite de l'accusation.

M. Edouard MONVILLE (Sénégal) expose que l'organisation judiciaire du Sénégal procède des mêmes principes que celle de la Côte d'Ivoire. Lors de la séance solennelle d'installation de la Cour suprême à laquelle assistaient le président de la République et le ministre de la Justice, son premier président M. Isaac FORSTER, membre de la Commission internationale de Juristes, a pu dire en s'adressant aux parlementaires et aux magistrats réunis : « si vos lois sont mal faites, nous les annulerons; si vos jugements sont mal rendus, nous les casserons; je le dis ici publiquement, pour qu'on sache qu'au Sénégal la loi passe avant la politique ». Le fait qu'un

haut magistrat ait pu parler en ces termes en présence des plus hauts dignitaires de l'Etat montre le degré d'indépendance de la justice au Sénégal. Quant au recrutement des magistrats, il est assuré d'une part par le détachement de personnel judiciaire français dans le cadre de conventions d'assistance technique, d'autre part par la formation de juristes africains à la Faculté de droit de Dakar.

M. Jean KRÉHER (France) rappelle quelques principes généraux sur lesquels l'accord s'était fait au Congrès de New Delhi. D'abord, l'indépendance de la magistrature est une condition nécessaire à l'existence d'une société libre sous la règle de la Primauté du Droit. Cela implique que les magistrats soient recrutés dans des conditions qui garantissent leur qualification. Ensuite, la magistrature doit bénéficier d'un statut qui définisse d'une façon précise les conditions de nomination, d'avancement et de révocation. A New Delhi, les divers systèmes de nomination des juges avaient été discutés; le système de l'élection et celui de la nomination par l'autorité législative avaient été peu recommandés; l'option restait ouverte entre la nomination par l'Exécutif et la cooptation par les magistrats eux-mêmes; la majorité s'était prononcée en faveur d'un régime mixte, combinant l'intervention des Pouvoirs exécutif et judiciaire. C'est à cette idée que répond, en France et dans certains pays africains de tradition française, l'institution du Conseil supérieur de la magistrature. Enfin le magistrat doit être inamovible, c'est-à-dire avoir la garantie de rester en fonctions jusqu'à une limite d'âge précisée à l'avance.

M. Christian CASSELL (Libéria) observe que le but de la discussion doit être de diagnostiquer les points de faiblesse des divers systèmes d'organisation judiciaire, afin de présenter des recommandations aux autorités compétentes pour y remédier. Ces systèmes doivent être appréciés par comparaison avec les normes fixées dans la Déclaration de Delhi, le point essentiel étant que la justice doit bénéficier de la plus complète indépendance.

M. Abu RANNAT (Soudan) expose que dans son pays tous les tribunaux relèvent de l'autorité directe du *Chief Justice*. Il y a trois ordres de tribunaux : les tribunaux ordinaires, les tribunaux musulmans et les tribunaux indigènes. L'articulation des premiers est inspirée du système anglais : au sommet la Cour d'appel et la Haute Cour, dont les juges sont nommés par le chef de l'Etat sur recommandation du *Chief Justice*; à un niveau inférieur, les juges de district ont compétence en matière civile et les *magistrates* en matière pénale. Les appels contre les décisions des tribunaux indigènes sont portés devant les *magistrates*. Les juges de district, *magistrates* et présidents des tribunaux indigènes sont nommés par le *Chief Justice*. L'autorité de ce haut magistrat s'étend donc à l'ensemble du personnel judiciaire.

M. Anthony MITCHLEY (Rhodésie du Nord) souligne le contraste entre l'organisation judiciaire de l'Angleterre et celle des colonies anglaises et s'étonne que la justice, qui jouit en Angleterre d'un si haut degré d'indépendance et de prestige, soit traitée dans les colonies

comme une simple branche de l'administration. En Rhodésie du Nord par exemple, le gouvernement a pris sur les magistrats parce qu'il est maître de leur avancement et de leur affectation. Il est regrettable que dans ce pays les juges n'aient pas toute la compétence professionnelle désirable, ce qui nuit à la réputation de la justice.

M. Herbert CHITEPO (Rhodésie du Sud) relève que dans les territoires britanniques encore dépendants les magistrats sont nommés par l'administration et considérés comme des fonctionnaires ordinaires. Il désirerait savoir comment les pays de tradition britannique qui viennent d'accéder à l'indépendance ont pu résoudre cette contradiction.

M. Joseph POUABOU (Congo-Brazzaville) observe qu'on peut comprendre l'indépendance du Pouvoir judiciaire vis-à-vis de l'Exécutif et du Législatif comme une simple tolérance, ou au contraire comme une règle constitutionnelle. Il souhaite que les nouveaux Etats africains s'inspirent du modèle français et consacrent dans leurs constitutions le principe de la séparation des pouvoirs. Il faut d'ailleurs, pour que les magistrats soient réellement indépendants, qu'une situation matérielle convenable leur soit assurée.

M. Udo UDOMA (Nigéria), répondant aux préoccupations manifestées par M. Chitepo, expose qu'au Nigéria l'indépendance de la magistrature bénéficie de garanties très fortes. En effet, l'article 104 de la constitution fédérale prévoit l'institution d'un Conseil du service judiciaire (*Judicial Service Commission*) de qui relèvent le choix et la nomination des juges de la Cour suprême fédérale. Les constitutions des trois régions prévoient également l'institution dans chacune d'elles d'un Conseil du service judiciaire. De plus, seuls peuvent être nommés à des fonctions judiciaires les avocats ayant au moins dix ans de pratique. L'effet de ces dispositions est d'éliminer de ce domaine toutes les intrusions de la politique. Le point faible est encore le mode de nomination des juges des *County Courts*, qui n'ont pas de formation juridique et n'ont d'ailleurs qu'une compétence très limitée. L'orateur précise que les membres des Conseils du service judiciaire sont en grande majorité des magistrats en activité ou en retraite.

M. Alexis DEDÉ (Congo-Léopoldville) expose que la « loi fondamentale » du Congo prévoit deux ordres de juridictions : les tribunaux dits de droit commun, inspirés du modèle belge, c'est-à-dire français, et les tribunaux coutumiers ou indigènes. Pour les premiers, que ce soit au niveau des provinces ou au niveau de la Fédération, l'indépendance des magistrats est fortement garantie par les modes de nomination et d'avancement et la règle de l'inamovibilité. Pour les seconds, les dispositions qui les concernent sont malheureusement encore très incomplètes et fragmentaires.

M. G. K. J. AMACHREE (Nigéria) rappelle qu'au Nigéria, il y a quelques années, un fonctionnaire sans formation juridique pouvait encore être nommé juge à une Cour provinciale. Un des premiers soucis du gouvernement nigérien, avant même que l'indépendance du pays ait été consacrée, a été de séparer la justice de l'administration :

d'où l'institution des Conseils du service judiciaire (*Judicial Service Commissions*) au niveau de la Fédération et de chacune des régions. Si ces conseils comprennent des représentants de l'administration, les magistrats sont en majorité. Quant aux règles sur la révocation des juges, elles soumettent cette mesure à des conditions extrêmement rigoureuses, et la décision finale appartient à la Reine ou au comité judiciaire du Conseil privé. Enfin, des règles budgétaires garantissent l'intangibilité des traitements des magistrats.

Mercredi 4 janvier 1961

(matin)

M. G. K. J. AMACHREE (Nigéria) désire ajouter quelques mots à son exposé de la veille sur le Conseil du service judiciaire de la Fédération, et précise que tous les membres de cet organisme doivent être obligatoirement des juristes.

M. Amadou KANE (Mali) déclare que la constitution du 22 septembre 1960 de la République du Mali, dans son article 42, assure et garantit l'indépendance du Pouvoir judiciaire. Il y a séparation entre les juridictions judiciaires et la juridiction administrative. Les premières comprennent la cour d'appel de Bamako, trois tribunaux de première instance, à Kayes, Ségou et Mopti, des sections de ces tribunaux et des justices de paix à compétence étendue. Une Cour de cassation doit être prochainement mise en place. Le contentieux administratif relève de la Cour d'Etat, composée des sections constitutionnelle, du contentieux et des comptes; ses membres, nommés pour cinq ans, jouissent d'une indépendance réelle vis-à-vis de l'Exécutif.

M. Edouard MONVILLE (Sénégal) souligne l'importance de la question des tribunaux coutumiers. Au Sénégal, leur organisation est complexe. On trouve à la base les tribunaux du premier degré, composés de notables autochtones et qui ont juridiction en matière de droit civil local. Au-dessus les tribunaux du second degré, qui d'ailleurs jugent en premier ressort les litiges dont l'intérêt est supérieur à 6.000 francs C.F.A. Au-dessus encore le tribunal supérieur de droit local, présidé par un magistrat de carrière assisté d'assesseurs connaissant la coutume. Enfin la juridiction de cassation, qui est aujourd'hui la Cour suprême. Cette organisation n'offrirait aux justiciables aucune garantie: aussi doit-elle être entièrement réformée. Les tribunaux coutumiers vont disparaître, et être remplacés par des justices de paix de droit moderne dont le service sera assuré par des praticiens ayant reçu une formation juridique accélérée.

M. Herbert CHITEPO (Rhodésie du Sud) suggère qu'à ce point de la discussion la commission résume les points sur lesquels un accord unanime a été enregistré sous la forme d'un projet de résolution, qui serait mis en forme par un comité de rédaction et ultérieurement trans-

mis à l'assemblée plénière. M. Jean KRÉHER (France) objecte qu'il est difficile à une commission aussi nombreuse d'entreprendre la rédaction d'un texte, et propose que cette tâche soit confiée à un petit groupe. M. BERTHAN-MACAULEY (Sierra Leone) et M. Amadou KANE (Mali) appuient ce point de vue.

M. CHITEPO revient sur la question des tribunaux indigènes, et insiste pour que la commission prenne position contre un système commun à beaucoup de territoires britanniques encore dépendants, qui confie des attributions judiciaires importantes à des fonctionnaires de l'administration coloniale dépourvus de toute formation juridique. M. Israël MAISELS (Afrique du Sud) soutient cette proposition.

M. Vivian BOSE (Inde) signale qu'en Inde ce sont les tribunaux ordinaires qui jugent les litiges de droit coutumier. M. Christian CASSELL (Libéria) souhaiterait que la commission condamne les intrusions de l'Exécutif dans le cours de la justice, trop fréquentes dans beaucoup de pays. M. Udo UDOMA (Nigéria) propose que les principes admis pour la nomination des juges s'appliquent également à la désignation des magistrats des tribunaux indigènes. M. Ahmed ATABANI (Soudan) voudrait une claire définition du « Pouvoir judiciaire ». A son sens, le Pouvoir judiciaire englobe toutes les autorités responsables de l'administration de la justice, donc les tribunaux coutumiers aussi bien que les tribunaux ordinaires, et les uns et les autres doivent bénéficier des mêmes garanties d'indépendance.

Sir Arku KORSAH (Ghana) rappelle qu'en Gold Coast l'administration britannique avait créé deux ordres bien distincts de tribunaux : les tribunaux de droit anglais et les tribunaux indigènes. C'était dans la logique du système colonial. Dès 1951 une commission avait proposé que les tribunaux indigènes, alors au nombre d'environ trois cents, soient placés sous l'autorité du *Chief Justice*, et dès l'accession du Ghana à l'indépendance l'organisation judiciaire a été entièrement refondue et unifiée. L'application du droit coutumier local relève maintenant des tribunaux ordinaires, qui au besoin consultent un expert si le point de droit en litige n'a pas été antérieurement fixé par la jurisprudence. Au sommet de la hiérarchie judiciaire se trouvent la Haute Cour, et la Cour suprême qui est la juridiction d'appel; aux échelons inférieurs, les tribunaux de « circuit » comparables aux *County Courts* d'Angleterre, les *magistrates* de district qui sont des juristes de profession, et enfin les *magistrates* locaux qui, s'ils n'ont pas toujours une formation juridique, présentent de fortes garanties d'expérience et d'honorabilité et n'ont d'ailleurs qu'une compétence restreinte. Ainsi la justice ghanéenne ne forme plus qu'un seul corps, sous l'autorité du *Chief Justice*. La justice se trouve d'autre part entièrement séparée et indépendante de l'administration, et le *Chief Justice* traite directement avec le chef de l'Etat. C'est le *Chief Justice* qui soumet la nomination des magistrats à la signature du chef de l'Etat. En résumé, l'organisation judiciaire du Ghana est très fidèlement copiée sur le modèle anglais et les garanties d'indépendance du Pouvoir judiciaire sont très fortes.

Le doyen DECOTTIGNIES (Sénégal) insiste sur la nécessité de séparer le problème de l'organisation judiciaire du problème de l'indépendance de la magistrature, la commission devant traiter essentiellement ce dernier. M. Victor KANGA (Cameroun) rappelle que le Cameroun s'est attaché à unifier la justice en intégrant les tribunaux coutumiers dans l'ordre des juridictions de droit commun. M. Edouard MONVILLE (Sénégal) estime nécessaire de poser le principe de l'uniformité du droit : une société moderne doit avoir un droit moderne qui soit le même pour tous les citoyens. La conséquence doit en être l'intégration des magistrats coutumiers dans l'ordre judiciaire après qu'ils aient reçu une formation appropriée.

Sir Adetokunbo ADEMOLA (Nigéria) revenant sur la question des tribunaux coutumiers rappelle qu'au Nigéria, dans la région du Nord, les magistrats de ces juridictions sont nommés par le Conseil du service judiciaire. Il y a donc unité de la justice. Quant à la question générale du mode de nomination des magistrats, il estime dangereux de laisser la décision à un seul homme, serait-il le *Chief Justice*, et marque sa préférence pour le système nigérien qui donne compétence à cet effet à une autorité collégiale indépendante de l'Exécutif. Encore faut-il que la désignation des membres du Conseil du service judiciaire ne soit pas elle-même à la discrétion de l'Exécutif. Dans son organisation actuelle, le Conseil se compose de quatre membres : le *Chief Justice*, président, un magistrat désigné par le premier ministre, le président de la Commission de la fonction publique et une personne exerçant ou ayant exercé des fonctions judiciaires dans un pays quelconque du Commonwealth.

M. Eli W. DEBEVOISE (Etats-Unis) expose le système en vigueur aux Etats-Unis pour la nomination des magistrats des juridictions fédérales. Le président des Etats-Unis, après avoir pris l'avis de l'*Attorney General* et du *Chief Justice*, propose un candidat au Sénat qui doit approuver son choix par un vote à la majorité des deux-tiers. Il y a donc participation des trois Pouvoirs à la nomination. M. A. ADEMOLA (Nigéria) estime que ce système donne peut-être satisfaction dans des pays où les institutions judiciaires sont fortement consolidées, mais qu'il serait dangereux dans les nouveaux Etats africains de faire intervenir les assemblées législatives en cette matière. M. Fatayi WILLIAMS (Nigéria) signale que dans la région Ouest du Nigéria l'intégration des magistrats des tribunaux coutumiers a suscité de sérieuses difficultés pratiques : dans cette seule région il y a environ six cents magistrats, et il peut-être délicat pour le Conseil du service judiciaire de faire un choix éclairé.

Le PRÉSIDENT propose de clore la discussion sur la première question du plan de travail et de passer à l'examen des quatrième et sixième questions, en laissant provisoirement de côté les deuxième et troisième questions. Les questions (4) et (6) sont ainsi formulées :

« 4) a) Dans quelle mesure la profession organisée d'avocat est-elle libre d'administrer ses propres affaires?

b) Quels autres organes exercent ou partagent des pouvoirs de contrôle sur la profession d'avocat?

Quels effets a l'exercice de ces pouvoirs sur l'indépendance du Barreau?

6) Quelle est la situation morale de la Magistrature et du Barreau dans la collectivité, et quel concours peuvent-ils l'un et l'autre apporter au pouvoir exécutif et au pouvoir législatif, hors de l'enceinte des tribunaux, en vue de maintenir la Primauté du Droit par des moyens toujours plus efficaces? »

Répondant à une observation de M. Hugh MITCHLEY (Rhodésie du Nord), M. Herbert CHITEPO (Rhodésie du Sud) et M. BERTHAN-MACAULEY (Sierra Leone) soulignent que la troisième commission doit se garder de toute interférence avec les travaux des deux autres commissions et se tenir dans les limites du sujet qui lui est assigné : l'étude des moyens par lesquels le barreau peut contribuer à la protection des droits individuels et au maintien de la Primauté du Droit.

Le doyen DECOTTIGNIES (Sénégal) signale la diversité des conceptions possibles sur l'organisation du barreau. Pour s'en tenir aux pays de tradition française, la défense est entièrement libre devant les tribunaux coutumiers; en Guinée la profession d'avocat a été fonctionnarisée; dans beaucoup de pays les avocats-défenseurs sont des sortes d'officiers ministériels nommés par le gouvernement; enfin, depuis quelques années, on voit se créer des barreaux sur le modèle français : c'est le cas à Madagascar depuis 1957, en Côte d'Ivoire depuis 1959 et au Sénégal depuis 1960.

Sir Arku KORSAH (Ghana) souhaite que s'établissent des contacts entre les membres des barreaux des différents pays d'Afrique occidentale et que soient formulées des règles communes reconnues dans chacun de ces pays. Mais avant tout, il souhaite que les juristes puissent être formés sur place dans des centres africains d'enseignement du droit.

M. Edouard MONVILLE (Sénégal) estime que la commission doit affirmer le principe de l'indépendance du barreau vis-à-vis des pouvoirs publics. Dans trois pays de langue française (Madagascar, la Côte d'Ivoire et le Sénégal), cette indépendance est aujourd'hui garantie et les avocats, groupés en barreaux administrés par un Conseil de l'Ordre, assurent leur propre discipline. La législation sénégalaise est particulièrement libérale : en cas d'incident à l'audience, le tribunal doit dresser un procès-verbal et le transmettre au Conseil de l'ordre avant de prendre une sanction contre l'avocat. Mais cette solution n'est possible que là où les avocats sont en nombre suffisant pour constituer un Ordre et un Conseil de l'Ordre. Ce n'est pas le cas dans la plupart des autres Etats, et pour ces pays il serait nécessaire de trouver une formule qui garantisse l'indépendance du barreau nonobstant l'absence d'un Ordre des avocats.

M. Anthony MITCHLEY (Rhodésie du Nord) expose que dans ce pays les mêmes praticiens cumulent les fonctions d'avocat et d'avoué. Ce cumul nuit à l'autorité et à l'indépendance du barreau. La plupart

des praticiens sont trop absorbés par le travail de bureau pour s'intéresser aux problèmes généraux de la défense du droit. Beaucoup consacrent l'essentiel de leur activité aux affaires de grandes sociétés dont ils doivent ménager les intérêts. Sans aller jusqu'à séparer les deux professions, il serait possible et souhaitable de créer une association du barreau dont l'activité serait orientée vers l'étude des questions législatives. En effet, une des fonctions essentielles du barreau doit être de suivre les travaux des organes législatifs et d'organiser la résistance contre les projets qui seraient contraires aux libertés individuelles et aux principes généraux de droit.

M. Ahmed ATABANI (Soudan) souligne, lui aussi, l'importance de l'indépendance du barreau. Au Soudan, la loi confie la discipline de la profession d'avocat à un Comité du barreau (*Bar Committee*) composé du *Chief Justice*, de l'*Attorney General* et du président de l'association des avocats. C'est cet organisme qui se prononce sur les demandes d'admission au barreau, qui prend éventuellement des mesures disciplinaires et qui émet les règlements sur l'exercice de la profession.

M. BERTHAN-MACAULEY (Sierra Leone) estime que les avocats ne doivent pas avoir à craindre des sanctions s'ils ont à plaider contre le gouvernement. Or il peut être dangereux à ce point de vue que des fonctionnaires de l'Exécutif, tels que l'*Attorney General*, fassent partie de l'organisme doté des pouvoirs disciplinaires. M. G. K. J. AMACHREE (Nigéria) réplique en citant l'exemple du Nigéria, où ces pouvoirs appartiennent à un Conseil de discipline (*Disciplinary Committee*) composé de l'*Attorney General*, président, du *Solicitor General* et de trois avocats anciens. Toute plainte contre un avocat doit être adressée à l'*Attorney General*, qui classe celles qui lui paraissent fantaisistes et ne porte devant le Conseil de discipline que celles qui présentent quelque substance; si le Conseil lui-même estime que la plainte semble fondée, il la transmet à la Cour suprême fédérale à qui appartient la décision. Encore l'intéressé peut-il faire appel à Londres devant le Conseil privé. Ainsi, malgré la présence de fonctionnaires de l'Exécutif dans l'organisme disciplinaire, l'avocat bénéficie de garanties au moins aussi solides que celles qu'il pourrait trouver dans un organisme purement corporatif.

M. Hugh MITCHLEY (Rhodésie du Nord) insiste sur l'importance vitale d'un statut qui garantisse l'indépendance de la magistrature et du barreau. Dans un pays comme l'Angleterre, cette indépendance repose sur une pratique constitutionnelle séculaire. Il n'en est malheureusement pas de même en Rhodésie du Nord, où la justice est traitée sur le même pied que n'importe quel service public. Ce doit être un des objectifs du Congrès d'affirmer l'indépendance de la magistrature et du barreau, indépendance qui doit être garantie dans chaque pays par la constitution. C'est à cette condition que la justice pourra censurer les abus d'autorité des autres Pouvoirs. L'orateur redoute les conséquences que pourrait avoir en Afrique un système de nomination des juges tel que celui qui a été décrit pour les Etats-

Unis par M. DEBEVOISE. M. Elie DEBEVOISE (Etats-Unis) répond qu'il n'a jamais eu l'intention de donner ce système en modèle aux pays africains; il suppose entre autres conditions un minimum d'équilibre entre deux partis politiques, et son application serait désastreuse dans des pays où un parti dispose d'une écrasante majorité. En ce qui concerne la discipline du barreau, à New-York les plaintes contre les avocats sont portées devant un comité de la *Bar Association*. Ce comité fait un tri sévère et ne transmet au tribunal que les plaintes qu'il juge pouvoir être fondées. La décision appartient au tribunal qui peut, le cas échéant, infliger un blâme ou prononcer la suspension ou la radiation.

Mercredi 4 janvier 1961

(après-midi)

M. Gerald GARDINER (Royaume-Uni) expose qu'en Angleterre les pouvoirs disciplinaires sur les avocats, dans chacune des quatre *Inns of Court*, appartiennent aux *Benchers* qui sont des juges agissant par délégation de leurs collègues. S'il est inévitable qu'une autorité extérieure intervienne dans la discipline de cette profession, c'est l'intervention du Pouvoir judiciaire qui est la plus admissible. Or dans certains pays d'Afrique, l'indépendance du barreau semble dangereusement menacée. En Afrique du Sud, un projet de loi tend à conférer au ministre de la Justice des pouvoirs dans ce domaine. Au Ghana on trouve quelque chose d'analogue. A cette question se rattache celle de l'enseignement du droit. Sans doute est-il souhaitable que les nouveaux Etats assurent sur place la formation de leurs juristes, mais il faut éviter que les établissements d'enseignement du droit soient trop étroitement contrôlés par l'administration ou qu'ils disposent eux-mêmes de pouvoirs disciplinaires sur les juristes qu'ils ont formés. L'orateur souhaite que la commission, dans ses résolutions, affirme que l'autorité disciplinaire doit appartenir soit au barreau lui-même, soit à la justice.

M. BERTHAN-MACAULEY (Sierra Leone) appuie cette suggestion. Sir Arku KORSAH (Ghana) tient à rectifier un malentendu au sujet des compétences disciplinaires du Conseil de l'enseignement juridique au Ghana. Cet organisme assure les mêmes fonctions que les *Benchers* en Angleterre. Il instruit les plaintes, mais la décision finale appartient à la Cour. Il a paru opportun que le Conseil, responsable de la formation des juristes, soit également responsable de leur discipline. Mais le Conseil est uniquement composé de juristes et échappe à toute immixtion de l'Exécutif. M. A. ADEMOLA (Nigéria) veut ajouter quelques précisions aux explications données durant la matinée par le *Solicitor General* du Nigéria, M. G. K. J. Amachree. L'organisation du barreau nigérien est en voie de transformation. Le projet est d'établir un conseil de discipline composé de l'*Attorney General* de

la Fédération, de ceux des trois régions et d'un certain nombre d'avocats. Le conseil instruira les plaintes et les transmettra à une juridiction présidée par un juge de la Haute Cour assisté de quinze avocats, qui statuera sous réserve d'appel devant la Cour suprême fédérale.

M. Herbert CHITEPO (Rhodésie du Sud) revient sur la question de l'enseignement du droit : à défaut d'un centre d'enseignement dans chaque pays, il serait souhaitable que soient créés des centres régionaux comme dans certains pays de langue française. Sir Arku KORSAH (Ghana) est également favorable au groupement de plusieurs pays pour la création d'un centre d'enseignement commun. M. Victor KANGA (Cameroun) rappelle que dans tous les pays de langue française l'admission au barreau est subordonnée aux mêmes conditions qu'en France : le postulant doit être titulaire de la licence en droit et du certificat d'aptitude à la profession d'avocat. M. Israël MAISELS (Afrique du Sud) estime qu'en tout cas l'admission d'un candidat au barreau doit échapper entièrement au contrôle de l'administration; chaque pays a ses règles particulières sur les conditions d'exercice de la profession, mais ce principe est d'une portée absolument générale. La décision doit appartenir à un organe corporatif composé uniquement d'avocats, et le seul contrôle admissible est celui de la Cour. En ce qui concerne l'enseignement du droit, il craint que des établissements locaux ne soient pas toujours d'un niveau satisfaisant; il peut être dans certains cas préférable de former les juristes africains dans les Universités anglaises, françaises ou américaines. Enfin, il recommande que des accords de réciprocité soient conclus entre pays voisins pour l'admission des avocats à la barre des tribunaux. M. Edouard MONVILLE (Sénégal) admet que chaque pays puisse organiser son barreau comme il l'entend. Mais cette organisation doit garantir la compétence et l'indépendance de l'avocat. Le problème est délicat surtout dans les pays où les avocats sont trop peu nombreux pour constituer un barreau autonome. La solution la plus satisfaisante en ce cas est de confier aux tribunaux les pouvoirs disciplinaires.

M. BERTHAN-MACAULEY (Sierra Leone) relève que dans les pays de tradition anglaise, l'*Attorney General* fait partie en règle générale de l'organisme responsable de la discipline du barreau. Cette pratique s'inspire manifestement de l'exemple de l'Angleterre, où l'*Attorney General* est le chef du barreau. Mais en Afrique ce haut fonctionnaire est avant tout un organe de l'Exécutif, et son intervention dans la discipline du barreau peut être inopportune. M. Herbert CHITEPO (Rhodésie du Sud) souhaite que des précisions soient données sur le rôle de l'*Attorney General* dans des pays comme l'Angleterre et l'Afrique du Sud où le barreau est solidement organisé. M. Gérard GARDINER (Royaume-Uni) précise qu'en Angleterre l'*Attorney General* est membre du Conseil de l'ordre du barreau (*General Council of the Bar*), mais non du Conseil de discipline. M. Israël MAISELS (Afrique du Sud) ajoute qu'en Afrique du Sud l'*Attorney General* n'est pas membre du Conseil de l'ordre et ne joue absolument aucun rôle en matière disciplinaire; dans ce domaine, la décision appar-

tient à la Cour suprême saisie par le Conseil de l'ordre. M. Kai BECHGAARD (Kenya) expose que dans ce pays la décision appartient également à la Cour suprême, qui est saisie par le Conseil de discipline dont l'*Attorney General* et le *Solicitor General* sont membres de droit, mais où les avocats sont en très large majorité. M. BERTHAN-MACAULEY (Sierra Leone) insiste sur l'influence que peut avoir dans les affaires intérieures du barreau l'*Attorney General* qui, dans les pays africains de langue anglaise, est un homme politique.

M. Victor KANGA (Cameroun) désire revenir sur les craintes exprimées par M. Maisels au sujet des établissements d'enseignement du droit en Afrique. Il précise que plusieurs Facultés de droit ont été créées ou sont en voie d'être créées dans les pays de langue française, que ce sont des centres d'enseignement du droit moderne et non du droit indigène, et que les professeurs ont les mêmes qualifications que dans les Universités françaises. Le doyen DECOTTIGNIES (Sénégal) confirme ce point, rappelle qu'il y a une Faculté de droit à Dakar et des Centres d'enseignement supérieur à Abidjan, Brazzaville et Tananarive, et que les diplômés délivrés par ces établissements ont la même valeur que ceux des Universités françaises. Il souhaite que les échanges se multiplient avec les Universités des pays d'expression anglaise.

M. Ahmed ATABANI (Soudan) désire de son côté revenir sur la question du rôle de l'*Attorney General* dans la discipline du barreau. Au Soudan l'*Attorney General* n'est pas un homme politique, mais un fonctionnaire de l'administration, et il ne fait pas partie de l'organe disciplinaire du barreau. Les avocats sont considérés comme des auxiliaires de la justice, et les plaintes dont ils peuvent être l'objet sont portées devant la Haute Cour ou devant le *Chief Justice*. M. Hugh MITCHLEY (Rhodésie du Nord) réitère les craintes déjà exprimées : dans les pays africains de langue anglaise, l'*Attorney General* n'est pas comme en Angleterre un avocat de profession, c'est un fonctionnaire nommé par le ministre des Colonies, donc un agent de l'Exécutif, et il est dangereux d'introduire un agent de l'Exécutif dans l'organe chargé de veiller à la discipline du barreau.

Le PRÉSIDENT déclare les débats clos sur les questions (4) et (6), et propose de passer à la discussion du cinquième point du plan de travail ainsi formulé :

« 5) Quelles sont les garanties offertes aux justiciables pour leur assurer le libre accès auprès des tribunaux ?

a) Est-il en principe possible d'obtenir une consultation juridique, et si nécessaire, l'assistance d'un homme de loi, quelle que soit la situation financière de l'intéressé, pour des affaires criminelles ou pour des affaires civiles ?

b) Dans l'affirmative, quelles sont les restrictions éventuellement imposées au droit à une consultation ou à une assistance judiciaire entièrement ou partiellement gratuite ?

c) Dans quelle mesure les membres du Barreau sont-ils disposés à offrir leurs services gratuitement, en totalité ou en partie, pour des affaires mettant en jeu la vie, la liberté, la propriété ou l'honneur?

d) S'il existe un système de consultation ou d'assistance judiciaire entièrement ou partiellement gratuite, les avocats disposés à y participer ont-ils la réputation et l'expérience nécessaires? »

Sir Arku KORSAH (Ghana) expose que dans son pays l'accès aux tribunaux est libre et égal pour tous, en ce sens que rien n'empêche un citoyen de porter une affaire quelconque devant un tribunal. Reste la question des frais de procédure. En matière pénale, le gouvernement couvre les frais de la défense de l'inculpé seulement dans les affaires capitales; les inculpés poursuivis pour d'autres infractions ne reçoivent aucune assistance. En matière civile, le juge saisi peut dispenser le demandeur du paiement des frais en l'autorisant à agir *in forma pauperis*; mais cette dispense ne vaut que pour les frais de justice proprement dits, et l'intéressé ne bénéficie pas de l'assistance gratuite d'un conseil. M. BERTHAN-MACAULEY (Sierra Leone) rappelle que le rôle des tribunaux est de garantir les droits et les libertés individuelles. Il est donc essentiel que tout citoyen puisse faire appel à leur protection quelle que soit sa situation pécuniaire. Or il n'existe en Sierra Leone aucun système d'assistance judiciaire cohérent: tout est laissé à la bonne volonté des membres du barreau. Il serait important que le Congrès formule quelques principes de portée générale sur l'opportunité d'établir dans chaque pays un système qui permette à tout citoyen, quels que soient ses moyens de fortune, de défendre ses droits devant les tribunaux. M. A. ADEMOLA (Nigéria) exprime son accord sur cette suggestion. Au Nigéria, la constante augmentation des frais de justice rend une réforme d'autant plus nécessaire. Il est vain de proclamer dans la constitution le principe du libre accès aux tribunaux si l'on ignore l'aspect pécuniaire du problème. L'orateur ajoute quelques observations sur les formes actuelles de l'assistance judiciaire dans beaucoup de pays africains. En matière pénale, l'Etat se préoccupe en général de pourvoir à la défense des inculpés passibles de la peine de mort; encore faudrait-il que la défense soit confiée à des avocats expérimentés, et non à des débutants. En matière civile, ce serait aux associations professionnelles d'avocats de mettre sur pied un système d'assistance, à l'exemple de celui qui a été créé en Angleterre par des initiatives privées.

M. Gerald GARDINER (Royaume-Uni) estime qu'un système d'assistance judiciaire satisfaisant est un élément essentiel d'un régime de légalité. Le principe peut être posé sous cette forme générale, étant entendu que les modalités de son application varieront suivant les pays. Il semble que les pays africains de langue française aient un système d'assistance judiciaire beaucoup plus complet que les pays de langue anglaise, et l'orateur s'étonne que les seconds ne puissent faire aussi bien que les premiers. M. Edouard MONVILLE (Sénégal) expose dans ses grandes lignes le système des pays de droit français. En matière pénale, l'assistance judiciaire est de droit devant les juri-

dictions criminelles, et quand l'inculpé est mineur ou passible de la relégation. En matière civile, les demandes d'assistance judiciaire sont soumises à une commission; le plaideur qui en bénéficie est dispensé du paiement des frais de justice et reçoit les services gratuits d'un avocat et d'un huissier. Là où existe un barreau organisé, comme au Sénégal, c'est le bâtonnier qui commet à tour de rôle chacun de ses confrères pour assister les plaideurs nécessiteux. M. Hugh MITCHLEY (Rhodésie du Nord) estime que dans ce pays l'assistance judiciaire est beaucoup plus complète que dans la plupart des pays de droit anglais. En matière pénale son domaine n'est pas limité aux affaires criminelles, et elle peut être accordée par un *magistrate* quelle que soit l'infraction poursuivie. En matière civile son organisation a été prise en mains par la *Law Society*, dont tous les membres apportent leur contribution. M. J. I. C. TAYLOR (Nigéria) désire préciser qu'au Nigéria si, comme l'a dit M. Ademola, ce sont en général de jeunes avocats qui sont commis d'office dans les affaires criminelles les plus graves, c'est parce que leurs confrères plus expérimentés ne peuvent se satisfaire des honoraires très modiques alloués par l'Etat. D'autre part, on ne peut dire que l'assistance judiciaire soit inexistante en matière civile : le greffier en chef peut autoriser une personne nécessiteuse à plaider *in forma pauperis* et faire commettre un avocat pour l'assister.

M. Abu RANNAT (Soudan) expose que dans ce pays le gouvernement couvre les frais de la défense des inculpés dans les affaires criminelles les plus importantes. Cette exception mise à part, il n'y a pas de système général d'assistance judiciaire, les règles de la procédure assurant aux inculpés des garanties suffisantes. En effet tout jugement de condamnation, avant d'être définitif et exécutoire, doit être confirmé par une autorité judiciaire supérieure à celle qui l'a rendu : suivant les cas, par le *Chief Justice*, par un juge de la Haute Cour ou par un juge d'un tribunal provincial. Tout jugement est donc l'objet d'un examen attentif et impartial. M. Okoi ARIKPO (Nigéria) ajoute aux explications déjà données sur le système nigérien que les grands partis politiques couvrent en général les frais de la défense de leurs membres. D'autre part, appuyé par M. Udo UDOMA (Nigéria), il signale que le libre accès aux tribunaux pose d'autres problèmes que celui de l'assistance judiciaire. Les deux orateurs s'inquiètent de voir qu'au Nigéria le législateur a tendance à soustraire certaines matières à la juridiction des tribunaux. C'est ainsi que dans le domaine de l'organisation des chefferies, qui cependant affecte les droits individuels, la loi donne le dernier mot à l'Exécutif et refuse aux intéressés tout recours en justice. M. Anthony MITCHLEY (Rhodésie du Nord) confirme que dans ce pays l'organisation de l'assistance judiciaire est plus satisfaisante que dans beaucoup d'autres pays africains de droit anglais, mais souhaiterait voir adopter un système analogue à celui des pays de droit français. De plus, en matière civile, où les frais de justice augmentent sans cesse, on pourrait adopter une procédure plus simple et moins coûteuse.

Le PRÉSIDENT prend acte de l'accord unanime de la commission sur l'opportunité d'organiser dans chaque pays un système d'assistance judiciaire permettant aux justiciables de faire valoir leurs droits sans égard à leurs ressources pécuniaires.

Sur l'invitation du Président, Sir Patrick DEVLIN (Royaume-Uni) et M. Edouard MONVILLE (Sénégal) donnent lecture des avant-projets de conclusions qu'ils ont l'un et l'autre rédigés sur les points déjà discutés par la commission. Il est convenu qu'ils poursuivront ensemble leur travail de rédaction afin de mettre en harmonie leurs textes respectifs.

M. Israël MAISELS (Afrique du Sud) insiste sur la nécessité d'élaborer ces conclusions dans un esprit réaliste. Il serait vain de demander à l'Exécutif de se démettre de tout pouvoir dans la nomination des magistrats. Sir Adetokunbo ADEMOLA (Nigéria) demande aux rédacteurs de bien vouloir coordonner leurs travaux. M. Herbert CHITEPO (Rhodésie du Sud) rappelle que les textes qui viennent d'être lus ne sont que des avant-projets et que leur mise en forme va se poursuivre. Sir Patrick DEVLIN propose que la commission réaffirme les conclusions de la quatrième commission du Congrès de New-Delhi et limite ses propres conclusions aux points qui intéressent particulièrement le Congrès africain.

Après un court échange de vues, la commission demande aux membres du bureau de se joindre à Sir Patrick DEVLIN et à M. Edouard MONVILLE et de collaborer avec eux à la mise au point du texte qui lui sera soumis à la prochaine séance.

Jeudi 5 janvier 1961

(matin)

Sir Patrick DEVLIN (Royaume-Uni) rappelle la substance des conclusions de la quatrième commission au Congrès de New Delhi. Le comité de rédaction propose que le Congrès de Lagos réaffirme ces conclusions et que, pour tenir compte des problèmes particuliers des jeunes Etats, il souligne tout particulièrement un certain nombre de points. 1) L'indépendance absolue des magistrats du siège doit être garantie, et les auxiliaires de la justice ont le devoir de concourir à sa sauvegarde. 2) Quand, dans un pays, les règles sur la nomination, la promotion et le déplacement des magistrats ont donné satisfaction pendant une longue période et sont par ailleurs conformes aux principes fondamentaux des conclusions de New Delhi, il n'y a pas lieu de les modifier. 3) Quand ces règles ne sont pas entièrement satisfaisantes, il est souhaitable que la compétence en cette matière soit confiée à un organisme indépendant, tel que la *Judicial Service Commission* au Nigéria. 4) Le droit coutumier doit être en principe administré par les tribunaux ordinaires; s'il reste de la compétence de juri-

dictions d'exception, celles-ci doivent être organisées suivant les normes de la Primauté du Droit. 5) Il convient d'éviter qu'une compétence juridictionnelle soit confiée, surtout en matière pénale, à des fonctionnaires de l'administration. 6) La profession d'avocat doit être protégée contre les ingérences extérieures. 7) Il est souhaitable qu'un système d'assistance judiciaire soit prévu en matière civile comme en matière pénale.

M. Edouard MONVILLE (Sénégal), comme membre français du comité de rédaction, donne quelques précisions sur le point 6). Si l'organisation d'un barreau est possible, les avocats doivent assurer eux-mêmes leur recrutement et leur discipline. Là où les avocats sont trop peu nombreux pour constituer un barreau, la discipline doit être du ressort des tribunaux plutôt que de l'Exécutif.

Le PRÉSIDENT invite les membres de la commission à présenter leurs observations sur les suggestions du comité de rédaction.

M. Christian CASSELL (Libéria) souhaite que le texte des conclusions de la quatrième commission de New Delhi soit intégralement reproduit et joint en annexe au texte qui sera adopté, afin qu'il bénéficie de la même diffusion, en Afrique notamment. Il signale d'autre part qu'au Libéria l'instabilité de la situation de magistrats pose un très grave problème : le gouvernement les déplace beaucoup trop facilement, et il est à craindre que cet exemple soit suivi dans les jeunes Etats. La commission doit prendre sur ce point une position très claire, et inviter les avocats et autres auxiliaires de la justice, dans chaque pays, à user de toute leur influence pour que les juges bénéficient d'une stabilité totale et à protester quand un juge est déplacé contre son gré. Là où ces pratiques regrettables se sont établies, c'est le devoir des avocats de lutter pour les faire disparaître. Ce principe devrait être formellement exprimé dans les conclusions de la commission.

M. Hugh MITCHLEY (Rhodésie du Nord) estime que les observations qui ont été faites sur l'exercice de compétences juridictionnelles par des fonctionnaires de l'administration doivent s'appliquer à la justice civile plus encore qu'à la justice pénale. M. G. IBINGIRA (Ouganda) pense au contraire que dans la plupart des pays de langue anglaise, c'est surtout dans le domaine pénal qu'il convient de séparer la justice de l'administration. C'est également l'avis de Sir Patrick DEVLIN (Royaume-Uni), qui estime nécessaire de mettre l'accent sur les garanties toutes particulières que doit présenter la justice pénale, la liberté individuelle des citoyens étant directement en jeu.

M. Guy RAZAFINTSAMBAINA (Madagascar) demande, en ce qui concerne le point 4), que le texte qui sera adopté par la commission emploie un terme moins restrictif que celui de « droit coutumier ». Le droit malgache, par exemple, a été fixé dans les lois écrites : il n'est donc pas « coutumier » au sens strict. Il serait plus exact de parler de droit « traditionnel » ou « local ». Cette suggestion est approuvée par l'ensemble de la commission, qui décide d'employer dans le texte français l'expression « droit coutumier, traditionnel ou local ».

M. Jean KRÉHER (France) appuie la proposition de M. Cassell de reproduire intégralement le texte des conclusions de la quatrième commission de New Delhi en annexe aux conclusions qui seront adoptées. Il serait insuffisant d'y faire une simple référence ou même de les résumer. M. Edouard MONVILLE (Sénégal) partage ce point de vue.

Le PRÉSIDENT prend acte de l'accord unanime des membres de la commission sur les principes retenus par le comité de rédaction et présentés par Sir Patrick DEVLIN au début de la séance.

Le PRÉSIDENT propose de passer à la discussion des deux derniers points, ainsi formulés sous les rubriques 2) et 3) du plan de travail :

« 2) Quelle est l'autorité compétente pour fixer les règles de l'organisation judiciaire et de la procédure ?

3) Existe-t-il des dispositions constitutionnelles ou législatives interdisant au pouvoir législatif d'intervenir dans le cours des procédures en instance devant les tribunaux ? »

M. Ahmed ATABANI (Soudan) déclare qu'à sa connaissance l'interdiction faite au législateur d'intervenir dans le cours d'une instance pendante devant un tribunal n'est consacrée par aucune constitution écrite, mais correspond à la pratique suivie dans tous les pays. Parfois cependant, à titre exceptionnel, il peut être parfaitement légitime qu'une disposition rétroactive d'une loi soit applicable aux instances en cours. C'est ainsi qu'au Soudan l'administration des Finances avait, pendant plus de vingt ans, calculé sur des bases erronées les droits de mutation par décès, jusqu'au jour où un arrêt de la Haute Cour fit apparaître cette erreur. Pour éviter au Trésor d'avoir à reverser un trop-perçu de plusieurs millions de livres, une loi régularisa les perceptions d'impôts faites dans le passé. De même en Angleterre, il y a quelques années, une loi a régularisé la perception par l'administration des Postes d'une taxe sur les postes radiophoniques dont le montant dépassait les limites autorisées. Il semble donc tout à fait inutile d'incorporer dans les constitutions des dispositions rigides sur la non-rétroactivité des lois.

M. Gérard GARDINER (Royaume-Uni) estime qu'en cette matière il est essentiel de distinguer entre les lois civiles et les lois pénales. En droit pénal le principe de la non-rétroactivité ne doit subir aucune restriction, comme il était dit dans le paragraphe premier des conclusions de la troisième commission au Congrès de New Delhi. M. Hugh MITCHLEY (Rhodésie du Nord) appuie ce point de vue. En Rhodésie du Sud, une loi récente oblige les associations à tenir à jour la liste de leurs membres. Il semble que l'administration cherche à s'assurer une arme pour le cas où une association serait ultérieurement déclarée illégale. L'adhésion à cette association tomberait ainsi rétroactivement sous le coup de poursuites pénales, ce qui est inadmissible du point de vue de la Primauté du Droit. Sir Adetokunbo ADEMOLA (Nigéria) signale que la constitution du Nigéria prohibe formellement la rétro-

activité des lois pénales. Mais il est peut-être nécessaire d'aller plus loin et d'étendre cette prohibition aux lois civiles. M. Edouard MONVILLE (Sénégal) rappelle les principes du droit français en cette matière. La non-rétroactivité est une règle générale, d'ailleurs consacrée par la constitution du Sénégal. Elle n'admet que deux exceptions : en droit civil pour les règles de procédure, dont l'application est immédiate même pour les instances en cours, et en droit pénal quand la loi nouvelle est la moins rigoureuse pour l'inculpé.

M. Israël MAISELS (Afrique du Sud) reprend chacun des deux points en discussion. Sur la question 2), il estime nécessaire de distinguer entre l'organisation générale des tribunaux, qui est du domaine de la loi, et les règles intérieures de fonctionnement des tribunaux, qui doivent relever des chefs de juridictions. Sur la question 3), tout en reconnaissant que la non-rétroactivité des lois doit être la règle, il croit nécessaire d'en nuancer l'application. Même en matière pénale, des exceptions peuvent se justifier : ainsi en Afrique du Sud, pendant la dernière guerre, le législateur a dû relever les pénalités qui frappaient les profits illicites, les nouvelles peines étant applicables aux infractions déjà commises ; personne n'a contesté l'opportunité de cette mesure conforme à l'intérêt public. Autre exemple : en cas de guerre ou de troubles intérieurs, il est de règle dans tous les pays d'édicter une législation d'exception ; mais il peut être nécessaire de procéder à des arrestations avant que cette législation n'ait été promulguée ; en droit strict, les personnes frappées par ces mesures pourraient réclamer des dommages-intérêts pour détention arbitraire ; il est donc normal que, pour éviter cette conséquence, la législation d'exception régularise après coup les arrestations déjà opérées. En conclusion, il faut se garder en cette matière de formuler des règles trop rigides.

M. Eli W. DEBEVOISE (Etats-Unis) estime au contraire qu'en droit pénal la non-rétroactivité doit être un principe absolu. La constitution des Etats-Unis, comme celle du Nigéria, consacre d'ailleurs ce principe comme un élément essentiel des droits fondamentaux. M. Ahmed ATABANI (Soudan) insiste sur la nécessité de distinguer entre les domaines civil et pénal, la non-rétroactivité devant être une règle absolue dans le second. M. Victor KANGA (Cameroun) appuie ce point de vue et estime nécessaire d'affirmer le principe de la non-rétroactivité des lois pénales. M. Amadou KANE (Mali) rappelle les deux exceptions à ce principe, traditionnelles en droit français, des lois de procédure et des lois pénales favorables à l'inculpé. M. Gérard GARDINER tient à préciser que la non-rétroactivité doit s'appliquer, non seulement aux lois qui créent de nouvelles infractions, mais à celles qui frappent les infractions déjà prévues de pénalités plus fortes.

M. Israël MAISELS (Afrique du Sud) prend acte de l'opinion exprimée par la quasi-unanimité des membres de la commission et déclare qu'il renonce à faire porter ses réserves dans les résolutions finales.

Le PRÉSIDENT suspend la séance afin de permettre au sous-comité de rédaction de préparer un projet de conclusions sur les deux questions qui viennent d'être discutées.

A la reprise de la séance, Sir Patrick DEVLIN (Royaume-Uni) propose qu'en ce qui concerne la non-rétroactivité des lois la commission se borne à une très brève déclaration de principe. En ce qui concerne le partage des compétences en matière d'organisation judiciaire, il estime qu'il n'y a rien à ajouter au texte de la section VI des conclusions de la quatrième commission de New Delhi, qui figureront en annexe aux résolutions finales du Congrès.

Avant de lever la séance, le PRÉSIDENT fait savoir que la séance plénière prévue pour le lendemain matin, vendredi 6 janvier, n'aura pas lieu. La commission pourra donc tenir une dernière réunion le vendredi matin et mettre au point les textes français et anglais de ses conclusions.

Vendredi 6 janvier 1961

(matin)

Le PRÉSIDENT donne lecture du texte français du projet de conclusions établi par le sous-comité de rédaction et dont voici les termes :

« La Commission réaffirme les conclusions retenues par la quatrième Commission du Congrès de 1959 de New Delhi, et pour tenir compte des problèmes particuliers des jeunes Etats, souligne tout spécialement les points suivants :

1. Une société libre affirmant le principe de la *Légalité* ne peut se maintenir sans que soit garantie l'indépendance absolue des magistrats du siège. Dans chaque pays, les auxiliaires de la justice ont l'obligation de concourir au maximum à la sauvegarde de l'indépendance du Pouvoir judiciaire.

2. La Commission reconnaît que dans divers pays il y a des règles différentes concernant la nomination, la promotion et le déplacement des magistrats, ces moyens relevant de l'Exécutif et du Législatif.

La Commission ne recommande pas l'abrogation de ces règles si en pratique elles ont été acceptées par l'ensemble des populations pendant une longue période, ont donné toute satisfaction et respectent les principes fondamentaux contenus aux paragraphes 2, 3, 4 et 5 des conclusions de la quatrième commission du Congrès de New Delhi annexées à la présente déclaration.

3. A ces principes, la Commission ajoute ce qui suit :

Dans les pays où les règles de nomination, de promotion et de déplacement des magistrats ne sont pas encore conformes aux principes ci-dessus et ne donnent pas satisfaction, la Commission recommande :

a) que cette compétence ne soit pas confiée à l'Exécutif seul ou au Législatif, mais à un organisme indépendant tel que le *Judicial Service Commission* au Nigéria ou le Conseil supérieur de la magistrature au Sénégal ;

b) que dans les pays où l'indépendance de la magistrature n'est pas déjà pleinement assurée par l'application des principes ci-dessus, ceux-ci soient appliqués en première urgence aux magistrats des juridictions pénales.

4. La Commission recommande que le droit traditionnel ou local soit administré par les tribunaux ordinaires du pays, mais souligne que tant que ce droit reste de la compétence des tribunaux coutumiers, tous les principes énoncés ci-dessus et à New-Delhi pour la sauvegarde du Principe de la *Légalité* doivent s'appliquer à ces tribunaux.

5. La Commission constate que dans certains pays l'attribution d'une compétence juridictionnelle, spécialement en matière pénale, à des personnes dépourvues de formation et d'expérience juridique ou à des fonctionnaires de l'administration, ne présente pas les garanties exigées par le Principe de la Légalité.

6. La Commission estime que, pour assurer le respect du Principe de la Légalité, il est nécessaire que la profession d'avocat échappe à toute ingérence extérieure.

a) Dans les Etats où l'organisation d'un Barreau est possible, les avocats doivent assurer eux-mêmes leur recrutement et leur discipline suivant des règles précisées au préalable par la loi ;

b) Dans les Etats où le nombre des avocats est insuffisant pour constituer un Barreau organisé, il est nécessaire que la discipline des avocats soit du ressort des tribunaux, après avis de l'avocat le plus ancien, plutôt que du Pouvoir exécutif.

7. La Commission, se référant aux conclusions de la section X des conclusions de New-Delhi, recommande que l'accès aux tribunaux soit facilité aux justiciables, notamment par l'organisation de l'assistance judiciaire en matière civile et pénale.

8. La Commission réaffirme expressément le principe suivant lequel toute législation rétroactive, notamment en matière pénale, est incompatible avec la Primauté du Droit, sauf dans les cas où la loi nouvelle est plus favorable à l'inculpé. »

M^{lle} Olive TAYLOR, secrétaire de la commission, donne lecture du texte anglais du même projet.

Les membres de la commission expriment leur accord sur l'ensemble du projet. La discussion se limitera à un point de détail, sur la rédaction du paragraphe 3, alinéa a). M. Victor KANGA (Cameroun), M. Amadou KANE (Mali) et M. Edouard MONVILLE (Sénégal) font observer qu'il existe un Conseil supérieur de la magistrature dans d'autres pays que le Sénégal. Il semble donc préférable de ne pas se référer à un pays déterminé, mais de mentionner cette institution comme existant « dans certains pays africains de langue française ». En revanche, il ressort des explications données par Sir Patrik DEVLIN (Royaume-Uni), M. Israël MAISELS (Afrique du Sud), M. Udo UDOMA (Nigéria) et Hugh MITCHLEY (Rhodésie du Nord) que l'institution de la *Judicial Service Commission* est particulière au Nigéria, et qu'une référence à ce pays est donc nécessaire à la clarté du texte.

La commission adopte donc, pour l'alinéa a) du paragraphe 3, la rédaction suivante :

« que la compétence à cet effet ne soit pas confiée à l'Exécutif ou au Législatif seuls, mais à un organisme indépendant, tel que la *Judicial Service Commission* au Nigéria ou le Conseil supérieur de la magistrature dans certains pays africains de langue française. »

Sous réserve de cette modification, la commission approuve à l'unanimité le texte du projet de conclusions. Ce texte sera remis par le président au bureau du Congrès, et soumis pour discussion à la séance plénière qui doit se tenir le même jour dans l'après-midi.

Avant que la séance ne soit levée, M. Gérard GARDINER (Royaume-Uni) et M. Christian CASSELL (Libéria), en leur nom personnel comme au nom de leurs collègues, remercient le président, le vice-président, le rapporteur, les secrétaires et les interprètes de la contribution qu'ils ont apportée aux travaux de la commission. De son côté le PRÉSIDENT rappelle que le mérite de la rédaction des conclusions revient à Sir Patrik DEVLIN et à M. Edouard MONVILLE, et il les en remercie au nom du bureau de la commission.

MEMBRES DE LA TROISIÈME COMMISSION

- | | |
|---|--|
| <p>M^{me} E. ABITBOL (<i>Côte d'Ivoire</i>)</p> <p>M. S. O. ABUDU (<i>Nigéria</i>)</p> <p>Sir A. Adetokunbo ADEMOLA (<i>Nigéria</i>)</p> <p>MM. A. ADEMOLA (<i>Nigéria</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">G. K. AMACHREE (<i>Nigéria</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Okoi ARIKPO (<i>Nigéria</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">A. M. ATABANI (<i>Soudan</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">K. BECHGAARD (<i>Kenya</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">S. C. BERTHAN-MACAULEY (<i>Sierra Leone</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">C. A. CASSELL (<i>Libéria</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Herbert W. CHITEPO (<i>Rhodésie du Sud</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Philippe COMTE (<i>Commission internationale de Juristes</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">J. D. B. COOPER (<i>Libéria</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Georges CREPPY (<i>Côte d'Ivoire</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">S. E. E. DAVIS (<i>Nigéria</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Eli Whitney DEBEVOISE (<i>Etats-Unis</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Roger DECOTTIGNIES (<i>Sénégal</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Alexis DEDÉ (<i>Congo-Léopoldville</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">A. DESALU (<i>Nigéria</i>)</p> <p>Sir Patrick DEVLIN (<i>Royaume-Uni</i>)</p> <p>MM. R. O. FAWAHNIMI (<i>Nigéria</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Gérald A. GARDINER (<i>Royaume-Uni</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">F. GIWA (<i>Nigéria</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Gérald L. IMPÉY (<i>Nigéria</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Amadou KANE (<i>Mali</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Victor KANGA (<i>Cameroun</i>)</p> <p>Sir Arku KORSAH (<i>Ghana</i>)</p> <p>MM. Jean KRÉHER (<i>France</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Noé KUTUKLUI (<i>Togo</i>)</p> <p>Chief A. O. LAWSON (<i>Nigéria</i>)</p> | <p>Sir C. E. C. Nageon de LESTANG (<i>Nigéria</i>)</p> <p>MM. C. MADARIKAN (<i>Nigéria</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Israël A. MAISELS (<i>Afrique du Sud</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">A. K. J. MAYANJU (<i>Nigéria</i>)</p> <p>MM. Anthony O. R. MITCHLEY (<i>Rhodésie du Nord</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Hugh MITCHLEY (<i>Rhodésie du Nord</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Edouard MONVILLE (<i>Sénégal</i>)</p> <p>M^{me} J. Aduke MOORE (<i>Nigéria</i>)</p> <p>MM. Sherif Aidara N'JIE (<i>Gambie</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Charles NJONJO (<i>Kenya</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">C. O. OGUNBANJO (<i>Nigéria</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">G. N. A. OKAFOR (<i>Nigéria</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">C. D. ONYEAMA (<i>Nigéria</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Joseph POUABOU (<i>Congo-Brazzaville</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Mohamed Ahmed Abu RANNAT (<i>Soudan</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Guy RAZAFINTSAMBAINA (<i>Madagascar</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">M. G. O. SOLANA (<i>Nigéria</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">O. SOMOLU (<i>Nigéria</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">J. I. C. TAYLOR (<i>Nigéria</i>)</p> <p>Mlle Olive TAYLOR (<i>Sierra Leone</i>)</p> <p>M. E. Udo UDOMA (<i>Nigéria</i>)</p> <p>Chief Ayo Q. C. WILLIAMS (<i>Nigéria</i>)</p> <p>MM. Fatayi WILLIAMS (<i>Nigéria</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Anthony Dashword WILSON (<i>Libéria</i>)</p> <p style="padding-left: 2em;">Lucien YAPOBI (<i>Côte d'Ivoire</i>)</p> |
|---|--|

SÉANCE PLÉNIÈRE

Vendredi 6 janvier

(après-midi)

La séance est ouverte à 14 heures sous la présidence de Sir Adekunbo ADEMOLA.

Le PRÉSIDENT invite l'assemblée à procéder à l'examen et à la discussion des conclusions adoptées par chacune des trois commissions. Le texte écrit de ces conclusions ayant été distribué aux participants, le président estime inutile d'en donner lecture. L'assemblée n'aura pas à se prononcer sur les propositions d'amendement qui seront présentées. Ces propositions seront seulement transmises au comité de rédaction chargé de mettre au point le texte final des conclusions du Congrès. C'est ce texte qui sera soumis au vote de l'assemblée à la séance plénière de clôture, le lendemain matin.

Le PRÉSIDENT ouvre la discussion sur les conclusions de la première commission.

M. R. A. FANI-KAYODE (Nigéria) demande que le dernier paragraphe des conclusions, rédigé en termes très généraux et aux termes duquel le Congrès a eu connaissance des mesures discriminatoires établies par la législation de certains pays, précise que ces pays sont la Rhodésie du Nord, la Rhodésie du Sud et le Nyassaland. M. BERTHAN-MACAULEY (Sierra Leone) appuie cette proposition. M. E. R. OKORODUDU (Nigéria) estime au contraire inadmissible que la discussion soit rouverte en séance plénière sur des propositions qui ont été rejetées en commission. M. Vivian BOSE (Inde) expose le point de vue de la Commission internationale de Juristes et les raisons pour lesquelles il lui semble inopportun de viser nommément certains pays dans les résolutions du Congrès. La Commission s'est donné pour règle de ne jamais lancer une accusation contre une personne, une collectivité ou un Etat sans qu'une documentation complète et solide puisse être produite à son appui. L'orateur demande au Congrès de respecter cette tradition. M. F. R. A. WILLIAMS (Nigéria) partage cette opinion. Il serait vain et dangereux de mentionner seulement certains pays si l'on ne peut donner une énumération complète. M. Gabriel d'ARBOUSSIER (Sénégal) pose la question de savoir si, dans la

formule générale qui est finalement retenue, il convient même de mentionner que ce sont des pays d'Afrique qui sont visés. C'est toute l'orientation du Congrès qui est ici en jeu : suivant qu'il s'agit d'un Congrès spécifiquement africain ou d'un Congrès international à participation africaine majoritaire, on condamnera les discriminations en Afrique ou on condamnera le principe même des discriminations.

Le PRÉSIDENT propose de passer à la discussion des conclusions de la première commission article par article. Les quatre premiers paragraphes ne font l'objet d'aucune observation.

Au sujet du paragraphe 5, qui traite de l'état d'urgence, M. F. R. A. WILLIAMS (Nigéria) souhaiterait que le texte précise le délai dans lequel l'Exécutif doit convoquer le Parlement pour faire ratifier la déclaration de l'état d'urgence. M. Ignacio SANTOS (Togo) estime que la constitution, ou au moins la loi, doivent fixer les conditions minima hors desquelles l'Exécutif ne peut déclarer l'état d'urgence. M. Gabriel d'ARBOUSSIER (Sénégal) est en faveur d'un système qui laisse au gouvernement une très large liberté d'appréciation, mais prévoit que le Parlement se réunira immédiatement et de plein droit.

Aucune observation n'ayant été présentée sur le paragraphe 6, on passe à l'examen du paragraphe 7. M. BERTHAN-MACAULEY (Sierra Leone) souhaiterait plus de précision dans la rédaction de ses dispositions. M. F. R. A. WILLIAMS (Nigéria) souligne que le recours devant les tribunaux ouvert à la personne lésée n'a de sens que dans les pays où la constitution garantit les droits fondamentaux, limitant ainsi l'arbitraire de l'Exécutif. Dans un pays comme le Ghana, où n'existe aucune garantie constitutionnelle des libertés individuelles, les tribunaux ont invariablement rejeté les recours dont ils étaient saisis et déclaré que les mesures d'arrestation attaquées étaient régulières. Sir Arku KORSAH (Ghana) réplique que toutes les personnes qui ont été arrêtées au Ghana ont eu la faculté d'engager une procédure d'*habeas corpus*. Les tribunaux n'ont rejeté leurs recours qu'après avoir constaté qu'elles étaient détenues dans les conditions prévues par la loi.

Les débats étant clos sur les conclusions de la première commission, le PRÉSIDENT propose de passer à la discussion des conclusions de la deuxième commission.

M. Ignacio SANTOS (Togo) signale que la traduction en français de ces conclusions n'est pas encore au point, et que les membres francophones de la deuxième commission acceptent que la discussion ait lieu sur le seul texte anglais.

Aucune observation n'ayant été présentée sur le préambule, la discussion s'engage sur les dispositions du paragraphe 1^{er} qui concernent les tribunaux administratifs. M. F. R. A. WILLIAMS (Nigéria) souhaiterait plus de clarté dans la rédaction. M. Kwamena BENTSI-

ENCHILL (Ghana), président de la deuxième commission, précise que l'alinéa *a*) vise le système français d'une hiérarchie indépendante, alors que l'alinéa *b*) vise le système anglo-saxon où les tribunaux de l'ordre judiciaire ont le dernier mot. M. Herbert CHITEPO (Rhodésie du Sud) expose que les tribunaux dits administratifs ont été créés récemment dans ce pays, et que les garanties offertes aux justiciables sont très faibles; il aurait été bien préférable de laisser les tribunaux ordinaires juger les recours contre l'administration. M. BERTHAN-MACAULEY (Sierra Leone) suggère quelques modifications dans la rédaction de ce paragraphe. Le PRÉSIDENT rappelle que le texte sur lequel le Congrès sera appelé à se prononcer ne doit être qu'une déclaration de principes, et non un document législatif; d'autre part, l'assemblée ne dispose que d'un temps limité; il demande donc aux orateurs de se limiter à la discussion du fond même des résolutions et de ne pas ergoter sur les mots.

L'assemblée passe à l'examen du paragraphe 2. M. Gabriel d'ARBOUSSIER (Sénégal) propose la suppression pure et simple de ce paragraphe, qui porte sur un sujet — l'état d'urgence — déjà traité par la première commission. M. Peter CHARLES (Rhodésie du Sud) est au contraire en faveur du maintien du paragraphe 2, dont l'objet essentiel est de formuler certains principes en matière d'internement administratif (*Preventive Detention*). Le premier alinéa déclare qu'en temps ordinaire l'internement administratif doit être condamné comme contraire au Principe de la Légalité. Le second alinéa précise qu'en cas d'urgence l'internement administratif doit être contenu dans des limites très strictes. M. S. J. MAYAKI (Nigéria) souhaiterait voir préciser ce qu'on doit entendre, dans le premier alinéa, par « une personne saine de corps et d'esprit ». M. J. H. C. SMYTHE (Sierra Leone) suggère que le paragraphe 2 se borne à déclarer que, hors l'état d'urgence, une personne ne peut être privée de sa liberté si elle n'est inculpée d'une infraction pénale définie. M. Joseph POUABOU (Congo-Brazzaville) s'étonne que le premier alinéa parle de « prison préventive sans procès », chose tout à fait inconnue dans les pays de droit français. M. Jean-Flavien LALIVE (Suisse) intervient alors pour dissiper l'équivoque créée par le terme anglais *Preventive Detention*: il ne désigne pas du tout la « détention préventive » telle qu'on l'entend en droit pénal français, mais l'*internement administratif*. M. Pouabou se déclare satisfait par cette explication et retire ses observations.

La discussion s'engage ensuite sur le paragraphe 3, qui traite de la mise en liberté de l'inculpé dans une procédure pénale. M. G. S. K. IBINGIRA (Ouganda) estime que si une caution est demandée comme condition de la mise en liberté, son montant doit toujours être fixé compte tenu de la situation pécuniaire de l'inculpé. M. Norman MARSH (Royaume-Uni) appuie ce point de vue. Il propose d'autre part qu'en dehors des cas énumérés sous les rubriques *a*) à *d*) comme autorisant la détention préventive de l'inculpé, la liberté provisoire soit de droit. M. Lucien YAPOBI (Côte d'Ivoire) souhaiterait que l'exi-

gence d'une caution soit présentée comme devant être exceptionnelle. Il rappelle d'autre part qu'en droit français le ministère public a son mot à dire sur la mise en liberté provisoire de l'inculpé : c'est en ce sens qu'il entend l'allusion faite dans le deuxième alinéa à la faculté pour le tribunal de « connaître et examiner les points de vue et arguments de l'Exécutif ».

Le PRÉSIDENT invite l'assemblée à passer à la discussion des conclusions de la troisième commission.

Aucune observation n'est présentée sur les paragraphes 1 et 2. Au sujet du paragraphe 3, M. Abdul RAZAQ (Nigéria) estime que la formule « où les règles... ne donnent pas satisfaction » n'est pas assez claire. Il apparaît après discussion que cette objection porte en réalité sur une défectuosité du texte anglais, qui sera rectifié.

Sur le paragraphe 4, qui concerne l'administration du droit local, M. BERTHAN-MACAULEY (Sierra Leone) propose l'adjonction d'une disposition aux termes de laquelle, s'il est nécessaire de maintenir les juridictions spéciales de droit coutumier, leurs décisions devraient être en tout cas susceptibles d'appel devant les tribunaux de droit commun. M. Juma MWINDADI (Tanganyika) objecte qu'en général le droit local n'est pas codifié et que les juges qui l'administrent sont précisément choisis en raison de leur connaissance de la coutume; il serait délicat pour les juges des tribunaux ordinaires, qui peuvent ne pas connaître la coutume, de statuer en appel de leurs décisions. M. G. S. K. IBINGIRA (Ouganda) expose qu'au moins dans les pays d'Afrique orientale, les décisions des tribunaux de droit local sont toujours susceptibles d'appel devant les tribunaux de droit commun. Par ailleurs la dualité des deux ordres de juridictions, qui correspond à la dualité des systèmes juridiques en vigueur, semble parfaitement justifiée. L'orateur estime donc inutile de modifier la rédaction proposée. M. Ignacio SANTOS (Togo) rappelle que dans les pays de droit français, depuis 1946, les tribunaux de droit local n'ont plus aucune compétence en matière pénale : cet exemple semble mériter d'être suivi dans les pays de droit anglais.

Sur le paragraphe 5, M. A. ADEMOLA (Nigéria) demande seulement une légère modification dans la rédaction du texte anglais.

Au sujet du paragraphe 6 qui concerne l'indépendance de la profession d'avocat, M. Abdul RAZAQ (Nigéria) croit voir une certaine contradiction dans les termes du deuxième alinéa : est-ce au législateur ou aux avocats eux-mêmes de fixer les règles de leur recrutement et de leur discipline ?

Sur le paragraphe 7 qui recommande que l'accès aux tribunaux soit facilité aux justiciables, M. BERTHAN-MACAULEY (Sierra Leone) estime insuffisante la référence à la section X des conclusions de la quatrième commission de New-Delhi. Il met l'accent sur un aspect de la question particulier aux pays africains de droit anglais : l'inter-

diction pour les justiciables de se faire assister ou représenter par un avocat devant les juridictions de droit local. Les résultats sont déplorables à la fois pour la justice et pour les justiciables. L'orateur demande l'adjonction d'une disposition affirmant le droit pour les citoyens de se faire assister ou représenter par un conseil devant tous les tribunaux sans distinction.

Sur le paragraphe 8 qui réaffirme le principe de la non-rétroactivité des lois, le PRÉSIDENT prend acte d'une légère divergence entre le texte français et le texte anglais et la signalera au comité de rédaction.

Avant de lever la séance, le PRÉSIDENT rappelle que le comité de rédaction, tenant compte des observations et suggestions qui viennent d'être formulées, va procéder à la mise au point des résolutions finales du Congrès, dont le texte sera soumis à la séance plénière de clôture le lendemain matin.

SÉANCE PLÉNIÈRE DE CLÔTURE

Samedi 7 janvier 1961

(matin)

Sir Adetokunbo ADEMOLA, président du Congrès, demande à M. Gabriel d'ARBOUSSIER, ministre de la Justice du Sénégal, de bien vouloir présider la première partie de la séance.

Le PRÉSIDENT rappelle que la séance de clôture sera tout d'abord consacrée à l'audition des rapporteurs des trois commissions.

Il donne la parole à M. Abdoulaye WADE (Sénégal) rapporteur de la première commission.

« Je rappelle, déclare le rapporteur, que la première commission avait à examiner le sujet : « Les droits de l'homme et la sécurité de l'Etat. — Le Législatif, l'Exécutif et le Pouvoir judiciaire ». Ce problème a été posé en cinq rubriques dans les documents qui nous ont été communiqués avant le Congrès, et chacun de ces paragraphes subdivisés. Je voudrais, pour vous rendre compte de la démarche de nos travaux, essayer de vous rapporter leurs éléments essentiels.

Le problème des droits de l'homme et de la sécurité de l'Etat peut être envisagé en situation normale ou en situation d'exception. Voyons tout d'abord le problème des droits de l'homme et de la sécurité de l'Etat en situation normale. Nous avons été amenés à le subdiviser en deux idées essentielles. Première question : l'Exécutif peut-il décider par voie d'ordonnances et de règlements dans un domaine qui est normalement de la compétence du Législatif? Deuxième question : le pouvoir législatif peut-il déléguer au pouvoir exécutif un domaine qui est de sa compétence conformément à la constitution ?

En ce qui concerne la première idée, l'Exécutif peut-il intervenir dans un domaine qui est normalement celui du Législatif, et dans cette hypothèse de quels contrôles disposent les ressortissants du pays? La commission a estimé qu'il était dangereux de laisser au pouvoir exécutif la possibilité de légiférer dans un domaine quelconque, sans qu'il ait été habilité spécialement à cette fin par des dispositions précises de la constitution.

En ce qui concerne la deuxième question, de savoir si le pouvoir législatif peut déléguer à l'Exécutif une compétence qui lui est réservée par la constitution, nous avons examiné les hypothèses essentielles. La première est celle où la délégation a été prévue par la constitution; la deuxième hypothèse est celle où aucune délégation n'a été prévue par la constitution. Même dans la première hypothèse, quand des dispositions constitutionnelles prévoient expressément la possibilité pour le Législatif de déléguer une partie de ses pouvoirs à l'Exécutif, nous avons jugé que cette délégation était dangereuse, en nous fondant essentiellement sur une brillante intervention du professeur Burdeau qui a évoqué le cas de la France : la quatrième République semble avoir succombé en raison justement de ce pouvoir

exorbitant dont disposait l'Exécutif. Quand d'autre part cette faculté de délégation n'a pas été prévue par la constitution, il est certain que cela peut constituer un danger. Les résolutions que nous avons adoptées ont formulé en quelques idées précises les conclusions de notre commission sur cette première question. Je dois dire qu'ici le problème qui semble nous avoir préoccupés dans le fond, bien qu'il n'ait pas été expressément formulé, était le problème du pouvoir démocratique et celui du pouvoir personnel. Nous avons pensé que dans des pays jeunes, dont les institutions sont encore toutes fraîches et les structures tout à fait particulières, il fallait se méfier du pouvoir personnel, essayer d'institutionnaliser le pouvoir et mettre autant de limites que possible au pouvoir exécutif.

Je vais maintenant analyser, si vous le permettez, la deuxième grande question, à savoir le cas d'une situation d'exception. Cette seconde grande question se subdivise en deux autres : car une chose est d'examiner une situation d'exception une fois établie, une autre chose est de savoir quand les circonstances permettent de décréter l'état d'exception et quelle est l'autorité compétente pour déclarer cet état d'exception.

Nous nous sommes donc arrêtés à la première question, de savoir s'il est possible de déterminer des critères assez précis de la situation d'exception, abstraction faite de la question de la déclaration de l'état d'exception. Après de brillantes interventions, nous avons dit qu'il n'était pas possible de définir et de ramener à un certain nombre de critères précis la situation d'exception, mais que par contre il était possible de dégager certains critères sans lesquels on ne doit pas décréter l'état d'exception. En particulier, nous avons dit qu'il fallait absolument que le fonctionnement régulier des institutions soit rendu impossible. Mais dès l'instant où le fonctionnement des institutions est possible et permet de résoudre les problèmes qui se posent, l'état d'exception ne doit pas pouvoir être décrété.

Ensuite, nous avons recherché quelle autorité devait avoir compétence pour déclarer l'état d'exception. Souvent les constitutions confient ce pouvoir à l'Exécutif, et ici aussi nous avons pensé qu'il fallait limiter le pouvoir de l'Exécutif en une telle matière. Et des différentes interventions il est résulté que si on laisse la possibilité à l'Exécutif de décréter l'état d'exception, d'apprécier lui-même l'existence des conditions de déclaration de l'état d'exception, certains gouvernements peuvent abuser de cette faculté, et par exemple, à la veille d'élections, décréter l'état d'exception et profiter de la situation pour mettre les membres de l'opposition en prison. Par conséquent nous avons pensé que l'institution de l'état d'exception ne devait pas être de la seule compétence de l'Exécutif, mais autant que possible dépendre aussi d'une autre autorité. Nous inspirant donc, d'une part des rapports nationaux, et d'autre part des éléments qui ont été dégagés de notre discussion, nous avons pensé que dans ce cas il fallait distinguer selon que le Parlement était en session ou selon qu'il n'était pas en session. Nous avons estimé que si le Parlement est en session, il n'y a pas de raison que le gouvernement ne le consulte pas. Donc, si le Parlement est en session et que les circonstances nécessitent la déclaration de l'état d'exception, le gouvernement doit consulter les députés. En deuxième lieu, lorsque le Parlement n'est pas en session, nous avons pensé que le gouvernement, si des circonstances tout à fait particulières imposent d'intervenir rapidement, pouvait décréter l'état d'exception, mais qu'alors le Parlement devait se réunir et se saisir de la question.

Ce sont là, en somme, les grandes idées qui ont dominé l'examen du problème vu sous l'angle de la situation d'exception. Il est certain qu'il y a bien des hypothèses, dont toutes n'ont pas été prévues, et qu'au fond l'état d'exception est une question de fait, une question d'appréciation qui peut dépendre des conditions particulières à chacun des pays.

Voilà en quelques mots les idées essentielles qui se sont dégagées de notre discussion. Je voudrais cependant, avant de passer à la lecture de nos résolutions, rappeler qu'un premier problème s'est posé à nous, un problème de procédure qui nous a pris énormément de temps, et ensuite que nous avons éprouvé un certain nombre de difficultés simplement parce que nous sommes entre représentants de territoires anglophones et de territoires francophones, dont les institutions respectives sont très différentes, et aussi que les méthodes de travail ne sont pas toujours les mêmes. D'autre part, les éléments qui se sont dégagés

de nos discussions respectives ont montré aussi qu'il n'y avait pas toujours possibilité de superposer les concepts que nous utilisions dans nos discussions. Il semble qu'en situation normale la compétence de l'Exécutif dans le domaine législatif ne pose pas de problème grave dans les pays anglophones, et que les gouvernements de ces pays, par une sorte de pratique, soient arrivés à un certain équilibre qui leur permettrait de ne pas transgresser dans le domaine de la compétence législative - transgresser outre mesure, si l'on veut. Cependant, l'histoire de nos pays et le droit que nous utilisons quant à nous, ressortissants des pays francophones, nous a peut-être davantage poussés à insister sur ce problème qui ne paraissait pas particulièrement important à nos amis des territoires anglophones.

D'autre part, nous avons eu à examiner une question particulièrement importante, qui était de savoir quelle position nous devons adopter vis-à-vis des pays d'Afrique encore dépendants. On nous a présenté une résolution demandant à la Commission d'ouvrir une enquête sur la situation des ressortissants des deux Rhodésies et du Nyassaland. Nous avons examiné cette question. Nous nous sommes opposés d'abord à l'idée de vouloir diviser l'Afrique, quant aux problèmes que nous avons spécifiquement analysés, en deux catégories de pays, indépendants et dépendants. Nous avons estimé que si ce Congrès avait eu un caractère politique cela aurait été possible, mais qu'entre juristes il est possible d'étudier le sort des droits de l'homme dans les pays d'Afrique sans en inférer à une situation coloniale ou à une situation d'indépendance. Certes, après avoir analysé la situation des citoyens sous l'angle de la règle de la Primauté du Droit, nous pouvons distinguer différents degrés dans le respect de cette règle selon les situations politiques de ces pays. Aussi avons-nous décidé d'inclure les territoires colonisés dans l'examen général de notre problème. Pour illustrer ce que je viens de dire, nous pensons que l'on pourrait par exemple étudier le droit d'association, le droit de réunion, le droit d'expression en Afrique en localisant, en déterminant le sort de ces droits, sans faire une séparation très nette entre pays colonisés et pays non colonisés. Mais il semble qu'il ait résulté de la discussion que l'attention de la Commission devait être plus spécialement attirée vers la situation de ces pays dépendants de l'Afrique centrale.

Maintenant, si vous permettez, je vais lire les conclusions de notre commission. Je signale qu'il y a deux autres suggestions de notre commission qui ne figurent pas dans ce texte : un projet de déclaration dont on vous parlera tout à l'heure, et un projet de convention africaine des droits de l'homme inspiré de l'exemple de certains autres continents. Par conséquent, les conclusions que je vais vous lire ici ne comprennent pas ces deux autres textes dont on vous parlera tout à l'heure. »

Le PRÉSIDENT donne ensuite la parole à M. A. Ignacio SANTOS (Togo), rapporteur de la deuxième commission, qui déclare :

« Mon rapport sur les travaux de la deuxième commission n'est peut-être pas aussi fourni et aussi détaillé que le rapport que vient de nous faire si brillamment le rapporteur de la première commission, mais j'essaierai d'exposer le plus clairement possible les points essentiels qui ont été abordés, et j'essaierai également dans la mesure du possible de donner l'atmosphère qui a présidé à nos débats.

Tout d'abord, je voudrais préciser ici que les conclusions qui vous seront soumises ont été rédigées en anglais, et que d'accord avec nos amis venant des pays de langue française il a été convenu que le vote pourra être pris sur le texte anglais avec traduction simultanée telle qu'elle nous est faite ici, quitte à ce que les participants de langue française eux-mêmes collaborent avec le secrétariat pour mettre au point un texte en français qui soit acceptable.

Cela dit, j'en arrive à l'objet du rapport. Comme vous le savez et comme vous l'avez vu dans le questionnaire qui a été distribué avant nos travaux, nous avons affaire sur le plan pénal et administratif aux actes de l'Exécutif. Et l'objet

des études de notre commission avait été réparti d'abord sous quatre chapitres, que nous avons ramenés pour plus de commodité à trois chapitres essentiels. Tout d'abord, il y a les actes des autorités administratives qui tendent à restreindre les libertés ou les droits reconnus à tout citoyen. Il s'agissait de savoir dans quelle mesure un recours est possible lorsqu'une personne se considère comme lésée par un acte de l'Exécutif. Sous ce chapitre ont été réunies, vous le savez, les questions relatives à la liberté de réunion et la liberté d'association; les questions relatives à la liberté d'exercer les professions légalement admises; les questions relatives à la déchéance de la nationalité; l'expulsion des étrangers; les questions relatives aux restrictions par voie de saisie ou d'interdiction à la liberté de création littéraire; tous les actes tendant à contrecarrer la liberté de se déplacer à l'intérieur ou en dehors d'un pays; l'expropriation des biens privés sans compensation adéquate; en somme, toutes les atteintes portées aux droits garantis par la constitution. Puis, sous un deuxième chapitre, nous avons eu à connaître des mesures qui peuvent être prises par les autorités administratives pour raison de sécurité publique, et les recours éventuels qui peuvent être reconnus à la personne lésée dans ce cas. Nous avons abordé ensuite, sous un troisième chapitre, les questions relatives à la liberté provisoire, ce que les juristes anglais appellent le *hail* et qui ne se traduit pas toujours de la même façon dans la terminologie du droit français.

En tête de nos discussions, nous avons pensé qu'il était important et même nécessaire de réaffirmer que le Principe de la Légalité ou de la Primauté du Droit est un principe universel tant quant à sa portée qu'en ce qui concerne son application. Ceci dit et admis sans discussion, je veux souligner qu'à l'unanimité des participants nous en sommes arrivés à une considération particulière à l'Afrique. Etant donné que cette Conférence se tient en Afrique, que c'est une Conférence des Etats africains, il est important qu'elle souligne les conditions particulières de l'Afrique et qu'elle rappelle à l'attention des participants et de toutes les autorités administratives, exécutives ou législatives, que les conditions générales d'un pays doivent toujours être prises en considération quand on arrive à l'application des principes. En effet, si les principes sont absolus, l'efficacité d'un gouvernement dans un pays donné est aussi une chose importante. Les conditions générales économiques, sociales, culturelles et même politiques sont aussi des données très importantes. Nous avons donc décidé de prendre comme préambule à nos conclusions le préambule qui avait été adopté par la deuxième commission du Congrès de New Delhi.

Ceci dit, nous en arrivons à la substance même de nos travaux. Après avoir examiné les différents points du premier chapitre sur les mesures restrictives que peuvent subir les droits de toute personne dans les différents Etats, ce qui nous a permis de connaître les difficultés d'application ou les obstacles à l'application de notre principe de la Primauté du Droit dans ces territoires, nous avons examiné les recours possibles. Nous avons alors formulé, dans les conclusions qui vous sont soumises aujourd'hui, les conditions auxquelles est subordonnée l'application du Principe de la Légalité dans ce domaine. Je ne vous exposerai pas le détail des différents points de nos discussions pour ne pas retenir inutilement votre attention, puisque beaucoup d'entre vous, bien qu'occupés par les travaux de leur propre commission, ont eu la curiosité de suivre également les travaux des autres commissions, et que ceux qui ont participé à cette commission se seront renseignés auprès de leurs collègues des autres commissions sur le cours de leurs travaux et l'atmosphère dans laquelle ils progressaient. Je donnerai tout à l'heure lecture en anglais des conclusions auxquelles nous sommes arrivés, conclusions qui expriment assez précisément et assez totalement les différentes opinions exprimées au cours de nos travaux.

En ce qui concerne la deuxième partie, au lieu de nous confiner au classement prévu nous avons dans une certaine mesure combiné la deuxième partie avec la première, après que les différents participants eurent expliqué la différence d'acceptation qu'il peut y avoir quant au sens de l'expression « sécurité publique ». En anglais, je crois que nous avons utilisé pour nos débats l'expression *emergency state*, alors que les juristes de langue française ont fait valoir que les notions d'état d'urgence et d'état d'exception ne sont pas identiques, et que des mesures peuvent se justifier en un état d'exception mais non en un état d'urgence. Nous

avons donc rassemblé dans ce deuxième chapitre les restrictions déjà envisagées, et cela dans le cas où elles sont dictées par des mesures exceptionnelles, dans le cas de l'*emergency state*, que nous traduisons par « état d'exception » ou « état d'urgence ». Il s'est alors posé le problème du conflit entre l'Exécutif et les droits du citoyen. Ce conflit, M. le Ministre de la Justice nous l'a brillamment exposé dans son rapport général introductif à nos débats, c'est l'éternel conflit entre l'homme et l'Etat. Faut-il simplement, pour le respect du Principe de la Légalité, confiner l'Exécutif à un contrôle qui ne lui permettrait pas d'exercer normalement ses fonctions ? Il semble que nous soyons arrivés à une compréhension « raisonnable » — j'emploie le mot « raisonnable » en le mettant entre guillemets, je dirais plutôt *reasonable* comme les juristes de langue anglaise —, nous sommes arrivés donc à un entendement raisonnable des prérogatives de l'Exécutif, étant entendu que ce que nous avons proposé dans nos conclusions constitue le minimum de garanties que nous souhaitons voir accorder à tout citoyen dans son pays. Pour ce qui est des expressions employées, on a parlé je crois de *détention préventive*; il s'agit en réalité pour les juristes de langue française de l'*internement administratif*, car il n'est pas concevable qu'il y ait détention préventive sans que l'autorité judiciaire ait été saisie et procède à l'examen de l'affaire.

En ce qui concerne la troisième partie de nos travaux, nous avons pris conscience d'une divergence dans les conceptions respectives des juristes de droit français et de ceux de droit anglais. Il est question de *bail*, c'est-à-dire de liberté provisoire sous caution, les deux choses allant ensemble, alors qu'en droit français nous avons la liberté provisoire tout court, la caution pouvant être une des conditions de cette liberté provisoire, mais pas toujours, loin de là. Des exemples nous ont été donnés, qui ne sont pas inhérents à un système juridique mais à une certaine pratique. Des moyens pratiques sont mis à la disposition de la justice ou de l'Exécutif pour faire prévaloir le principe de la Primauté du Droit, ce qui explique que nous ayons fait référence en tête de nos délibérations au préambule des conclusions de la deuxième commission du Congrès de New Delhi.

Je me suis borné à de brèves explications, car je sais que je m'adresse à des juristes, non pas à des théoriciens mais à des praticiens, et que quels que soient les exemples et les illustrations que je pourrais fournir, ils ont eux aussi d'autres exemples et d'autres illustrations présents à l'esprit. »

Le PRÉSIDENT donne enfin la parole à M. Herbert CHITEPO (Rhodésie du Sud), rapporteur de la troisième commission, qui déclare :

« Je n'ai pas l'intention d'exposer en détail les travaux de la troisième commission, car vous aurez parfaitement compris comment ils se sont déroulés lorsque j'en viendrai, dans quelques instants, à vous lire le texte définitif de ses recommandations et conclusions.

La troisième commission était chargée d'examiner le rôle du Pouvoir judiciaire et du Barreau dans la protection des droits de l'individu au sein de la société. A la différence de ceux des autres commissions, notre sujet ne prêtait pas à de graves controverses. Il avait cependant une importance capitale, et c'est la raison pour laquelle la troisième commission s'est mise à l'ouvrage sans avoir besoin de s'attarder aux préliminaires.

Nous avons constaté tout d'abord des différences dans la langue et la terminologie employées par les tribunaux dans les systèmes anglais et français. Aussi des membres de notre commission nous ont-ils expliqué le sens précis des différents termes, afin que les praticiens de l'un et de l'autre système puissent se comprendre. La discussion qui a suivi a été animée et féconde.

Je me bornerai à signaler certains aspects de nos débats qui m'ont semblé particulièrement frappants. Il est significatif que le premier orateur ait abordé un problème commun à tout le continent africain, à savoir la juxtaposition de deux systèmes juridiques, un système autochtone et un système emprunté à l'Europe. C'est la raison pour laquelle les conclusions de la troisième commission recommandent que le droit coutumier, traditionnel ou local soit administré par

les tribunaux ordinaires de chaque pays. Il a été admis que cette recommandation pourra être d'une application difficile dans de nombreuses régions, mais le principe en a été accepté.

Le point suivant, également important et caractéristique du continent africain, concerne les territoires non autonomes, en particulier les territoires britanniques où l'administration civile coloniale comprend des commissaires de district (*District Commissioners*) qui cumulent des pouvoirs judiciaires et administratifs. Il nous a semblé nécessaire, à cet égard, d'indiquer que la justice rendue par ces fonctionnaires ne présentait pas les garanties exigées par le Principe de la Légalité.

Il est significatif que tous les membres de la troisième commission aient accepté sans discussion la nécessité absolue de l'indépendance du Pouvoir judiciaire. Car un Pouvoir judiciaire indépendant, on l'a dit à juste titre, est la condition essentielle de toute forme de justice. Il n'a donc point paru nécessaire de réaffirmer ce principe. Beaucoup d'entre nous ont pris connaissance avec beaucoup d'intérêt des efforts faits par le Nigéria pour assurer l'indépendance des magistrats, non seulement de la Cour suprême, mais aussi des autres juridictions. Il semble que ce soit une excellente solution de confier la nomination, la promotion et le déplacement des magistrats à un organisme tel que la *Judicial Service Commission* et de retirer cette fonction à l'Exécutif. Selon la Constitution du Nigéria, la quasi-totalité des magistrats, à l'exception du *Chief Justice*, sont nommés par cette Commission. Cette innovation a paru extrêmement intéressante à la plupart des juristes de la troisième commission.

Un autre thème important de nos débats, qui n'a cependant pas fait l'objet d'une recommandation expresse, se rapporte à la nécessité absolue de créer en Afrique des Facultés de droit pouvant dispenser un enseignement de valeur et former des juristes africains. Mais sur ce point, de nombreux appels à la prudence se sont fait entendre au sein de la commission, dont plusieurs membres redoutent qu'une trop grande précipitation ne conduise à la création d'institutions dispensant un enseignement de valeur discutable. Nous devons donc garder cet objectif présent à l'esprit et nous efforcer de l'atteindre, mais en exigeant un niveau d'enseignement aussi élevé que possible.

Un autre point important a été la réaffirmation de l'indépendance du barreau, corollaire normal de l'indépendance du Judiciaire. A ce sujet, nous avons réussi à énoncer quelques règles, mais j'ai appris ensuite que le Congrès examinerait lui-même cette question. Quelques-uns des nouveaux et jeunes avocats des divers barreaux se sont même demandé si l'on ne pourrait pas obtenir des garanties pour le paiement des honoraires.

Je pense vous avoir exposé nos travaux de façon suffisamment détaillée et je vais maintenant vous donner lecture du texte définitif des recommandations de la troisième commission, destinées à devenir les recommandations du Congrès.»

Après avoir remercié les rapporteurs, M. Gabriel d'ARBOUSSIER, président, prend la parole en ces termes :

« Bien qu'invité personnel à ce Congrès, et j'en ressens tout l'honneur, je voudrais en vous adressant et mes remerciements et mes excuses d'être arrivé plus tard, un peu comme un ouvrier de la onzième heure, vous apporter en même temps le salut du premier magistrat de notre pays, le président de la République Léopold Sedar Senghor, et du président du Conseil Mamadou Dia, qui m'ont chargé de transmettre à notre Conférence tous les vœux que le peuple et le gouvernement sénégalais forment pour la réussite de nos travaux... Je pense que ce Congrès, en abordant le Principe de la Légalité, mérite toute notre attention. Je pense qu'il y a en effet un principe universel de la Légalité qui veut que nos institutions politiques, économiques et juridiques soient faites pour l'homme, je dis bien pour l'homme et non pas pour un homme, et non l'homme pour les institutions. Mais en disant ceci, et en abusant un peu du grand honneur que vous me faites ce matin de présider votre réunion, je voudrais me permettre deux réflexions. La première est de

remercier de tout cœur nos hôtes nigériens qui nous ont permis cette magnifique réunion, ainsi que la Commission internationale de Juristes. Ma deuxième réflexion est que nous sommes réunis aujourd'hui en Afrique, et alors je me reporte de quelques quinze ans en arrière, à l'époque où les Africains pour se réunir étaient obligés de sortir d'Afrique... C'était à Londres, à Prague ou à Paris que les Africains de langue française et de langue anglaise pouvaient alors se rencontrer. Désormais c'est en Afrique même, et je pense que c'est une leçon très importante que nous devons retirer de ce Congrès. Nous sommes heureux que des représentants d'autres continents soient ici, et que l'Afrique leur rende ainsi l'hospitalité que ses propres représentants ont autrefois pu recevoir. Nous devons multiplier désormais les initiatives de rencontres entre pays de langue française et pays de langue anglaise si nous voulons, ayant franchi l'étape décisive de l'indépendance, aborder celle de l'unité qui reste maintenant le but suprême à atteindre. Ici, je voudrais également souligner les initiatives heureuses prises par certains Etats comme le Ghana et le Nigéria qui désormais mettent l'enseignement de la langue française au premier plan de leurs préoccupations, comme la Guinée et le Sénégal qui vont rendre l'enseignement de la langue anglaise obligatoire dans les écoles, nous permettant ainsi de franchir une des barrières les plus difficiles qui s'opposaient à notre compréhension mutuelle.

J'en viens au contenu même de nos résolutions. Je les approuve personnellement de tout cœur. Mais vous me permettez de souligner un point particulier à nous juristes. Et ici c'est un peu l'homme politique et le sociologue qui parle. Je crois que notre réflexion devra aussi porter désormais sur la place, sur le rôle, sur le fondement de nos partis politiques et sur leur insertion dans nos constitutions. Dans une communication écrite dont je ne veux pas vous infliger la lecture, mais que j'ai remise au bureau de l'Assemblée et qui vous sera communiquée dans les jours prochains, j'ai essayé de porter ma réflexion sur ce sujet que je crois très important. En effet, au principe de légalité universelle correspondent des principes de légalité propres à l'Afrique qui obéissent aux impératifs africains de l'indépendance, de l'unité, de la démocratie, du développement économique, et de même que certains droits modernes européens sont en réalité une synthèse entre le droit écrit et le droit parlé, en Afrique nous avons à réaliser une synthèse entre le droit moderne et le droit coutumier. En jetant ainsi aux termes de nos travaux des idées qui, je le sais bien, risquent de heurter parfois certaines conceptions toutes faites sur les réalités africaines ou certains schémas classiques sur la démocratie, le socialisme, le libéralisme, je pense à un mot célèbre, c'est que la réalité ne pardonne aucune erreur de doctrine et que nous devons essayer de voir en face toutes les réalités africaines. Un proverbe africain dit que la vérité est comme le soleil levant que l'on ne peut pas cacher avec la paume de la main. Nous devons, nous, dire la vérité, nous devons essayer de voir les choses comme elles sont. Ayant abusé un peu de votre attention, mais appliquant à moi-même la discipline du bureau, je terminerai simplement en formulant des vœux pour nous tous. Nous sommes au début d'une année nouvelle, et mes vœux iront tout d'abord à l'Afrique : vœux de libération, d'une libération qui est presque achevée et que nous devons tous aider à s'accomplir le mieux possible; et aussi vœux d'unité, d'une unité difficile à réaliser, mais que la solidarité africaine (car l'Afrique est une île, et le propre des insulaires est d'avoir l'instinct de solidarité), une solidarité qui doit s'appuyer sur celle des hommes de bonne volonté et de foi de tous les continents, doit permettre à notre génération de réaliser. C'est sur les fondements de cette unité et de cette indépendance que nos peuples élèveront le monument que l'Afrique doit à une humanité en quête de justice, de liberté et de fraternité. »

Sir Patrick DEVLIN, juge à la Cour suprême du Royaume-Uni, prend ensuite la parole au nom des juristes de langue anglaise venus d'autres continents, et s'exprime en ces termes :

« Je veux tout d'abord, comme vient de le faire M. d'Arboussier, exprimer toute ma reconnaissance et celle de mes collègues à nos hôtes nigériens pour leur généreuse hospitalité. Je n'ai pas à vous rappeler tous les témoignages qu'ils nous

ont donnés, sur le plan personnel comme sur le plan officiel, de ce sens de l'hospitalité si typiquement africain. Sans doute nous est-il souvent arrivé d'être bien reçus dans des pays dont nous étions les hôtes, mais l'accueil du Nigéria surpasse tout ce que nous avons connu. Que mes amis européens de langue française veuillent bien maintenant me permettre, comme juriste britannique, d'exprimer aux juristes nigériens une reconnaissance toute particulière. Nombreux sont les pays qui se sont émancipés du régime colonial anglais : les Etats-Unis d'Amérique auront été les premiers, et le Nigéria est celui qui a accédé le plus récemment à l'indépendance. Or j'estime tout à fait remarquable que tous ces pays, quelles qu'aient été les conditions, violentes ou pacifiques, de leur émancipation, aient conservé la substance du système juridique et judiciaire britanniques. N'est-ce pas la preuve que le *Common Law* anglais est un instrument éprouvé mis à la disposition des hommes libres ? L'Empire romain a laissé au monde un monument juridique rationnellement construit, mais je crois que le système anglais aura eu une influence encore plus large et plus profonde parce que, en dépit de ses imperfections, il tend toujours en dernière analyse à protéger la liberté de la personne. L'Afrique est un continent jeune et vieux à la fois. Le Nigéria a l'avenir devant lui, et les juristes nigériens sauront enrichir de leurs propres apports l'héritage des lois qu'ils ont reçues de nous. N'oubliez jamais que la force de notre *Common Law* ne réside pas dans la lettre des textes. Le *Common Law* n'est pas une construction édifiée par de savants théoriciens ni même par de hauts magistrats, bien que beaucoup d'entre eux aient collaboré à son élaboration. Il a été avant tout l'œuvre du consentement populaire, réfléchi à travers les décisions de modestes praticiens dont le travail quotidien était de rendre la justice à leurs semblables. Ces hommes ne travaillaient pas pour que leurs noms passent à la postérité, mais ils accomplissaient leur tâche en pensant humblement être capables de la mener à bien. Eux et leurs justiciables avaient la même foi profonde dans l'autorité de la loi, dans son caractère incorruptible et sa dignité, et ils ont su communiquer cette foi à toute la communauté nationale. Je quitterai le Nigéria avec un sentiment qui est plus que de la gratitude, qui est plutôt de l'enthousiasme, car j'ai vu à l'œuvre les juristes nigériens, je me suis entretenu avec eux, j'ai écouté leurs interventions dont j'ai pu apprécier aussi bien la substance que le style, et j'ai compris que leur foi dans le système juridique anglais était au moins égale à celle des meilleurs de nos juristes britanniques. Je pars avec la conviction que le Nigéria saura montrer au monde qu'il est beau d'être une jeune nation libre et respectueuse de la Légalité. »

Le PRÉSIDENT invite ensuite M. Victor KANGA, ministre de la Justice du Cameroun, à prendre la parole au nom des participants de langue française. L'orateur déclare :

« C'est un insigne honneur pour moi d'avoir à prendre la parole au nom des délégations de juristes de langue française, pour remercier tout d'abord le gouvernement et le peuple nigériens de l'accueil qu'ils nous ont si chaleureusement réservé. Permettez-moi également de remercier les juristes des pays d'expression française qui sont venus si nombreux à ce Congrès, montrant par là le grand intérêt qu'ils y portent et marquant dans leurs interventions leur autorité et leurs solides connaissances juridiques.

On a dit à juste titre que l'année 1960 était une année africaine, à cause de l'accession à l'indépendance de nombreux Etats africains. Et je crois également que l'année 1961 ne sera pas moins africaine si l'on poursuit cette politique d'émancipation d'autres pays non autonomes de ce grand continent noir et si, par-delà la promotion politique, l'on passe aux réalisations économiques, sociales et culturelles qui s'imposent. On a parlé aussi de l'unité africaine, et je pense que les juristes africains, par l'intermédiaire de la Commission internationale de Juristes, sauront montrer un heureux exemple de solidarité dans ce domaine. En effet, si nos chefs d'Etat ont surtout évoqué des problèmes politiques, soit individuellement, soit dans des rencontres épisodiques et restreintes, ils n'ont jamais peut-

être eu l'occasion de promouvoir une assise plus vaste sur le sol africain pour débattre des questions d'intérêt commun en vue de rechercher des solutions susceptibles de les résoudre.

C'est dans cette perspective que je crois, que je pense, que cette occasion de la conférence au Nigéria aura été pour nous, non seulement l'occasion d'affirmer une fois de plus, en ce qui concerne le continent africain, la nécessité de la Primauté du Droit, mais aussi pour montrer qu'au-delà des préoccupations d'ordre politique les grands juristes africains sont décidés de promouvoir une idée africaine du respect du Principe de la Légalité qui constitue, à mon sentiment, une garantie de stabilité et de saine évolution de nos jeunes institutions. En d'autres termes, le but du Congrès de Lagos n'était pas la recherche d'un droit purement africain, le droit étant universel par nature, mais l'information réciproque et la collaboration entre les juristes des différents pays pour que triomphent les principes de la Primauté du Droit et que règne la justice.

Vous me permettrez également de relever comme l'un des résultats positifs du Congrès le fait que celui-ci ait critiqué implicitement et explicitement l'attitude de l'Afrique du Sud, de la Rhodésie, du Nyassaland et des colonies portugaises et espagnoles où les principes de la légalité sont battus en brèche.

Je souhaite que ces contacts entre juristes et techniciens du droit que nous avons pu établir entre nous puissent se prolonger en dehors même de la présente conférence, afin de consolider cette unité africaine que nous préconisons comme étant un facteur de progrès rapide et d'émancipation pacifique des territoires encore sous domination étrangère. Je souhaite enfin que cette conférence, que la Commission internationale de Juristes nous a permis de réaliser, soit la leçon de solidarité que nous devons tirer, outre les résolutions que nous avons retenues des travaux du Congrès, une leçon importante, dis-je, que nous pouvons retenir lorsque, dans quelques heures, la plupart d'entre nous auront à nous séparer. Comme je l'ai dit, et je me plais à le répéter, nous avons été gâtés au Nigéria et, une fois de plus, je vous prie d'accepter nos remerciements pour le gouvernement et le peuple nigériens qui ont donné l'occasion propice à nos fructueux débats, en favorisant l'éclosion d'une volonté de liberté et de fraternité africaines pour le respect du Principe de la Légalité et le triomphe de la Primauté du Droit en Afrique et hors d'Afrique. »

La parole est ensuite donnée à M. Dashword WILSON, *Chief Justice* du Libéria, qui déclare notamment :

« ...Je considère comme un grand honneur d'avoir été invité à prendre part à ce Congrès qui, en s'attachant à la sauvegarde des droits et libertés de l'homme, doit être salué comme une étape décisive sur la voie qui mène à la paix et à l'amitié dans les relations entre les hommes et les nations. La Primauté du Droit ne peut prévaloir que dans une société libre, une société dans laquelle le peuple est souverain et bénéficie des libertés fondamentales : liberté d'expression, liberté de la presse, liberté de prier Dieu suivant sa conviction, et toutes les autres libertés reconnues et protégées dans un pays démocratique. Et pourtant, dans toute une partie du monde existe un mode d'organisation sociale qui refuse au peuple la sauvegarde de la Primauté du Droit...

La Commission internationale de Juristes a porté son attention sur la naissance au cours des dernières années de nombreux Etats africains. Ce fait est dû essentiellement au système démocratique que nous avons adopté en tant que philosophie politique, système sans lequel aucune société libre ne peut exister...

La liberté est le bien le plus cher de tous les peuples affranchis; ils doivent maintenant appliquer obstinément leur volonté et leur effort à sauvegarder la dignité et la liberté de la personne humaine. La Déclaration universelle des Droits de l'Homme, que nous avons si souvent saluée comme le rempart de la liberté, ne doit pas planer au niveau des principes, elle doit être effectivement et sincèrement mise en pratique, de telle sorte que dans aucun pays aucune partie de la population ne soit reléguée dans une condition subalterne. La dictature, telle que nous la voyons dans les Etats totalitaires et policiers, est une flèche empoisonnée qui frapperait

de paralysie les centres nerveux de nos peuples et les ferait rétrograder à un niveau de servitude pire que celui qu'ils ont autrefois connu, et cela surtout si cette dictature venait à être exercée par ces chefs d'Etat qui vitupèrent aujourd'hui contre la tyrannie de leurs maîtres d'hier. C'est l'ivresse du pouvoir qui bien souvent nous fait perdre la tête et nous fait oublier les leçons du passé. Le thème de notre Congrès ne pourrait être mieux défini que par la formule : « La Primauté du Droit dans une société libre ».

Peu importent les bonnes intentions du législateur ou le caractère constructif des lois; ce qui compte avant tout, c'est que ces lois soient appliquées comme il convient, qu'elles tendent de façon désintéressée vers un seul objectif — le droit, les privilèges et le bien-être du peuple — et qu'elles ne soient soumises ni à la volonté d'un individu ni à celle d'une classe d'individus.

Lorsque l'on parle de « personnalité africaine », on doit donner à cette expression une interprétation libérale qui en exclue tout fanatisme, notion que, en tant que race aspirant à l'égalité entre hommes, nous méprisons. On doit aussi reconnaître le principe selon lequel il doit y avoir assimilation en une fraternité mondiale, nul n'entendant dominer ou briguer une supériorité sur ses semblables, encore moins sur ceux qui nous sont les plus proches. L'application de la Primauté du Droit à une société libre ne peut se développer efficacement si, parmi les facteurs en jeu, figurent la discrimination et les tares qu'entraînent les complexes de supériorité.

Le règne de la Primauté du Droit dans une société libre, telle qu'elle doit être appliquée en Afrique et aux Africains, ne peut parvenir à un état de perfection d'un jour à l'autre; en effet, à la différence des nations avancées, nous avons à faire face à des problèmes complexes qui, en général, ne sont jamais posés dans d'autres parties du monde. Qu'on n'aille pas nous charger d'une malédiction et prétendre qu'étant arriérés, frappés d'incompétence et d'inertie, nous sommes promis à un avenir sans espoir; nous avons droit au contraire à l'estime et à la sympathie de ces nations avancées, dont l'évolution jusqu'au niveau actuel n'est pas le résultat d'un miracle. Il serait prématuré et injustifié de juger notre niveau d'évolution par référence au leur. »

Après cette allocution, la séance est suspendue pendant quelques instants.

Après la suspension, Sir Adetokunbo ADEMOLA reprend la présidence et prononce l'allocution suivante :

« J'ai vu avec une satisfaction profonde des hommes de différentes parties du monde se réunir pour examiner ensemble des problèmes communs qui affectent les droits fondamentaux et la dignité de l'homme. L'étude de ces problèmes incombe avant tout aux praticiens du droit. Il est remarquable que les professions judiciaires comptent plus de défenseurs de la paix qu'aucune autre. Il y a en effet parmi nous un mouvement très fort en faveur de la paix par le Droit. Le concept de la Primauté du Droit n'est pas le privilège de l'Europe, comme on nous l'a rappelé au cours de nos réunions. Il était connu dans cette partie de l'Afrique bien avant l'implantation de la civilisation occidentale. Il est important que les juristes qui s'efforcent de défendre la Primauté du Droit constituent une force internationale ayant des ramifications dans des pays différents. Je suis sûr que tel est également votre sentiment.

Au cours de la séance plénière d'hier, plusieurs modifications aux rapports des différentes commissions ont été suggérées; il a été tenu compte de ces suggestions, et les conclusions vous sont maintenant présentées dans leur version finale. Le bureau espère qu'elles reflètent l'opinion unanime du Congrès. Il ne me reste qu'à exprimer le vœu qu'elles soient un guide pour les juristes respectueux de la Primauté du Droit; elles le seront en tous cas pour la Commission internationale de Juristes.

J'aimerais demander à la section nigérienne de la Commission, hôte de ce Congrès, de ne pas laisser partir ses invités, et surtout ceux qui sont venus d'autres continents, sans les remercier de la précieuse contribution qu'ils nous ont apportée. Nous avons été heureux de vous connaître et de recueillir vos enseignements, et nous pouvons vous assurer que nous autres, Nigériens, entendons bien nous inspirer des leçons de ce Congrès.

Je vais maintenant vous donner lecture d'une déclaration qui semble résumer le thème principal de nos débats. J'espère que vous en accepterez le principe et que vous voudrez bien vous y associer. »

Le PRÉSIDENT donne lecture de la *Loi de Lagos*, dont le texte est reproduit ci-dessus (page 9).

Le président donne ensuite la parole à M. Jean-Flavien LALIVE, secrétaire général de la Commission internationale de Juristes, qui déclare :

« C'est une tradition pour le secrétaire général de la Commission internationale de Juristes, au dernier jour d'un Congrès, de tenter d'en établir le bilan. Je peux vous dire que quand je pense aux travaux de ces cinq derniers jours, j'en ressens une grande satisfaction. La Commission est tout particulièrement heureuse que des juristes de vingt-trois pays africains aient participé au Congrès. Notre objectif était d'obtenir qu'au moins un juriste de chacun des pays africains situés au Sud du Sahara soit présent parmi nous. Nous avons été près d'atteindre ce résultat, et cependant vous avez pu constater l'absence de juristes originaires de la Guinée, de l'Angola et du Mozambique. Trois éminents juristes guinéens avaient été invités à titre personnel; c'est le gouvernement guinéen qui a répondu pour eux par un télégramme dans lequel il exprime ses regrets que les trois intéressés ne puissent prendre part au Congrès. Nous avons tous vivement regretté leur absence. Pour l'Angola et le Mozambique, nous n'avons pu obtenir le nom d'un seul juriste africain exerçant dans ces pays : vous conviendrez que c'est infiniment regrettable. Mais dans l'ensemble, je crois pouvoir dire que notre entreprise a été couronnée de succès. Non seulement la très grande majorité des pays africains étaient présents ici, mais encore dans beaucoup d'entre eux ce sont des membres des plus hautes autorités judiciaires qui se sont personnellement déplacés. Je doute qu'aucun Congrès de juristes ait jamais rassemblé un aussi grand nombre de *Chief Justices*, de ministres de la Justice et d'avocats réputés. Ce qui donne à ce Congrès toute sa portée, c'est d'abord que la plupart des pays africains y sont représentés, c'est ensuite que, pour la première fois en Afrique, il a donné l'occasion d'un libre échange de vues entre juristes africains de langue française et de langue anglaise.

Il est important que cette manifestation se soit tenue au Nigéria, pays dynamique, actif, engagé dans la voie du progrès et de la mise en valeur de ses ressources naturelles. Nous sommes heureux de nous trouver ici au moment où le Nigéria vient de célébrer son accession à l'indépendance : on peut penser que ce Congrès africain sur la Primauté du Droit est en un certain sens le prolongement de cette célébration, car l'évolution du Nigéria vers le statut d'Etat souverain est indissociable de l'idée de la Primauté du Droit. Bien avant d'arriver ici je connaissais de réputation l'hospitalité des Nigériens, mais la façon dont ils nous ont reçus dépasse tout ce que j'attendais. Au nom de la Commission internationale de Juristes et de tous ceux qui ont pris part à ce Congrès, je tiens à remercier de tout cœur le gouvernement du Nigéria, les membres du comité d'honneur et ceux de *Liberty*, section nigérienne de la Commission, de tout ce qu'ils ont fait pour nous.

J'ajouterai que les travaux du Congrès ont été dirigés d'une main ferme et experte, mais aussi bienveillante, par notre président Sir Adetokunbo Ademola, *Chief Justice* du Nigéria, à qui nous sommes redevables de la haute tenue des

débats. Je lui exprime notre reconnaissance pour sa contribution décisive au succès du Congrès, et aussi pour l'aide qu'il a apportée à sa préparation. Je remercie également M. Elias, *Attorney General* et ministre de la Justice du Nigéria, rapporteur général du Congrès, de sa précieuse assistance : M. Elias a bien voulu nous aider à mettre sur pied le plan de travail qui a servi de cadre à nos discussions et il a rédigé lui-même, comme vous savez, le rapport général, document d'une haute valeur scientifique. Sans le concours de son esprit rigoureux et de ses vastes connaissances, ce Congrès n'aurait pas connu le même succès. Je veux enfin remercier la presse et la radiodiffusion nigériennes qui ont témoigné l'une et l'autre de l'importance qu'elles attachaient à la Primauté du Droit par la place qu'elles ont donnée aux comptes rendus des séances du Congrès. Il est manifeste qu'au Nigéria et peut-être aussi dans d'autres pays africains, aux yeux de la presse et de la population, la Primauté du Droit est plus qu'un axiome juridique : chacun semble comprendre la valeur de cette notion et les perspectives qu'elle ouvre. Je dois dire qu'en tant que juriste suisse je constate tout cela avec une certaine envie, car je n'ai jamais vu la presse de mon pays accorder une telle attention à un Congrès de juristes : c'est un exemple que je proposerai à mes compatriotes quand je serai de retour chez moi.

Certains d'entre vous, qui avaient pu venir à notre Congrès avec quelques doutes en se posant des questions au sujet de nos objectifs, ont pu se convaincre que la Commission internationale de Juristes est véritablement une organisation non politique et non gouvernementale, et qu'elle vise à provoquer, dans un esprit de complète liberté, de franches confrontations de vues entre juristes, juges, avocats de tous les pays sur un très large plan international.

Le Principe de la *Légalité* comporte un aspect permanent fondamental, mais aussi des aspects plus souples et plus relatifs. L'aspect permanent, c'est que tout individu a le droit de jouir de sa dignité d'homme. C'est à nous juristes qu'il appartient de trouver, en appliquant la technique juridique appropriée, les voies et moyens permettant d'assurer une protection efficace aux droits fondamentaux de l'homme. Mais il y a un aspect plus souple et plus complexe : un pays qui se réclame de la Primauté du Droit n'est pas obligé d'adopter un type unique d'institutions et de procédures. En venant en Afrique, la Commission internationale de juristes n'entendait pas préconiser des institutions particulières, mais espérait simplement examiner avec vous les procédures et les institutions qui pouvaient correspondre aux besoins particuliers et essentiels de vos pays.

Ce qui est cependant essentiel, c'est de ne pas perdre de vue le but suprême du droit qui est l'homme, la protection et le développement de sa dignité. C'est ici que le juriste peut intervenir avec efficacité, non seulement en participant à l'élaboration des lois qui doivent donner effet à ces nobles principes, mais également en faisant preuve de la vigilance nécessaire pour en éviter la violation. Dans ce domaine, le pharisaïsme est une tentation facile. En réalité, dans tous les pays, même dans ceux où un régime de *légalité* paraît solidement assuré, les institutions peuvent et doivent être améliorées. Ce qui distingue cependant nos pays des régimes de forme ou de tendance totalitaire, avouée ou déguisée, ce n'est pas seulement le caractère représentatif des gouvernements, c'est surtout l'existence d'une magistrature indépendante, d'un barreau courageux et conscient de ses responsabilités, d'une opinion publique vigilante.

Le séjour de Lagos et le présent Congrès auront été pour nous aussi une expérience inoubliable. Parmi d'autres choses, j'ai été impressionné par l'importance que les juristes africains attachent à une protection efficace des droits et des libertés fondamentales. A cet égard, les conclusions adoptées par vos diverses commissions sont saisissantes. Sans doute ces textes ne doivent-ils pas être considérés comme des textes législatifs à caractère obligatoire, mais si j'en crois l'exemple de notre Congrès de New Delhi, ils seront certainement étudiés de près par de très nombreux juristes et aussi par les gouvernements à travers le monde. A la suite du Congrès de New Delhi, les recommandations relatives à la procédure pénale ont servi de base à la révision de plusieurs codes de procédure pénale, notamment en Amérique latine. Cela montre l'influence que peuvent exercer les travaux d'une organisation non gouvernementale telle que la nôtre.

La Commission internationale de Juristes a donc rempli le rôle qu'elle entendait jouer en venant ici. Son rôle est celui d'un catalyseur. Elle a réuni ici une élite de juristes africains; c'est à ceux-ci qu'il appartiendra de décider de la suite à donner aux présents travaux. La Commission a atteint l'objectif immédiat qu'elle s'était assigné. Elle doit aujourd'hui poursuivre son œuvre qui s'étend à toutes les parties du monde. Le mois prochain déjà, je me rendrai en Amérique latine. L'un des objets de cette mission est d'y préparer un Congrès mondial de juristes. Les tâches de notre organisation sont multiples. Ce que les juristes africains voudront faire, ils devront, maintenant que le bon exemple est pris et que les contacts ont été créés, en prendre l'initiative. Bien entendu, la Commission sera toujours heureuse de prêter son assistance.

J'aimerais, pour terminer, remercier encore tous nos amis et tous les participants au Congrès pour le concours qu'ils nous ont prêté et pour le rôle qu'ils ont joué en assurant le grand succès de notre rencontre. Les textes adoptés par le Congrès, conclusions des trois commissions et « Loi de Lagos », en apportent le vivant et important témoignage. »

La dernière allocution fut celle de M. Vivian BOSE, président de la Commission internationale de Juristes, qui prit la parole en ces termes :

« J'ai à accomplir un devoir triste en même temps qu'agréable : triste parce que nous allons nous séparer, agréable parce que nous emporterons le souvenir de notre séjour parmi vous et des amitiés que nous avons nouées ou renouées. La valeur réelle des congrès ne réside pas tant dans les débats ni les résolutions adoptées que dans les contacts personnels qui s'établissent et l'enseignement que nous en retirons. Je suis sûr que nous nous sentons tous enrichis par les expériences ainsi faites ou échangées.

Je voudrais remercier chaleureusement le gouvernement nigérien de sa générosité, de son hospitalité et de tout ce qu'il a fait pour nous être agréable. Je voudrais également remercier le gouverneur général de la magnifique réception qu'il nous a offerte hier. Mes remerciements vont aussi au premier ministre pour le temps qu'il nous a consacré, et pour les paroles stimulantes et encourageantes par lesquelles il a ouvert le Congrès; au président et aux membres de *Liberty* pour la peine qu'ils se sont donnée en vue d'assurer notre bien-être; aux juristes et membres du barreau pour l'intérêt avec lequel ils ont suivi les travaux du Congrès; à la presse qui a réservé tant de place à nos débats; à notre président qui a tant fait personnellement pour assurer le succès du Congrès et qui nous a dispensé une si généreuse hospitalité. Vous l'avez vu durant les séances et les réceptions, mais vous ne l'avez pas vu au travail dans la coulisse, parfois jusqu'à deux ou trois heures du matin comme ce fut le cas la nuit dernière pour aider le comité de rédaction à mettre au point nos résolutions. En notre nom à tous, je le remercie et le félicite d'avoir dirigé nos débats avec tant de patience, de tact et de sagesse, et de les avoir menés à bonne fin.

Je veux aussi remercier ceux qui ont travaillé dans l'ombre, et dont le dévouement exceptionnel a assuré le succès du Congrès. Je pense tout d'abord à notre secrétaire général, qui n'a pas ménagé sa peine et dont vous avez pu admirer personnellement l'intelligence subtile et brillante; ensuite à notre infatigable secrétaire administratif dont l'initiative, l'enthousiasme spontané et la fougue nous sont un exemple; quoique n'ayant guère le temps de dormir, il est toujours gai, serviable et de bonne humeur; enfin aux membres de notre secrétariat qui tous, secrétaires, dactylographes, traducteurs, ont travaillé sans se plaindre tard dans la nuit, alors que vous et moi reposions, pour que nos documents soient prêts à l'heure. C'est dire leur dévouement, c'est dire aussi l'enthousiasme que suscite notre œuvre chez tous ceux qui y sont associés, un enthousiasme né de la conviction de faire œuvre utile. Je ne veux pas oublier de citer ceux qui, en travaillant jusqu'au petit jour, ont mis au point le texte final de nos résolutions et nous ont aidés bénévolement, mettant à notre disposition leur temps et leur savoir.

Je remercie à nouveau la Fondation Ford et le gouvernement nigérien de leur généreuse contribution au financement du Congrès. Je remercie enfin ceux qui sont venus de terres lointaines, observateurs, participants et représentants d'organisations internationales, en particulier le représentant des Nations Unies. Je remercie tous les congressistes de leur largeur d'esprit, de la compréhension qu'ils ont manifestée à l'égard des vues qui n'étaient pas les leurs, en particulier sur les sujets qui leur tenaient à cœur, de la discipline et de la bonne humeur dont ils ont fait preuve. Il est facile de faire bonne figure lorsqu'on est vainqueur ; c'est lorsqu'il faut accepter la défaite que l'on est mis à l'épreuve. Telle est la règle de la Primauté du Droit transposée sur le plan personnel. Il faut accepter la défaite de bonne grâce, non parce que le vainqueur est soutenu par la force de la police, mais parce que telle est la conception de l'existence qui a été acceptée. Je remercie tout particulièrement les congressistes africains d'avoir aidé les membres de la Commission internationale de Juristes à maintenir nos traditions d'équité et d'objectivité.

Je voudrais maintenant m'adresser brièvement à nos frères africains et parler sur un plan personnel. Je ressens avec vous la douleur, les affronts et les humiliations qui seraient notre lot et celui de nos enfants dans certaines régions du monde, parce que je suis l'un d'entre vous et souffrirais avec vous en raison de la couleur de ma peau et de mes origines raciales. Mais je sais que notre intérêt n'est pas de laisser éclater nos sentiments d'une façon spectaculaire, au risque d'embarrasser nos amis et de nous les aliéner. Notre intérêt est bien plutôt de soumettre des faits bien établis à l'appréciation raisonnée du monde extérieur, de soumettre ces faits qui soulèvent l'indignation à des juges et à des observateurs impartiaux. Je vous remercie de vous être comportés avec réserve et dignité, de n'avoir pas pris la voie facile qui vous aurait menés, après avoir recueilli les applaudissements des foules, à perdre votre cause — votre cause et la mienne, car mon sort est solidaire du vôtre. Beaucoup sont comme moi liés par une règle tacite qui impose une grande réserve à ceux qui occupent une position élevée dans la Justice ou ailleurs et qui se donnent entièrement à la défense de votre cause et de la mienne, mais qui ne pourraient offrir leur collaboration à une organisation qui deviendrait un forum où chacun pourrait étaler ses rancœurs. Ce serait la mort de notre organisation, et ce serait infiniment regrettable. »

Après ce discours, le PRÉSIDENT prononce la clôture de la séance.

La dernière manifestation du Congrès fut un dîner offert par la Commission internationale de Juristes dans la soirée du samedi 7 janvier. L'hôte d'honneur de ce dîner était Son Excellence Nnamdi AZIKIVE, gouverneur général de la Fédération du Nigéria, qui prit la parole en ces termes :

« J'ai eu le plaisir de recevoir hier, dans les jardins de la résidence du gouvernement, votre brillante assemblée d'avocats, de magistrats et de juristes. Aujourd'hui, l'honneur m'échoit d'être votre invité au dîner d'adieu offert par la Commission internationale de Juristes, organisatrice du Congrès qui vous réunit depuis une semaine dans la capitale fédérale du Nigéria.

Comme certains d'entre vous le savent déjà, le thème que j'avais choisi de traiter dans l'allocution que j'ai prononcée lors de mon installation dans les fonctions de gouverneur général de la Fédération du Nigéria, le 16 novembre 1960, était

« le respect de la dignité humaine ». Point n'est besoin de souligner qu'il s'apparente à celui de votre Congrès, qui est de faire progresser le principe de la Primauté du Droit dans le monde entier et d'encourager tous les gouvernements démocratiques à y donner leur adhésion et à le mettre en œuvre. J'avais tout naturellement abordé mon sujet sous l'angle de la science politique, et de ce fait j'avais surtout évoqué nos luttes politiques pour la liberté et le respect de la personne humaine.

Qu'il me soit permis de revenir sur quelques points qui me tiennent à cœur dans les expériences politiques et constitutionnelles actuellement en cours sur le continent africain. A mon sens, la pierre angulaire de la Primauté du Droit est la protection et le respect de certains droits et libertés fondamentales: le droit à la liberté de la personne, l'inviolabilité de la propriété privée, l'obligation pour l'administration de n'exproprier que moyennant compensation, la liberté de parole et de réunion, la liberté de conscience, la liberté de la presse, le libre et égal accès des citoyens aux tribunaux, le droit pour chacun de sauvegarder sa vie et son honneur, et enfin, dans l'ensemble de la communauté, une atmosphère générale d'ordre et de détente. Sans doute le combat que nous avons mené pour notre indépendance nous a-t-il contraints, nous autres nationalistes aussi bien que ceux qui nous gouvernaient alors, à commettre des violences en paroles et parfois en actes. Mais je peux vous assurer qu'en ce qui nous concerne nous avons joué un jeu loyal, sans jamais ressentir amertume ni rancœur vis-à-vis de ceux que nous combattions.

Somme toute, la lutte des peuples colonisés pour leur libération, en particulier dans les territoires africains sous administration britannique, a été stimulée de diverses façons par le caractère et l'objectif mêmes de l'administration coloniale qui, dès nos premiers contacts avec les Britanniques, a semé le germe de la révolution en instituant un Conseil législatif, organe consultatif au caractère plutôt académique. Au début, seuls les chefs des services de l'administration, qui étaient naturellement des Européens, faisaient partie de ces conseils. Vers la fin du siècle dernier toutefois, des Africains y furent appelés et le droit d'y siéger leur fut accordé de plus en plus largement, soit qu'une agitation politique se fût manifestée parmi les indigènes, soit que des événements survenus ailleurs dans le monde aient rendu cette concession nécessaire. Durant les années qui ont suivi la guerre, le statut de colonie de la Couronne administrée par le Conseil législatif et le Conseil exécutif du gouvernement a été progressivement remplacé par un régime d'Assemblées consultatives, qui elles-mêmes depuis une dizaine d'années se sont transformées en Assemblées législatives responsables et en Conseils des ministres du type traditionnel dans les démocraties parlementaires. L'évolution est maintenant achevée dans la plupart des territoires britanniques, et ceux qui attendent encore leur autonomie l'obtiendront certainement en temps opportun. Dans notre continent, la conscience humaine n'a donc cessé de cheminer dans la voie d'une liberté toujours plus large et toujours plus féconde.

Il est bien regrettable que d'autres puissances européennes n'aient pas aussi bien réussi dans leurs territoires non autonomes d'Afrique. Les événements malheureux dont le Congo est le théâtre auraient pu être évités si, avant d'accorder l'indépendance à leurs protégés africains, les Belges leur avaient donné pendant assez longtemps l'occasion d'acquérir une expérience politique. Il appartient maintenant aux Portugais et aux Espagnols de montrer au monde qu'ils ont pleinement compris la leçon du Congo. La politique coloniale française elle-même, pourtant bien plus éclairée et qui avait conduit à la nomination du premier gouverneur général africain Félix Eboué, a dû renoncer après 1940 à son système traditionnel d'assimilation et accepter la création d'Etats indépendants et autonomes. Le système français n'était pas aussi favorable à l'éveil de la conscience politique chez les Africains et à leur émancipation finale que le régime adopté par les Britanniques dans leurs territoires.

Toutefois, l'indépendance politique s'accompagne de nouvelles responsabilités qui exigent des qualités exceptionnelles non seulement chez les chefs, mais aussi parmi les peuples de ces Etats nouvellement promus à l'indépendance. La Commission internationale de Juristes a donc été bien avisée en choisissant le Nigéria pour y étudier les problèmes que pose actuellement l'institution de régimes responsables et libéraux en Afrique. Le Nigéria est sans doute le pays le plus peuplé du conti-

nent et compte, nous a-t-on dit, presque autant d'avocats autochtones que tout le reste de l'Afrique. On s'accorde généralement à reconnaître, et je me plais à le souligner, que le Nigéria offre à l'Afrique, et peut-être au monde entier, le meilleur exemple d'un pays dont les progrès s'accomplissent dans l'ordre et qui met la démocratie en pratique dans sa vie politique. Je ne vous rappellerai pas les traits les plus caractéristiques de notre constitution, que d'autres vous ont sans doute exposés. J'aurais scrupule, en effet, à prolonger vos débats alors que vous êtes arrivés au terme de vos très intéressantes et très fécondes discussions.

Je ne doute pas que tous les pays représentés au Congrès ont un souci élevé de promouvoir la Primauté du Droit et de respecter les droits individuels et les libertés fondamentales. Tous les pays veulent assurer à leurs ressortissants le maximum de liberté compatible avec les impératifs de leur sécurité. C'est seulement dans l'application de ces principes que les solutions diffèrent. Vos débats ont mis à jour des problèmes particuliers à certains territoires au sujet desquels beaucoup d'entre nous ont reçu des griefs. Seule une connaissance directe des situations locales peut permettre aux nations de mieux se comprendre. J'espère que chacun de vous aura tiré avantage des échanges de vues que vous avez eus en réunions plénières et en commissions. Laissez-moi vous dire que là où des circonstances particulières ont motivé des écarts par rapports aux règles généralement acceptées, il faut bien comprendre que chacun a ses problèmes et qu'il y a bien des façons de les aborder. En provoquant cet échange de vues et d'opinions, la Commission internationale de Juristes a apporté une précieuse contribution à la solution des problèmes qui sont aujourd'hui ceux de l'Afrique.

Quiconque a assisté aux savants débats et aux discussions qui se sont déroulés durant la semaine passée, fût-il chef d'Etat, ne peut manquer d'être impressionné par la sincérité et par la science de tous les participants. Je puis vous assurer que ce Congrès nous a apporté de riches enseignements, non seulement à nous, Nigériens, mais aussi, je le suppose, à tous nos hôtes venus d'autres pays qui ont tant fait pour le succès de ses travaux. J'espère que votre séjour parmi nous vous a été agréable et que nous aurons le plaisir de vous accueillir à nouveau lors d'une autre conférence, qu'elle se tienne sous les auspices de la Commission internationale de Juristes ou de toute autre organisation internationale. Au nom du peuple nigérien, je vous transmets tous les vœux que nous formons pour chacun de vous. »

Dans une brève allocution finale M. Jean-Flavien LALIVE, secrétaire général de la Commission internationale de Juristes, remercia le gouverneur général du Nigéria de son remarquable discours, et en sa personne les autorités et juristes du Nigéria pour leur hospitalité exceptionnellement cordiale et stimulante. Puis il mit en relief par quelques observations la contribution apportée par le Congrès à l'étude et à l'évolution du droit public africain.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS, par J.-F. Lalive	3
I. INFORMATIONS GÉNÉRALES SUR LE CONGRÈS	
LOI DE LAGOS	9
ACTE D'ATHÈNES	10
DÉCLARATION DE DELHI	11
CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LE CONGRÈS	13
LISTE DES PARTICIPANTS ET OBSERVATEURS	21
PROGRAMME DU CONGRÈS	28
II. DOCUMENTS DE TRAVAIL DU CONGRÈS	
PLAN PROPOSÉ POUR LA RÉDACTION DES RAPPORTS NATIONAUX	33
LISTE DES RAPPORTS NATIONAUX	37
RAPPORT GÉNÉRAL, par T. O. Elias	39
RAPPORT INTRODUCTIF POUR LA PREMIÈRE COMMISSION, par A. Wade	55
RAPPORT INTRODUCTIF POUR LA TROISIÈME COMMISSION, par H. W. Chitepo	69
III. COMPTE RENDU DES DÉBATS DU CONGRÈS	
SÉANCE PLÉNIÈRE D'OUVERTURE	85
PREMIÈRE COMMISSION	96
DEUXIÈME COMMISSION	114
TROISIÈME COMMISSION	131
SÉANCE PLÉNIÈRE	156
SÉANCE PLÉNIÈRE DE CLÔTURE	161

NOTE SUR LES PUBLICATIONS DE LA COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES

On trouvera ci-dessous la liste de quelques publications récentes de la Commission internationale de Juristes encore disponibles sur demande.

Revue de la Commission internationale de Juristes, publiée deux fois l'an. Au nombre des articles parus figurent les suivants :

Tome I, No 1 (automne 1957):

- Les juristes polonais à la recherche de la légalité (Etude du Secrétariat)
- La règle de droit en Thaïlande, par Sompong Sucharitkul
- Le procès de trahison en Afrique du Sud, par Gerald Gardiner
- La Prokouratura soviétique et les droits de l'individu envers l'Etat, par Dietrich A. Loeber
- Le professions judiciaires et le droit : le Barreau d'Angleterre et du Pays de Galles, par William W. Boulton

Tome I, No 2 (printemps-été 1958):

- Protection par la Constitution des droits civils en Inde, par Durga Das Basu
- La Commission des droits de l'homme : procédure et jurisprudence, par A. B. McNulty et Marc-André Eissen
- Contrôle de l'administration civile et militaire au Danemark, par Stephan Hurwitz
- Les professions judiciaires et le droit : le Barreau en France, par Pierre Siré
- La procédure devant les tribunaux en Union soviétique et en Europe orientale, par V. Gsovski, K. Grzybowski et I. Sipkov
- Interception des communications téléphoniques (les tables d'écoute) : étude comparée, par George Dobry

Tome II, No 1 (printemps-été 1959):

- Congrès international de Juristes, New-Delhi, Inde. Déclaration de Delhi, Conclusions du Congrès, Questionnaire sur la Règle de Droit, Résumé du Document de travail sur le Principe de la Légalité, Quelques réflexions sur la Déclaration de Delhi par Vivian Bose, Historique du Congrès de New-Delhi par Norman S. Marsh
- Le non-juriste et la fonction judiciaire en Angleterre par Sir Carleton Allen
- Les aspects juridiques des libertés civiles aux Etats-Unis et leur évolution récente par Kenneth W. Greenawalt
- L'indépendance du pouvoir judiciaire aux Philippines par Vicente J. Francisco

Tome II, No 2 (hiver 1957-printemps/été 1960):

- La Démocratie et la Justice au Japon par Kotaro Tanaka
- Le Commissaire du Parlement pour l'Administration civile en Norvège par Terje Wold
- La Nouvelle Constitution du Nigéria et la Protection des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales par T. O. Elias
- Le Droit, la Magistrature et le Barreau dans les pays arabes par Saba Habachy
- Problèmes judiciaires dans les Etats africains de la Communauté par G. Mangin
- L'Assistance judiciaire et le Principe de la Légalité: Eléments d'une étude de droit comparé par Norman S. Marsh
- Les Fonctions de Surveillance Générale de la Prokouratura dans l'Union Soviétique par Glenn G. Morgan
- L'Internement administratif et la Protection de la Liberté d'expression dans l'Inde par la Rédaction
- Rapport du Comité d'enquête sur la Situation au Kérala par la Commission indienne de Juristes.

Tome III, No 1 (premier semestre 1961):

- Congrès africain sur la Primauté du Droit (Lagos, janvier 1961). Loi de Lagos, conclusions du Congrès, plan proposé pour les rapports nationaux. La signification du Congrès de Lagos, par Gabriel d'Arboussier. Réflexions sur la loi de Lagos, par T. O. Elias.
- L'internement sans procédure judiciaire préalable dans différents systèmes législatifs: Australie, par Zelman Cowen et Rachaël Richards; Birmanie, par Hla Aung; Europe orientale, par Kazimierz Grzybowski; Inde, par Vivian Bose; Japon, par Hakaru Abe; Philippines, par Arturo Alafritz; Singapour, par Bernard Brown; Union soviétique, par Vladimir Gsovski.

Bulletin de la Commission internationale de Juristes: publie des notes et informations sur divers aspects actuels de la légalité. Les numéros 1 à 5 et 10 sont épuisés.

Numéro 7 (octobre 1957): Outre un article sur les Nations Unies et le Conseil de l'Europe, ce numéro donne un certain nombre d'aperçus sur divers aspects de la Règle de droit et de la légalité dans les pays suivants: Canada, Chine, Angleterre, Suède, Algérie, Chypre, Tchécoslovaquie, Allemagne orientale, Yougoslavie, Espagne et Portugal.

Numéro 8 (décembre 1958): Ce numéro traite également de divers aspects du principe de la légalité et de l'actualité juridique au Conseil de l'Europe et dans les pays suivants: Chine, Etats-Unis, Argentine, Espagne, Hongrie, Ceylan, Turquie, Suède, Ghana, Yougoslavie, Irak, Cuba, Royaume-Uni, Portugal et Union Sud-Africaine.

Numéro 9 (août-octobre 1959): L'Organisation des Etats américains et les Droits de l'Homme, Aspects de la Légalité en Algérie, Chypre, Union soviétique, Union Sud-Africaine, Espagne, Hongrie, Kenya, Cuba, Irak, Roumanie, Nyassaland, Allemagne de l'Est, Nations Unies et Cour européenne des Droits de l'Homme.

Numéro 10 (janvier 1960): Aspects de la primauté du droit aux Nations Unies et dans les pays suivants: Ceylan, Chine, Grèce, Inde, Kenya, Pologne, Tchécoslovaquie et Tibet (épuisé).

Numéro 11 (décembre 1960): Aspects de la légalité aux Nations Unies et dans les pays suivants : Algérie, Allemagne orientale, Chypre, Etats-Unis, Hongrie et République dominicaine.

Nouvelles de la Commission internationale de Juristes: rendent compte des travaux et activités de la Commission.

Numéro 1 (avril 1957): Activités de la Commission au sujet du procès de trahison en Afrique du Sud, et de la révolution en Hongrie, enquête sur l'application pratique de la Règle de droit, activités des Sections nationales de la Commission, texte du questionnaire lancé par elle sur la Règle de droit.

Numéro 2 (juillet 1957): Compte rendu de la Conférence de Vienne réunie par la Commission internationale de Juristes avec pour sujets : la « Définition du délit politique et la procédure applicable en la matière », et les « limitations juridiques à la liberté d'opinion ».

Numéro 3 (janvier 1958): « La Régie de droit dans les sociétés libres », programme d'un congrès mondial de juristes sur la primauté du droit et renseignements sur l'organisation de ce congrès à New-Delhi en janvier 1959.

Numéro 4 (juin 1958): Notes sur une mission à travers le monde (Italie, Grèce, Turquie, Iran, Inde, Thaïlande, Malaisie, Philippines, Canada et Etats-Unis), commentaires sur les événements d'ordre juridique survenus en Hongrie, au Portugal et en Afrique du Sud.

Numéro 5 (janvier 1959): Aperçu préliminaire sur le Congrès de New-Delhi, Inde, du 5 au 10 janvier 1959, résumé des délibérations, « Déclaration de Delhi » et « Conclusions du Congrès », liste des participants et observateurs.

Numéro 6 (mars-avril 1959): Congrès international de Juristes à New-Delhi, résumé du « document de travail sur la primauté du droit », informations sur l'activité des Sections nationales.

Numéro 7 (septembre-octobre 1959): La Commission internationale de Juristes aujourd'hui et demain (éditorial), Comité d'Enquête juridique sur le Tibet, Enquête générale sur l'état actuel de la Primauté du Droit, Concours, Colloque, Nations Unies, Primauté du Droit et Tribunaux internationaux, Sections nationales, Notes sur l'organisation de la Commission.

Numéro 8 (février 1960): La Primauté du Droit dans la pratique quotidienne (éditorial), Rapports de missions en Afrique et au Moyen-Orient, Comité d'Enquête juridique sur le Tibet, Concours, Sections nationales.

Numéro 9 (septembre-octobre 1960): Le Congrès africain de Juristes (éditorial). Nouveaux membres de la Commission, Afrique du Sud, Mission en Afrique de langue française, République Dominicaine, Portugal et Angola, Tibet, Missions et Voyages, Concours, Sections nationales, Le sort de M. Walter Linse.

Numéro 10 (janvier 1961): Le Congrès de Lagos, bienvenue aux participants (Editorial). Nouveau membre de la Commission. Sections nationales. Missions. Publications.

Numéro 11 (février 1961): La Loi de Lagos. Conclusions du Congrès. Après le Congrès africain sur la Primauté du Droit. Les débats du Congrès. Liste des participants et observateurs. Missions et voyages.

The Rule of Law in the United States (La primauté du droit aux Etats-Unis) (1957, publié en anglais seulement) : Rapport préparé en vue du Congrès de New-Delhi, par le Comité chargé de collaborer avec la Commission internationale de Juristes (Section de droit international et comparé de l'American Bar Association).

The Rule of Law in Italy (La primauté du droit en Italie) (1958, publié en anglais seulement) : Rapport préparé par la Section italienne de la Commission internationale de Juristes en vue du Congrès de New-Delhi.

The Rule of Law in the Federal Republic of Germany (La primauté du droit dans la République fédérale d'Allemagne) (1958, publié en anglais seulement) : Rapport préparé par la Section allemande de la Commission internationale de Juristes à l'occasion du Congrès de New-Delhi.

La situation en Hongrie et la Règle de droit (1957) : Compte rendu de la Conférence de La Haye sur la Hongrie et condensé des documents soumis par la Commission internationale de Juristes au Comité spécial des Nations Unies pour la question hongroise.

L'opposition entre la situation en Hongrie et la Règle de droit continue (juin 1957) : Supplément au rapport précédent mettant à jour au mois de juin 1957 l'examen de la situation en Hongrie.

La Justice dans la Hongrie d'aujourd'hui (février 1958) : Mise à jour des précédents rapports au 31 janvier 1958.

La Question du Tibet et la Primauté du Droit, Rapport préliminaire, (1959) : Introduction, Pays et population, Chronologie des événements, Témoignages sur les activités chinoises au Tibet, Le Tibet et le droit international, 21 documents.

Le Principe de la Légalité dans une Société Libre (1960). Rapport sur les travaux du Congrès international de Juristes tenu à New-Delhi (1959). Travaux préliminaires, Liste des participants et observateurs, Débats.

Le Tibet et la République Populaire de Chine, Rapport final (1960) : Préface, La Question du Génocide, La Violation des Droits de l'Homme, Le Statut du Tibet, L'Accord sur les mesures de libération pacifique du Tibet.

L'Afrique du Sud et la Primauté du Droit (1961) : Classification par groupes raciaux. Circulation et résidence. Travail et syndicats. Mariage. Egalité. Arrestations arbitraires. Libertés d'expression de réunion et d'association. Education. Sud-Ouest africain.

Ce qu'il faut savoir de la Commission internationale de Juristes (1960) : une brochure sur les objectifs, l'organisation et la composition de la Commission internationale de Juristes.