



CONGRES DE DAKAR

5 - 9 janvier 1967

LA FONCTION DU DROIT DANS L'ÉVOLUTION DES COMMUNAUTÉS HUMAINES

## DOCUMENT DE TRAVAIL

INTRODUCTION

A l'aube de l'indépendance africaine, en janvier 1961, la Commission internationale de Juristes avait déjà, on s'en souviendra, pris l'initiative d'organiser à Lagos (Nigéria) le premier grand congrès de juristes africains. A cette époque difficile de l'enfantement de nouvelles Nations, et où tant de peuples luttent encore pour conquérir leur liberté et la reconnaissance de leurs droits, il s'agissait avant tout d'affirmer hautement certains grands principes de Justice répondant aux aspirations légitimes des peuples africains et de formuler sur le plan des institutions et des procédures certains principes directeurs pouvant aider au mieux et au plus vite à leur réalisation. C'est ainsi, par exemple, que le Congrès de Lagos a proclamé que "la Primauté du Droit est un principe dynamique qui doit être mis en oeuvre 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" et 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".

Cette étape est aujourd'hui à peu près franchie. En cinq ans, le monde africain a profondément évolué: le mouvement d'indépendance s'est étendu à travers le continent; le système colonial est en voie de complète disparition; les nouvelles nations africaines ont fait leur apparition sur la scène internationale, où leur rôle ne cesse de grandir, en même temps que, sur le plan national, elles se lançaient hardiment dans la construction d'Etats modernes. Tout naturellement, d'autres problèmes sont venus se poser aux juristes désireux de participer activement à l'évolution de leur pays et de leur continent vers le progrès, le développement économique et social, la stabilité et l'unité. Un second congrès des juristes africains s'imposait donc, afin de se pencher sur quelques-uns au moins des nouveaux problèmes touchant à cette évolution.

La Commission internationale de Juristes a pris cette initiative. Toutefois, les difficultés linguistiques, et plus encore les différences techniques entre les systèmes juridiques des pays africains d'expression française et ceux d'expression anglaise, nous ont conduits à opter pour le principe de deux congrès successifs, l'un destiné aux juristes francophones et l'autre à leurs confrères anglophones, afin que les participants puissent avoir des discussions à la fois plus approfondies et plus fructueuses sur le plan pratique. C'est évidemment aux juristes africains francophones qu'est réservé le congrès de Dakar.

Si nous avons proposé comme thème général aux débats de ce congrès "la fonction du Droit dans l'évolution des communautés humaines", cela répond à notre conviction intime du rôle capital que le Droit et les juristes qui le servent peuvent et doivent jouer dans le progrès et le mieux-être des collectivités auxquelles ils appartiennent. Cette idée a toujours animé, de façon plus ou moins implicite, l'action de notre Commission. Cependant, jamais peut-être n'a-t-elle été aussi clairement et fortement mise en lumière qu'au congrès des juristes du Sud-Est asiatique qui s'est tenu en 1965 à Bangkok sous l'égide de la Commission. On peut lire par exemple dans le préambule aux conclusions de la Commission III du congrès, chargée d'étudier "le rôle du juriste dans un pays en voie de développement" que: "Le Droit et le juriste sont des instruments de l'ordre social. Sans le Droit l'évolution de l'humanité jusqu'au stade de son développement actuel n'aurait pas été possible. C'est le Droit qui préserve la société et qui permet à l'homme de vivre, d'aimer et de travailler en paix de générations en générations". Et la Déclaration de Bangkok publiée à l'issue du Congrès affirme que: "le juriste doit être un élément vital du progrès dans les sociétés en voie de développement;

il doit toujours être conscient des aspirations sociales, économiques et culturelles du peuple et mettre son talent et sa compétence au service de leur réalisation".

Voici donc l'Afrique à cette seconde étape où les Nations libres et indépendantes luttent pour donner réalité aux grandes espérances nées de la libération de leurs peuples et pour bâtir solidement les structures politiques, économiques et sociales de l'avenir.

Dans le contexte de l'Afrique d'aujourd'hui, quelle peut être la fonction que le Droit est appelé à jouer dans son évolution? On peut répondre à nouveau en citant les conclusions du Congrès de Bangkok, qui affirment que: "l'inspiration des juristes du monde entier et de ceux de cette Région en particulier, jointe aux idéaux proclamés (lors des précédents congrès de la Commission) pourraient jouer un rôle important pour façonner les sociétés libres de l'avenir et promouvoir l'accession de l'homme à sa complète dignité, de manière à faire échec aux périls et aux dangers d'un monde en transformation". Cette opinion des juristes asiatiques nous semble avoir véritablement une portée très générale et pouvoir parfaitement s'appliquer, mutatis mutandis, à l'Afrique. C'est bien dans cette perspective que nous avons choisi le thème proposé à l'étude des juristes africains.

Le problème ainsi posé appelle cependant quelques précisions.

Peut-être, en premier lieu, nous aurait-il fallu écrire, pour rester fidèles à notre terminologie, "Primauté du Droit" plutôt que "Droit" tout court. Cela nous a paru vouloir jouer sur des mots dont tous les juristes, serviteurs du Droit par définition, comprennent parfaitement le sens profond. Ce principe de la Primauté du Droit que nous défendons et essayons de promouvoir dans le monde entier a été plus clairement et concrètement explicité en le définissant comme "les principes, les institutions et les procédures, pas toujours identiques mais en de nombreux points similaires et qui, selon l'expérience et la tradition des juristes des divers pays du monde, ayant souvent eux-mêmes des structures politiques et des conditions économiques différentes, se sont révélés essentiels pour protéger l'individu contre un gouvernement arbitraire et pour lui permettre de jouir pleinement de sa dignité d'homme". Pour simplifier en allant à l'essentiel, disons que ce principe de la Primauté du Droit constitue à nos yeux, comme pour les 50.000 juristes du monde entier qui soutiennent notre action tout en appartenant à des systèmes très divers, non pas un système juridique imposé, ou surimposé au leur, mais un critère applicable quelles que soient les circonstances, la

pierre de touche de notre éthique comme de notre activité professionnelles, nous permettant de nous assurer en tout état de cause que la Justice aura la place qui lui est due: la première. C'est là notre idéal commun.

Cette notion de la Justice, pour nous, est une et indivisible. Son règne doit s'étendre à tous les domaines, qu'il s'agisse du politique comme de l'économique ou du social. Selon le critère de la Primauté du Droit, la dignité de l'homme ne saurait être réellement préservée si les conditions d'existence qui lui sont faites lui interdisaient l'accès à la Justice dans l'un ou l'autre de ces domaines ou le laissaient à l'écart du progrès matériel et moral de son temps. L'élimination des maux nés de la pauvreté matérielle et intellectuelle est donc sans aucun doute l'un des objectifs fondamentaux que doit avoir tout gouvernement soucieux de respecter le principe de la Primauté du Droit et l'une des tâches essentielles qui incombe aux juristes dévoués à ce même idéal. L'accession à l'abondance est une aspiration légitime de tous les citoyens: nous savons et nous admirons les efforts gigantesques déployés sur ce continent africain, dans des circonstances souvent particulièrement difficiles, pour créer les conditions matérielles de la prospérité. Certes le temps presse dans ce domaine et il faut se hâter; cet admirable instrument qu'est le Droit est précisément là pour créer les structures où s'épanouira la justice sociale.

En même temps, il convient de se garder des dangers inhérents à toute grande transformation et qui, au bout du compte, entravent ou ralentissent son mouvement. Car l'expérience acquise ne prouve nullement que certains objectifs, comme les objectifs sociaux, peuvent être plus vite ou plus facilement atteints en les payant au prix exorbitant d'un déni de justice dans d'autres domaines. La privation arbitraire d'un de ses droits fondamentaux ampute l'homme sans pour autant sauver le malade. L'expérience tend au contraire à prouver que la promotion et l'épanouissement de la personnalité humaine dans un domaine, entraîne et fortifie sa promotion et son épanouissement dans tous les autres. Le développement réel et durable d'une collectivité ne peut se réaliser que dans ce difficile équilibre et grâce à lui. En ce sens, les libertés et les droits fondamentaux de l'homme sont tous également précieux; ils sont également tous et partout vulnérables et demandent d'être protégés contre toute atteinte arbitraire. Les sauvegardes du Droit seront également là pour remplir cet office.

Ainsi conçu, le principe de la Primauté du Droit apparaît comme la grande idée-force du progrès et le plus sûr garant d'une société nouvelle fondée sur la Justice.

Cependant, et c'est là le second point qu'il convenait de préciser, faire de la philosophie juridique n'est pas notre intention, pas plus que de nous livrer au jeu des discussions académiques. D'ailleurs, comme cela a été dit plus haut, les grandes questions de principe ont déjà été débattues et arrêtées, à leur heure, lors de nos précédents congrès et notamment au premier congrès africain de Lagos. Il n'y a donc plus à y revenir: il nous faut aujourd'hui aller de l'avant. Le congrès de Dakar est encore moins destiné à être une tribune de controverses politiques. Il s'agit d'une réunion de professionnels groupant les plus habiles penseurs et techniciens de la science juridique en vue d'étudier en commun et dans un esprit non pas critique mais constructif, une situation donnée et d'en dégager les possibilités qu'offre le Droit d'améliorer pour le présent et l'avenir les conditions de la vie quotidienne de leurs concitoyens.

Notre ambition est donc modeste, mais précise. Ce que nous proposons aux juristes africains, c'est d'aborder l'analyse des problèmes qui se posent à eux, en tant que juristes, en se plaçant du point de vue du non-juriste, de l'homme africain moyen, du simple citoyen mal averti et souvent désarmé, et dont la grande masse forme ce que l'on appelle l'opinion publique. En ce début de l'ère africaine nouvelle, il nous semble non seulement très important mais très directement et immédiatement utile d'arriver à faire objectivement le point, par rapport à la règle de Droit, de la situation de fait où se trouve le sujet de Droit. Quelles sont les grandes tendances qui se dégagent de l'évolution du Droit africain et quelles en sont les conséquences pour le sujet de Droit dans son existence de tous les jours? Que représente exactement la Loi aux yeux de l'homme africain, une contrainte ou une protection, et quelle est son attitude envers elle? L'appareil de la loi remplit-il pleinement sa fonction vis-à-vis de l'homme africain lorsqu'il a besoin qu'on lui rende justice? Et partant de là, d'arriver à préciser de façon pratique où et comment le talent et la compétence des juristes africains pourraient le mieux s'exercer pour aider activement à l'édification de l'Afrique nouvelle.

Pour la commodité des débats, nous avons scindé notre document de travail en deux parties qui seront étudiées séparément en commissions, puis reprises en séance plénière.

La première partie porte sur "la protection des Droits de l'Homme contre l'arbitraire". Quels sont les moyens pratiques dont disposent les particuliers pour assurer le respect de leurs droits et libertés? Si les moyens classiques offerts

par la Loi et l'organisation judiciaire sont allés, comme cela semble être le cas, tout au moins aux yeux des observateurs étrangers, dans le sens d'une restriction des libertés individuelles et collectives et d'un amoindrissement du rôle assigné dans ce domaine au pouvoir judiciaire, quels sont les éléments déterminants de cette évolution et quelle en est la signification? Existe-t-il en Afrique, ou peut-on imaginer, des équivalents fonctionnels aux méthodes classiques du Droit pour maintenir un juste équilibre entre les prérogatives de l'individu et celles de l'Etat, afin que l'homme puisse donner le meilleur de lui-même à la vie de sa collectivité, sans être pour autant injustement brimé par elle, mais au contraire en y trouvant les possibilités de son plein épanouissement?

La seconde partie porte sur "la Primauté du Droit et l'opinion publique". Pour le simple citoyen aussi mal informé de ses droits que des possibilités que lui offre le Droit pour obtenir protection, en face d'une justice d'accès difficile, une attitude de défiance et de fuite devant l'organisation judiciaire ne risque-t-elle pas d'entraîner un retour en arrière, vers une justice tribale ou de fortune préjudiciable à l'avenir de l'Afrique? Comment faire passer dans la conscience populaire cette notion, qui découle du principe de la Primauté du Droit, que le Droit est fait pour l'homme et que c'est au Droit qu'il peut et doit avoir recours pour régler ses rapports et ses différends avec les autres hommes de sa communauté? Comment créer non seulement le climat moral pour maintenir au Droit tout son prestige, mais aussi les conditions matérielles pour qu'il soit réellement à la portée de l'homme et qu'il puisse effectivement s'en servir, facilement et librement?

Lorsqu'on examine l'application du principe de la Primauté du Droit dans les anciens territoires coloniaux aujourd'hui indépendants, la première, et sans doute la primordiale, question qui se pose fatalement est de savoir dans quelle mesure les normes de l'ancienne puissance coloniale restent toujours valables pour ces pays. C'est un problème sur lequel les opinions divergent inévitablement. Si l'on veut arriver à faire le point de façon objective, il convient de ne pas perdre de vue les différents facteurs, rationnels ou irrationnels, qui entrent en ligne de compte pour former ces opinions contradictoires et c'est sans doute en se posant une série de questions préalables que l'on pourra arriver à dégager le plus aisément les principaux de ces facteurs.

1. Dans quelle mesure la législation de la puissance coloniale était-elle destinée à prolonger le régime colonial?
2. Dans quelle mesure la législation appliquée à la colonie visait-elle à promouvoir la prospérité du territoire et du peuple auxquels elle s'appliquait?
3. Dans quelle mesure la tendance à restreindre le rôle de la loi dans la protection des individus est-elle due:
  - a) à l'influence d'une tradition coloniale enracinée?
  - b) à la tendance naturelle qu'a toute Administration à vouloir concentrer tous les pouvoirs entre ses seules mains?
  - c) au besoin, ressenti de bonne foi, d'instaurer une discipline autoritaire ou paternaliste dans un pays nouvellement indépendant durant la période préliminaire de son évolution?
4. Une fois dégagées de toutes leurs implications coloniales, les exigences fondamentales de la Primauté du Droit sont-elles réellement différentes en Afrique de celles acceptées en Europe et ailleurs?
5. Si les facteurs économiques, sociaux et culturels nécessitent en vérité des différences quant à l'application de certaines normes juridiques en Afrique, ces mêmes facteurs justifient-ils l'abandon de ces principes de base qui sont le fondement de la Primauté du Droit?

On ne peut évidemment espérer apporter d'emblée des réponses simples et définitives à ces questions. Les garder à l'esprit devrait cependant permettre d'aborder avec objectivité les problèmes spécifiques évoqués dans le présent document de travail.

Enfin, ce serait une pétition de principe bien légère et hasardeuse que d'affirmer que les normes de la Primauté du Droit et les principes énoncés dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme ne sont simplement pas bons pour l'Afrique. Certes, durant une période de transition, ces normes et ces principes peuvent soulever des problèmes. Mais ce qui compte en définitive c'est de faire en sorte que ce soit là l'idéal commun à atteindre pour toutes les Nations organisées, que ce soit en Afrique, en Amérique, en Asie, en Australasie ou en Europe.

Tel est, en bref, le sens et la raison d'être du congrès de Dakar. Fournir des réponses-types n'est ni notre rôle ni notre but. Le document de travail que nous avons préparé à l'intention des congressistes ne vise qu'à être une sorte d'aide-mémoire pour faciliter la tâche des participants en indiquant un certain nombre de points susceptibles de retenir leur attention et de donner lieu à de francs et fructueux débats, parce que susceptibles d'avoir d'importantes répercussions dans la vie africaine. Aussi, que l'on ne s'étonne pas s'il ne fait autre chose que de poser des questions; c'est aux juristes africains qu'il appartient de chercher les réponses et de les formuler.

Quant à la préparation du document de travail, le plein mérite revient pour ce qui concerne la première partie destinée à la Commission I, à un Comité de Libre Justice\* - Section nationale française de la Commission - et notamment à Monsieur le Professeur M. Alliot de l'Université de Paris; quant à la seconde partie, celle qui sera étudiée par la Commission II, elle est l'oeuvre de juristes\*\* du Secrétariat de la Commission à Genève qui se sont assurés le précieux concours de Monsieur le Professeur J. Ziegler de l'Institut des Etudes africaines de Genève. Qu'ils soient chaleureusement remerciés pour leur remarquable contribution à la réussite du Congrès de Dakar.

---

\* M. R. Degouy, Conseiller à la Cour de Cassation  
M. H. Rivierez, Conseiller à la Cour de Cassation  
M. Karel Vasak, docteur en droit, Chef de Division au Conseil de l'Europe  
Maître J.-L. Aujol, avocat à la Cour, Secrétaire général de Libre Justice  
Mlle J. Rochette, avocat à la Cour, Secrétaire générale adjointe de  
Libre Justice

\*\* M. D. Marchand, docteur en droit  
Mme A. Pouyat  
M. R. Kellerson

CONGRES DE DAKAR

5 - 9 janvier 1967

LA FONCTION DU DROIT DANS L'ÉVOLUTION DES COMMUNAUTÉS HUMAINES

DOCUMENT DE TRAVAIL POUR LA COMMISSION I

LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME CONTRE L'ARBITRAIRE

En Europe la protection des Droits de l'Homme contre l'arbitraire a été de tout temps et notamment depuis le XVIIIe siècle une des fonctions essentielles du Droit. Quels que soient les pouvoirs de l'autorité administrative - et ils sont de plus en plus étendus -, la loi les a toujours bornés, soit en s'opposant aux limitations arbitraires des libertés, soit en s'opposant aux répressions arbitraires des infractions.

Quelques années d'indépendance des Etats africains francophones d'Afrique noire permettent d'apprécier l'évolution de leurs Droits en la matière. Apparemment les nécessités de la création politique des Etats, celles de la constitution de nations cohérentes et celles du développement de leurs économies ont conduit, dans bien des cas, à abandonner les modes européens de protection contre l'arbitraire. Contraindre les individus à concourir à l'oeuvre commune entreprise depuis l'indépendance paraît souvent plus immédiatement important que de les garantir contre l'autorité administrative.

L'évolution africaine apparaît aujourd'hui assez clairement pour qu'on puisse essayer d'apprécier la distance prise à l'égard de l'Europe et s'interroger sur la signification de cette évolution.

Le présent document essaye de cerner les problèmes en analysant successivement dans quelle mesure la loi s'oppose aux limitations arbitraires des libertés et dans quelle mesure elle s'oppose aux répressions arbitraires des infractions.

## I. LA LOI ET LA LIMITATION ARBITRAIRE DES LIBERTÉS

Définir, contre l'arbitraire du pouvoir, les libertés collectives et les libertés individuelles, constitue l'une des fonctions historiquement et essentiellement les plus importantes de la loi.

Il ne saurait être question de passer ici en revue toutes les libertés collectives: liberté de presse, liberté de réunion, liberté d'association, liberté de formation des syndicats et partis politiques, liberté de conscience, de culte et d'enseignement, etc. Pas plus qu'il ne peut être question d'étudier successivement les libertés individuelles, la liberté de circulation et d'activité, l'inaliénabilité de la personne, son inviolabilité, celle du domicile et de la correspondance, etc.

Bornons-nous à quelques exemples suggestifs de l'évolution des droits africains:

- l'inaliénabilité de la personne,
- la liberté d'activité,
- la liberté d'association.

### 1. L'INALIENABILITE DE LA PERSONNE

Si la lutte contre l'aliénation de la liberté individuelle avait été un des soucis du législateur colonial, il semble qu'il soit partagé par la plupart des Etats africains d'aujourd'hui. Les dispositions coloniales réprimant la traite, l'esclavage et les pratiques analogues (mise en gage d'un enfant, servitude pour dettes, mariage forcé avec un prétendant imposé, ou de la veuve avec un parent du défunt, etc.) ont été très souvent reprises, voire précisées par les législateurs africains, notamment celles qui visaient à assurer la liberté du mariage.

#### A. Inaliénabilité en général

Les codes pénaux du Niger, de la République centrafricaine, du Mali, du Gabon et du Sénégal (1) punissent d'emprisonnement ou de travaux forcés:

---

(1) Art. 270 du code nigérien, 205, 206 et 208 du code centrafricain, 186 et 189 du code malien, 250, 251 et 253 du code gabonais, 334 et 335 du code sénégalais.

- la détention d'esclaves,
- la conclusion de conventions ayant pour objet d'aliéner à titre onéreux ou gratuit la liberté d'un tiers,
- l'introduction sur le territoire national ou l'exportation de futurs esclaves (disposition propre au Mali).

La mise en gage est moins lourdement frappée que la réduction en esclavage, mais la peine augmente si la personne mise ou reçue en gage est un enfant. Le code malien précise qu'il considère non seulement comme une mise en gage mais comme une mise en servitude (donc punissable de travaux forcés), la mise en gage d'une personne lorsqu'elle a pour conséquence d'obliger cette dernière à résider dans une tribu autre que la sienne.

#### B. Liberté du mariage

Le code gabonais punit d'un emprisonnement de un à cinq ans quiconque donne en mariage coutumier ou épouse coutumièrement une fille non consentante ou, ce qu'on peut présumer revenir au même, âgée de moins de quinze ans. Le code malien (1) permet également de réprimer le mariage coutumier d'une fille de moins de quinze ans, ainsi que certaines formes coutumières de mariage:

- le mariage par enlèvement lorsqu'il a été accompli par fraude, violence ou menaces ou sans le consentement de la femme (en général après l'enlèvement, dans les coutumes de l'Afrique de l'ouest, le jeune homme doit en effet obtenir l'accord de la jeune fille et le pardon de son lignage; et il n'est pas rare que l'accord de la jeune fille ait précédé l'enlèvement...);

- le troc de femmes (il s'agit d'une forme de mariage fréquente au Mali, en Haute-Volta, en Côte d'Ivoire, au Togo, au Dahomey, en Nigéria, etc... dans laquelle deux lignages donnent chacun une fille en mariage au sein de l'autre; souvent l'échange est différé, un lignage promettant une fillette en mariage au sein de l'autre et cet autre, après le mariage, en promettant une au premier; jeunes filles échangées ou fillettes promises, le législateur présume que leur consentement n'est pas sollicité).

---

(1) Art. 264 du code gabonais, 182, 185 et 188 du code malien. Les codes gabonais (art. 265), malien (art. 182) et sénégalais (art. 300) punissent en outre d'emprisonnement le mari, qui, ayant épousé coutumièrement sa femme encore enfant, tente de consommer le mariage alors qu'elle n'a pas atteint l'âge de 15 ans au Gabon et au Mali, ou de 13 ans au Sénégal.

Rapprochons de ces dispositions celles qui punissent les individus qui, considérant le mariage sous un aspect purement commercial, se rendent coupables de manoeuvres frauduleuses relatives à la dot: celui qui, par surenchérissenent de la dot, essaie d'obtenir en mariage une femme ou une fille déjà accordée à un autre, celui qui se fait remettre plusieurs dots par divers prétendants auxquels il promet la même fille, celui qui se fait remettre une dot en promettant en mariage une fille dont il ne peut pas disposer (1).

De même, soit pour mieux assurer la liberté de choix du conjoint, soit pour favoriser les mariages des jeunes gens, soit pour assurer une meilleure utilisation des capitaux, de nombreux Etats ont entrepris de lutter contre l'institution coutumière de la dot, somme d'argent et cadeaux divers versés par le futur époux ou chef de son lignage au lignage de la future épouse. Au XXème siècle elle est devenue de plus en plus onéreuse, de sorte que plusieurs Etats ont réagi contre elle. Le Mali a limité à 20.000 francs maliens la valeur maximale des sommes et des présents qu'on peut remettre en vue du mariage d'une jeune fille, et à 10.000 la valeur de ceux qu'on peut remettre en vue du mariage d'une femme veuve ou divorcée. La Guinée a réduit la dot à 5.000 et 2.500 francs guinéens. Le Gabon et la Côte d'Ivoire l'ont purement et simplement abolie. (2) Tous ces Etats ont assorti leurs législations de sanctions pénales très sévères à l'encontre des contrevenants éventuels. (3)

Il semble donc bien que les législateurs africains aient cherché à assurer la liberté des individus au prix d'une lutte ouverte avec les institutions traditionnelles. Ce souci rapprocherait leurs Droits des droits européens.

---

(1) Art. 334 du code nigérien, 241 du code centrafricain, 185 et 207 du code malien, 379 du code sénégalais.

(2) Art. 3 de la loi malienne 62-17 du 3 fév. 1962 portant code sur le mariage, art. 4 de la loi guinéenne 54-62 du 14 avril 1962 relative aux conditions nécessaires pour contracter mariage, et décret d'application, - loi gabonaise 20-63 du 31 mai 1963 portant interdiction de la dot, - loi ivoirienne 64-375 du 7 octobre 1964 relative au mariage et art. 20 de la loi ivoirienne 64-381 du même jour.

(3) Ex.: art. 21 et 22 de la loi ivoirienne 64-381 prévoyant une amende et un emprisonnement de six mois à deux ans.

Mais sur d'autres plans, au contraire, la tendance va à la diminution de la liberté individuelle, sans doute en raison des nécessités du développement d'économies encore faibles ou d'Etats mal assurés. C'est ainsi qu'un grand nombre de législateurs ont entrepris de lutter contre l'oisiveté et d'imposer à leurs ressortissants, du moins aux hommes en âge et en état de travailler, l'obligation de le faire.

## 2. LA LIBERTÉ D'ACTIVITÉ

La mystique du travail, qui s'est développée en Occident à la suite de la révolution industrielle, a paru si importante aux constituants africains que le mot "Travail" figure dans la plupart des devises nationales dont sont dotés les Etats francophones (1). Il n'est donc pas étonnant que cette mystique imprègne les constitutions et les législations pénales nouvelles: le travail est un "devoir" pour le camerounais, le sénégalais et le malien; il constitue une "obligation" pour les citoyens gabonais ou malgaches; en République centrafricaine, il est "un droit, un devoir et un honneur" (2).

La législation coloniale n'offrait que peu d'appui au développement d'une telle mystique. Il était permis de vivre sans rien faire quand on en avait les moyens. Le code pénal français (art. 269 à 282) ne condamnait les individus n'exerçant habituellement ni métier ni profession que s'il s'agissait de vagabonds sans domicile ni moyens de subsistance ou de mendiants d'habitude valides. Et dans ce cas, vagabondage et mendicité n'étaient pas réprimés comme attitudes contraires à un devoir de travail nulle part affirmé, mais comme des états particulièrement propices à la délinquance: dans le vagabond ou dans le mendiant le code napoléonien ne voyait pas le parasite inutile, mais le criminel en puissance. Quelques codes africains en sont restés à cette conception: ceux de Madagascar et du Sénégal. Mais parfois la loi réprime l'oisiveté, soit dans certains cas particuliers, soit d'une façon plus générale et absolue.

---

(1) Par exemple dans 11 des 14 Etats d'Afrique noire issus de territoires français ou administrés par la France (tous sauf le Mali, la Mauritanie et le Sénégal).

(2) Préambule de la constitution camerounaise du 4 mars 1960 (abrogée le 1<sup>er</sup> septembre 1961), art. 20 de la constitution sénégalaise du 7 mars 1963 - art. 145 du code pénal malien; ord. gabonaise 50-62 du 21 septembre 1962; ord. malgache 62-062 du 25 septembre 1962, art. 8 de la constitution centrafricaine du 27 octobre 1964.

### A. Répression partielle de l'oisiveté

Dans les codes du Niger, de la République centrafricaine, du Mali et du Gabon, apparaît l'idée que le vagabondage et la mendicité constituent des délits dans la mesure où ils sont contraires à l'idéal du travail. Les vagabonds ne sont poursuivis que s'ils sont valides, c'est-à-dire capables de travailler en République centrafricaine et au Gabon; les mendiants de plus de soixante ans, c'est-à-dire ceux qui ont passé l'âge du travail, ne sont pas punis au Niger. L'ordonnance soudanaise no. 33 du 28 mars 1959 dont le texte est passé dans le code malien affirme de façon frappante la conception nouvelle: "Le travail est un devoir pour tout citoyen. En conséquence le vagabondage est un délit" (1).

Notons toutefois que ces codes ne répriment que l'oisiveté du vagabond et du mendiant: ils n'inquiètent pas l'individu qui demeure oisif chez lui. Le Sénégal envisage de lutter contre d'autres formes d'oisiveté et d'astreindre au service civique national les jeunes sans occupation licite et régulière (2).

### B. Répression générale de l'oisiveté

Enfin d'une façon générale, l'oisiveté sous toutes ses formes est condamnée en République centrafricaine, au Gabon et à Madagascar. Tout citoyen doit concourir par son travail à son propre enrichissement et à celui du pays. Le développement économique est affaire de tous et l'Etat ne peut tolérer que les individus qui répugnent à l'effort s'y soustraient. Dans ces trois pays, l'oisiveté constitue un délit (3).

Ce retour à une forme de travail obligatoire est la conséquence directe des nécessités d'un développement économique difficile. De même l'évolution en matière de liberté d'association est très liée aux difficultés rencontrées par les gouvernements dans la création d'Etats nouveaux.

---

(1) Art. 66 de l'ord. soudanaise no. 33 du 28 mars 1959; art. 177 à 182 du code nigérien, 166 du code centrafricain, 145 à 150 du code malien, 196 et 197 du code gabonais.

(2) Loi 65-21 du 9 février 1965.

(3) Les peines prévues en République centrafricaine et au Gabon sont celles du vagabondage (loi centrafricaine 60-107 du 20 juin 1960 et ord. centrafricaine no. 4 du 8 janvier 1966, ord. gabonaise 50-62 du 21 septembre 1962), la sanction prévue à Madagascar est l'obligation de cultiver pour soi-même une surface déterminée (ord. 62-062 du 25 septembre 1962 modifiée par l'ord. 65-006 du 7 juillet 1965).

### 3. LA LIBERTE D'ASSOCIATION

Cette création des Etats nouveaux est d'autant plus difficile qu'avatars d'anciennes circonscriptions coloniales, ils n'ont souvent aucun véritable support historique ou ethnique.

Les gouvernements ont donc porté une attention particulière aux partis et mouvements politiques et généralement à toutes les associations de peur qu'elles ne soient le foyer de mouvements subversifs (1).

A l'époque coloniale, aux termes de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association et de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et les milices privées, les associations

- pouvaient se former librement, sans déclaration, ni autorisation ( la déclaration n'était nécessaire que pour obtenir la capacité juridique),

- étaient nulles et pouvaient faire l'objet d'une dissolution judiciaire si elles avaient un objet contraire aux lois ou visaient à attenter à l'intégrité du territoire national ou à la forme républicaine du gouvernement (leur reconstitution était passible d'un an de prison),

- devaient être dissoutes par décret lorsqu'elles avaient le caractère de groupes de combat ou de milices privées ou qu'elles visaient à attenter à l'intégrité du territoire national ou à la forme républicaine du gouvernement (leur reconstitution était passible de deux ans de prison).

#### A. La liberté de formation

Les Etats africains ont très vite abandonné le principe de la liberté de formation. Dès 1959, le Soudan (Mali) soumettait les partis politiques à la déclaration préalable, la Haute-Volta en faisait de même à l'égard de toutes les associations, suivie en 1960 par le Congo (Brazzaville) et la Côte d'Ivoire.

---

(1) Ordonnance sénégalaise 59-010 du 28 janvier 1959 et loi sénégalaise 65-40 du 22 mai 1965; ordonnance soudanaise (Mali) No. 41 du 28 mars 1959; ordonnance nigérienne 59-101 du 4 juillet 1959; ordonnance voltaïque No. 47 du 12 août 1959 et loi voltaïque No. 18 du 31 août 1959; loi congolaise (Brazzaville) 19-60 du 11 mai 1960, ordonnance congolaise 62-3 du 21 juillet 1962 et loi congolaise 29-64 du 9 septembre 1964; ordonnances malgaches 60-063 du 22 juillet 1960 et 60-133 du 3 octobre 1960; loi ivoirienne 60-315 du 21 septembre 1960; lois centrafricaines 60-170 du 12 décembre 1960 et 61-233 du 27 mai 1961; ordonnance tchadienne No. 27 du 28 juillet 1962 et décrets 165 et 166 du 25 août 1962; loi gabonaise 35-62 du 10 décembre 1962 et ordonnance No. 17 du 17 avril 1965; loi mauritanienne 64-098 du 9 juin 1964; art. 74 du code pénal centrafricain et 75 du code pénal congolais (Brazzaville).

En 1961 la République centrafricaine subordonnait l'acquisition de la capacité juridique non seulement à la déclaration préalable, mais à l'agrément du ministre de l'intérieur. L'année suivante le Tchad faisait de cet agrément une condition de la formation de l'association; et en 1964 la Mauritanie l'imitait en précisant que l'autorisation préalable du ministre de l'intérieur pouvait être assortie de conditions et limitée dans le temps.

#### B. Les cas de dissolution par décret

En outre, ces mêmes Etats africains ont très vite allongé la liste des cas de dissolution par décret. Aux associations ayant le caractère de groupes de combat ou de milices privées, à celles qui visent à attenter à l'intégrité du territoire ou à la forme républicaine du gouvernement, le Soudan (Mali) a ajouté en 1959 celles qui fomenteraient ou entretiendraient des haines raciales, régionalistes ou religieuses; son texte fut repris la même année par la Haute-Volta qui l'applique, nous l'avons vu, aux associations amicales régionales. En 1959 également fut autorisée au Niger la dissolution des partis politiques, syndicats ou associations troublant gravement l'ordre public ou attentant aux principes de la démocratie. En 1960 le Congo (Brazzaville) autorisa la dissolution de tout groupement de fait ou association dont les buts réels ou les agissements se révélaient "contraires à l'intérêt général de la Nation", formule évidemment très large, Madagascar prévoit la dissolution des partis et associations préconisant la désobéissance aux lois et règlements, poussant à la haine la population contre le gouvernement ou faisant campagne, hors du Parlement, contre les principes constitutionnels de l'Etat, et la République centrafricaine permit la dissolution de tout parti politique, syndicat, association ou groupement troublant gravement l'ordre public. En 1962, le Congo (Brazzaville) dont la formule déjà très large permettait d'atteindre de nombreuses associations, y ajoutait pourtant les associations particularistes à caractère racial ou ethnique. En 1964 la Mauritanie prévoyait le retrait de l'autorisation préalable (ce qui équivaut à une dissolution administrative) aux associations compromettant l'ordre public, se livrant à une propagande anti-nationale ou exerçant une influence fâcheuse sur l'esprit des populations. En 1965 le Gabon se bornait à ajouter aux cas anciens de dissolution celui des partis, syndicats ou associations troublant gravement l'ordre public, et le Sénégal celui des associations ou groupements dont l'action serait de nature à troubler le fonctionnement du régime constitutionnel. Tous les cas ainsi ajoutés donnent lieu à dissolution par décret.

### C. Les causes de nullité

Dans le même but, se défendre contre la subversion, certains Etats africains ont également allongé la liste des causes de nullité: Les nouvelles causes de nullité témoignent des mêmes préoccupations que les nouveaux cas de dissolution. Aux associations dont la nullité trouvait son origine dans la loi de 1901, la Côte d'Ivoire, s'inspirant des textes récents du Mali, du Congo (Brazzaville) et de Madagascar, ajouta en 1960 celles qui sont de nature à compromettre la sécurité publique, à provoquer la haine entre les groupes ethniques, à occasionner des troubles politiques, à jeter le discrédit sur les institutions politiques ou leur fonctionnement, à inciter les citoyens à enfreindre les lois, et à nuire à l'intérêt général du pays. Ces dispositions ont été reprises textuellement l'année suivante par la République centrafricaine et en 1962 par le Gabon. De plus, sauf au Soudan (Mali), et en République centrafricaine, la constatation de la nullité ne relève pas des tribunaux, mais du gouvernement: elle est prononcée par décret, comme la dissolution.

Les cas de dissolution ou de nullité sont donc beaucoup plus nombreux qu'à l'époque coloniale. Et généralement les infractions aux décrets de dissolution sont plus sévèrement réprimées qu'autrefois: elles sont souvent passibles de deux ou de trois ans d'emprisonnement.

### D. L'adhésion à un groupement subversif

Même lorsque l'association où le groupement n'a fait l'objet d'aucune mesure de dissolution, le fait d'y participer est interdit si son activité est contraire à l'intérêt de l'Etat. Les codes centrafricain et gabonais punissent d'un emprisonnement qui peut aller jusqu'à 10 ans l'affiliation, l'adhésion ou la simple participation à un groupement ou organisme dont le programme tend à provoquer la désobéissance aux lois et règlements ou le refus collectif de payer l'impôt. La loi congolaise (Brazzaville) interdit sous peine de mort l'affiliation, l'adhésion ou la simple participation à de tels groupements, organismes ou sectes de fait.

Ces quelques exemples auxquels d'autres pourront être ajoutés au congrès de Dakar, permettent de saisir le double souci des dirigeants africains de protéger les Droits de l'Homme et de contraindre tous les ressortissants de l'Etat à participer à sa construction politique, sociale et économique. Apparemment la contrainte l'emporte sur la protection quand elles sont en contradiction.

Mais le sentiment d'une contradiction entre la création politique, sociale et économique, et les Droits de l'Homme, ne procède-t-il pas d'une vision occidentale du Droit? Ne considère-t-on pas, au contraire, en Afrique, qu'une telle opposition ne peut exister? Et dans ce cas, y a-t-il une conception africaine originale de la définition des Droits de l'Homme par la loi? Autant de questions qui pourraient être débattues.

## II. LA LOI ET LA RÉPRESSION ARBITRAIRE DES INFRACTIONS

Le droit criminel s'est développé en France à une époque qui se préoccupa plus que toute autre des droits naturels des individus et de la défense de leurs libertés. Il parut nécessaire de recourir exclusivement à la loi pour définir les infractions et aux tribunaux de l'ordre judiciaire pour les sanctionner. Et aujourd'hui encore, un siècle et demi après le code pénal napoléonien, les juristes européens voient mal comment protéger les Droits de l'Homme contre l'arbitraire sans ce double monopole de la loi et des tribunaux judiciaires.

Cette tradition se prolonge en Afrique. Une dizaine de codes pénaux et autant de codes de procédure pénale parus en Afrique noire et à Madagascar depuis l'indépendance, suffiraient à l'attester.

Mais à côté des codes, il convient d'examiner une série de lois particulières, voire d'applications particulières des règles légales, dont la multiplication semble indiquer qu'une autre tendance se fait également jour. Examinons donc cette tendance

- dans la définition des infractions,
- dans la sanction des infractions.

### 1. LA DÉFINITION DES INFRACTIONS

Le monopole de la loi dans la définition des infractions ne garantit les individus contre l'arbitraire que si toute infraction est définie sans ambiguïté en ses éléments matériels et intentionnels. C'est précisément cette rigueur qui semble en train de disparaître. Les éléments constitutifs de l'infraction sont de moins en moins précisés par la loi: on poursuit la subversion sans en avoir une définition nette, on réprime même de plus en plus le simple fait d'être dangereux pour la communauté.

#### A. La subversion

L'article 91 du code pénal français avait été complété à Madagascar en 1930 par un texte qui sanctionnait d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans les manœuvres et actes de nature à compromettre la sécurité publique, occasionner des troubles politiques graves, provoquer la haine du gouvernement ou enfreindre les lois du pays.

Madagascar a conservé ces dispositions dont la généralité permet d'atteindre facilement toute subversion. D'autres Etats les ont ajoutées au code colonial: le Cameroun et la Côte d'Ivoire. Les codes centrafricain, gabonais et sénégalais les ont reprises (1).

Le Cameroun a même encore élargi l'incrimination. Depuis 1962, il réprime non seulement la subversion contre les lois, mais même celle qui s'exerce contre les décrets, règlements ou ordres de l'autorité publique, non seulement les actes de nature à provoquer la haine du gouvernement, mais toute entreprise de subversion contre les autorités publiques, voire le simple fait de manquer au respect qui leur est dû, délits passibles de cinq ans d'emprisonnement (2).

De même on est allé progressivement vers l'institution du délit d'opinion dont on sait combien il est difficile à caractériser.

A l'époque coloniale la propagation de fausses nouvelles était réprimée quand elle était faite de mauvaise foi et pour troubler la paix publique (3). Elle est désormais réprimée non seulement quand elle peut troubler la paix publique, mais lorsqu'elle est susceptible de nuire aux autorités publiques ou de porter atteinte au moral de la population (quoi de plus vague?) en Côte d'Ivoire, à Madagascar, au Cameroun, au Congo-Brazzaville et au Sénégal. Il n'est plus fait de différence entre la bonne et la mauvaise foi de celui qui a propagé la fausse nouvelle en Côte d'Ivoire, au Cameroun et au Sénégal. Et au Cameroun, il n'est même plus nécessaire de propager une fausse nouvelle, il suffit pour être passible de cinq ans de prison, d'assortir une nouvelle exacte de commentaires tendancieux susceptibles de nuire aux autorités: c'est très exactement le délit d'opinion (4).

---

(1) Art. 91 du code malgache; loi camerounaise 59-34 du 17 mai 1959; loi ivoirienne 59-118 du 27 août 1959, art. 1<sup>er</sup>; art. 77 du code centrafricain complété en 1962, art. 74 du code gabonais qui permet l'emprisonnement jusqu'à dix ans, art. 80 al. 1 du code sénégalais reprenant l'ord. 60-52 du 14 nov. 1960, al. 1<sup>er</sup>.

(2) Ord. fédérale 62-18 du 12 mars 1962 portant répression de la subversion et loi fédérale 63-30 du 25 octobre 1963.

(3) Art. 27 modifié de la loi française du 28 juillet 1881, repris dans l'art. 24 de l'ord. soudanaise (Mali) No. 40 du 28 mars 1959, dans l'art. 24 de la loi voltaïque No. 20 du 31 août 1959, dans l'art. 93 du code gabonais et dans l'art. 255 du code sénégalais.

(4) Art. 4 de la loi ivoirienne 59-118 du 27 août 1959, art. 3 et 4 de l'ord. malgache 60-063 du 22 juillet 1960, art. 3 de l'ord. fédérale camerounaise du 12 mars 1962, ord. congolaise 64-17 du 4 mai 1964, art. 255 du code sénégalais.

Tous ces délits répondent à des définitions de plus en plus vagues et par conséquent protégeant de moins en moins les individus contre l'arbitraire. Mais le mouvement est allé plus loin: un grand nombre d'Etats d'Afrique noire ont même abandonné toute référence aux éléments traditionnellement caractéristiques d'une infraction en instituant la répression du simple fait d'être dangereux pour la communauté.

B. Le fait d'être dangereux pour la communauté

Exhumant d'anciens textes français dont la légalité avait été contestée par la doctrine et dont l'application très limitée n'avait été prévue qu'au cas exceptionnel de l'état de siège, le décret-loi du 18 novembre 1939 et les ordonnances du 18 novembre 1943 et 4 octobre 1944 qui autorisaient les préfets à éloigner, à assigner à résidence ou à interner les individus dangereux pour la défense nationale ou la sécurité publique, ces Etats ont adopté des législations d'application permanente autorisant des sanctions analogues non seulement contre les individus dangereux pour l'effort de guerre mais d'une façon générale contre tous les individus dangereux pour la communauté.

Au Soudan (Mali) dès 1959 mais pendant trois mois seulement, puis en Haute Volta, au Congo-Brazzaville, en République centrafricaine, au Dahomey, et au Gabon de façon permanente, les individus dangereux pour l'ordre et la sécurité publique, le crédit de l'Etat ou tendant manifestement à compromettre l'édification de la nation ou de l'Etat ont pu être indéfiniment éloignés de leur résidence et astreints à résider dans une circonscription déterminée ou internés dans un établissement. Le Togo a adopté une législation analogue pour trois ans en 1961, mais il l'a prorogée en 1964. Les infractions à ces mesures administratives sont passibles d'emprisonnement (1).

Au Congo-Brazzaville les biens des individus astreints à résidence ou administrativement internés peuvent être mis sous séquestre (2).

---

(1) Ord. soudanaise (Mali) No. 60 du 30 mars 1959 abrogée le 13 juillet 1959, loi voltaïque No. 13 du 31 août 1959, loi congolaise 21-60 du 11 mai 1960, lois centrafricaines 60-71 du 12 déc. 1960 et 64-20 du 6 mai 1964, loi dahoméenne 61-7 du 20 fév. 1961, lois togolaises 61-27 du 16 août 1961 et 64-10 du 22 juin 1964, ord. gabonaise 18 du 17 avr. 1965.

(2) Loi congolaise 3-64 du 15 juin 1964, inspirée de l'ord. française du 11 avril 1944.

Compromettre l'édification de la Nation ou de l'Etat, être dangereux pour l'ordre et la sécurité publique, ces incriminations sont tellement générales qu'on ne peut même plus analyser les éléments constitutifs de l'infraction. Les Etats qui ont eu recours à de pareilles mesures ont abandonné le système qui en temps normal garantissait la liberté des individus et leurs biens contre l'arbitraire du pouvoir. Il s'agissait probablement, dans leur esprit, de leur existence ou de celle de leurs gouvernements. L'anéantissement de leurs ennemis leur semblait assez vital pour qu'ils écartent les règles du droit qui limitaient leur liberté d'action.

De même beaucoup d'Etats africains ont rejeté la règle qui confiait aux tribunaux de l'ordre judiciaire la répression des infractions.

## 2. LA RÉPRESSION DES INFRACTIONS

Ici encore les exigences de la construction politique des Etats et souvent celles du développement économique ont fortement infléchi l'évolution des droits africains. Très préoccupés de se défendre contre la subversion, ils ont confié un rôle répressif de plus en plus grand au pouvoir exécutif.

Ceci n'apparaît ni dans les lois d'organisation judiciaire, ni dans les codes de procédure pénale qui continuent à confier aux tribunaux de l'ordre judiciaire le monopole de la répression des crimes, délits et contraventions, mais dans diverses lois et mesures:

- multiplication des juridictions d'exception,
- bouleversements de l'ordre judiciaire,
- restrictions à la liberté de la défense,
- abandon du principe de la séparation des pouvoirs.

### A. Multiplication des juridictions d'exception

Beaucoup d'Etats ont multiplié les tribunaux exceptionnels provisoires ou permanents, pour juger les affaires politiquement les plus graves (pas seulement les affaires politiques, mais aussi certains délits gravement préjudiciables aux finances publiques ou à l'économie). La Guinée a créé des cours spéciales pour juger certains vols qualifiés en 1959, et l'année suivante, un tribunal populaire qualifié en 1962 de révolutionnaire. Le Congo-Brazzaville a un tribunal populaire depuis 1964. Des cours criminelles spéciales sont apparues au Cameroun en 1959,

à Madagascar en 1960, au Dahomey en 1961, au Tchad en 1963; des tribunaux spéciaux au Cameroun, au Sénégal et au Tchad en 1961, en République centrafricaine en 1962; des cours de sûreté de l'Etat en Côte d'Ivoire et au Gabon en 1963, au Niger en 1964.

On ne peut nier que cette multiplication des juridictions d'exception traduise une défiance des Etats à l'égard de leurs tribunaux et de leurs magistrats. On leur laisse le soin de juger les affaires qui n'engagent pas la vie du pays, mais quand les intérêts essentiels de l'Etat ou de son économie sont en jeu, on préfère les confier à une juridiction d'exception.

On aboutit souvent au même résultat en remaniant l'organisation judiciaire en temps opportun.

#### B. Bouleversements de l'ordre judiciaire

On ne peut se défendre de l'impression que dans plusieurs pays l'organisation judiciaire de droit commun ou d'exception a été bouleversée uniquement pour favoriser une répression souhaitée par le gouvernement.

On se rappelle le procès de M. Justin Ahomadegbé au Dahomey (1). Le chef de l'Union démocratique dahoméenne et plusieurs autres dirigeants de ce parti avaient été arrêtés en mai et juin 1961. Le 14 août fut créé un tribunal criminel spécial pour une durée de six mois. Les internés furent inculpés en novembre et condamnés en décembre à des peines de travaux forcés ou de détention.

La brusque création de ce tribunal spécial montre à quel point certains Etats africains estiment vital d'écarter les tribunaux de droit commun jugés trop soucieux de protéger les individus au profit de juridictions d'exception plus préoccupées de concourir à l'oeuvre d'unité nationale du gouvernement. Créées pour les besoins d'une cause, ces juridictions d'exception ne peuvent offrir contre l'arbitraire les mêmes garanties que les tribunaux de droit commun.

L'exemple le plus célèbre d'un tel remaniement est celui auquel procéda au Burundi l'arrêté royal du 10 octobre 1962 (2).

---

(1) Le tribunal spécial du Dahomey, Bulletin de la Commission internationale de Juristes, No. 13, mai 1962, p. 30-35.

(2) Un procès politique au Burundi, Bulletin de la Commission internationale de Juristes, No. 16, juillet 1963, p. 12-21.

La Cour d'appel avait en mai de la même année jugé plusieurs inculpés du meurtre du fils du Mwami, le prince Louis Rwagasore, et prononcé trois condamnations à mort, plusieurs condamnations à des peines de servitude pénale et d'autres à des peines de simple emprisonnement. Le 1<sup>er</sup> juillet 1962, le Burundi était devenu indépendant. Le 26 septembre une loi créait une Cour suprême qui devait connaître des demandes en cassation contre les arrêts et jugements rendus en dernier ressort. L'arrêté royal du 10 octobre fixait à douze mois le délai du recours en cassation en précisant que ce recours pouvait s'exercer même dans les affaires introduites avant le 10 octobre. Dix jours plus tard le Mwami introduisait lui-même un pourvoi en cassation contre l'arrêt de mai: l'arrêt fut cassé, les inculpés encore en vie jugés à nouveau, cinq furent condamnés à la peine de mort et six à la servitude pénale à perpétuité. On apprit alors qu'un arrêté royal non publié subordonnait à l'avis conforme du ministère public la réintroduction du pourvoi en cassation pour une même cause. Les condamnés à mort furent exécutés dix jours après la sentence.

Il est difficile de ne pas voir que la Cour suprême a été créée et surtout que les conditions de recevabilité du pourvoi en cassation ont été fixées pour les besoins de la cause. L'autorité du Mwami ne pouvait-elle être assurée sans cet abandon des garanties traditionnellement accordées aux accusés?

L'année suivante, le Cameroun adoptait la même attitude à l'égard de sentences déjà prononcées (1). En vertu d'une loi du 25 octobre 1963, non seulement en période d'état d'exception ou d'état d'urgence, les tribunaux militaires camerounais connaissent de toutes les infractions subversives, y compris le délit d'opinion, et, sur revendication du ministre des forces armées, des infractions de droit commun les plus graves (homicide volontaire, coups et blessures volontaires ayant entraîné la mort, incendie volontaire), non seulement leurs jugements ne peuvent faire l'objet d'aucun recours, mais le ministre de la justice peut, après avis conforme du ministre des forces armées, casser ces jugements et ordonner qu'il soit statué à nouveau par un autre tribunal militaire (2).

---

(1) Les lois d'exception dans la République fédérale du Cameroun, Bulletin de la Commission internationale de Juristes, No. 20, septembre 1964, p. 5-12.

(2) Loi fédérale 63-30 du 25 octobre 1963.

Les dispositions de cette loi étaient applicables aux poursuites en cours. Plusieurs personnes déjà condamnées par des tribunaux militaires à des peines de travaux forcés, furent, après cassation des sentences par le garde des sceaux, condamnées à mort.

Il paraît inutile de multiplier les exemples. La menace d'un bouleversement de l'ordre judiciaire permettant de remettre en question des sentences définitives n'est pas exceptionnelle en Afrique. Le souci d'éliminer les adversaires de l'unité nationale l'emporte souvent sur toute autre considération.

#### C. Restrictions à la liberté de la défense

Ici encore il semble que plusieurs pays africains tiennent la liberté ailleurs reconnue à la défense pour susceptible de nuire parfois à l'intérêt supérieur de l'Etat. Cette attitude y est particulièrement nette quand les accusés choisissent des défenseurs étrangers.

Parmi les exemples qui viennent d'être cités, si la défense a pu normalement remplir son rôle lors du procès de M. Justin Ahomadegbé, il semble bien que la date de certaines audiences de Bujumbura ait été fixée de façon à empêcher la venue des avocats belges choisis par les accusés, et l'on sait que le premier ministre du Burundi leur fit parvenir par l'ambassadeur de Belgique un "avertissement" attirant leur attention sur le danger, pour leur liberté et pour leur vie, qu'ils allaient courir.

De même, lorsqu'en septembre 1962, un "tribunal populaire" malien condamnait à mort MM. Fily Dabo Sissoko, Hamadoun Dicko et Kassoum Touré, inculpés d'attentat contre la sûreté intérieure de l'Etat en vue de changer le gouvernement, aucun défenseur ne les assistait.

On pourrait citer d'autres exemples. Il y a une tendance non générale mais dans certains pays évidente à priver les inculpés, au moins dans les affaires où le sort de l'Etat paraît en jeu, de la garantie contre l'arbitraire que représente ailleurs la liberté de la défense.

#### D. Abandon du principe de la séparation des pouvoirs

La mainmise progressive du pouvoir exécutif sur la justice des Etats trouve son aboutissement dans l'abandon exprès du principe de la séparation des pouvoirs, principe considéré généralement comme fondamentalement indispensable à la garantie contre l'arbitraire.

En Haute-Volta, les inculpés, accusés ou prévenus ne peuvent plus être mis en liberté provisoire sans l'accord du ministère public, donc du pouvoir exécutif.

Nous venons de voir qu'au Burundi le recours en cassation pouvait être subordonné au même accord du ministère public.

Nous avons vu également qu'au Cameroun le garde des sceaux pouvait casser lui-même les jugements des tribunaux militaires chargés, dans les conditions indiquées, de la répression de la subversion, du délit d'opinion et des délits de droit commun les plus graves.

Mais ce qui paraît beaucoup plus attentatoire aux modes traditionnels de protection des Droits de l'Homme contre l'arbitraire, c'est l'ensemble des législations dont nous avons vu qu'elles autorisent en temps normal le gouvernement, ou le ministre de l'intérieur, à interner administrativement, à éloigner de leur résidence, ou à assigner à résidence, les individus estimés dangereux pour l'ordre et la sécurité publique, le crédit de l'Etat ou tendant manifestement à compromettre l'édification de la nation ou de l'Etat.

Dans tous les pays que nous avons cités, Haute-Volta, Congo-Brazzaville, République centrafricaine, Dahomey, Togo, Gabon, l'internement administratif a été admis comme une sanction normale et le principe de la séparation des pouvoirs ainsi formellement abandonné. C'est pour les juristes de formation occidentale, la plus importante des garanties contre l'arbitraire qui disparaît. Les difficultés rencontrées à leur naissance par ces Etats exigeaient-elles qu'ils choisissent entre leur existence et le respect du principe? Ils l'ont cru.

Parfois ce n'est pas au gouvernement, c'est au peuple ou plus précisément au peuple organisé par le parti, que fut transférée la fonction judiciaire. Ce n'est pas un tribunal malien légalement constitué qui prononça la condamnation à mort de M. Fily Dabo Sissoko et de ses coïnculpés à laquelle nous avons fait allusion. C'est un "tribunal populaire" dont la constitution et la composition avaient été décidées, le 24 juillet 1962, au cours d'une réunion du bureau politique de l'Union soudanaise élargi. L'existence de ce tribunal était à l'évidence contraire à la constitution et à la loi sur l'organisation judiciaire (1).

---

(1) Loi 61-55 du 15 mai 1961.

Mais elle répondait à une conception malienne de la justice moins destinée à protéger l'individu que l'Etat et son régime, conception dans laquelle le principe de la séparation des pouvoirs n'a évidemment pas de place.

A cette époque, le président du Mali rappela aux magistrats ce que tant d'autres chefs d'Etat africains pourraient dire *mutatis mutandis*: "Le magistrat malien ne doit pas perdre de vue, au nom de l'indépendance de la justice et de la répartition des pouvoirs, qu'il est avant tout un militant de l'Union soudanaise; or, pour tout militant . . . la justice, en tant qu'institution sociale de l'Etat et organisme de souveraineté par excellence, doit être nécessairement au service du régime qui l'a instituée".

Comment dire plus nettement que le juge africain n'est plus le serviteur de la loi mais celui du pouvoir? et qu'aucune des traditionnelles garanties contre l'arbitraire ne peut prévaloir dès lors que sont en cause l'intérêt de l'Etat et celui du régime?

Voilà qui conduit inévitablement à se demander si l'on attend de la justice qu'elle remplisse la même fonction en Afrique et en Europe et si la divergence aujourd'hui apparente doit être considérée comme due aux difficultés passagères rencontrées dans la création des Etats, la constitution des nations et le décollage des économies, ou comme répondant à une conception africaine fondamentalement originale des rapports de l'Etat et de l'individu et par conséquent du Droit.

\* \* \* \* \*

Il faut se garder de généraliser des attitudes nécessairement propres à chaque Etat africain (l'évolution au Sénégal n'est-elle pas très différente de celle de beaucoup de ses voisins?). Sous cette réserve, le congrès de Dakar pourrait essayer de tirer quelques conclusions générales.

Il semble que, tant en Afrique qu'en Europe, le droit remplisse vis-à-vis de l'individu une double fonction: fonction de protection, fonction de contrainte.

Mais, en Afrique et en Europe, les proportions entre ces deux fonctions ne sont-elles pas inversées, les juristes européens étant depuis le XVIIIe siècle particulièrement attachés à la fonction de protection, et la fonction de contrainte ayant pris en Afrique, avec le nécessaire développement politique, économique et social, une importance primordiale?

S'agit-il en Afrique d'une étape passagère, l'idéal étant de revenir à des institutions et à une pratique mettant en vedette la fonction protectrice du Droit? Ou bien la conception même du Droit diffère-t-elle de la conception européenne?

Les gouvernants ne considèrent-ils pas le Droit idéal avant tout comme un moyen de contraindre parfaitement les individus à participer à l'oeuvre commune de création et de développement?

Et l'image que les populations ont du Droit et de l'Etat n'est-elle pas essentiellement celle d'un système de contraintes et d'un appareil de contrainte? Il est frappant de constater combien les masses, dans beaucoup de pays africains refusent et craignent l'Etat qui s'édifie. Elles cherchent à demeurer ignorées de l'Etat et de ses représentants, à vivre autant que possible en marge de son administration et à ne pas s'adresser à sa justice.

Ne peut-on penser en définitive que, dès lors que l'opinion publique voit dans le Droit plus la contrainte que la protection, le Droit tend à devenir ce que l'on attend de lui? Pour que la fonction de protection reprenne importance, il faut que l'opinion y croie, c'est-à-dire que les populations aient confiance dans leurs Etats, dans leurs administrations et dans leurs juridictions. Il n'y a de Primauté du Droit que si l'opinion publique l'exige.

\* \* \* \* \*

CONGRES DE DAKAR

5 - 9 janvier 1967

LA FONCTION DU DROIT DANS L'ÉVOLUTION DES COMMUNAUTÉS HUMAINES

DOCUMENT DE TRAVAIL POUR LA COMMISSION II

LA PRIMAUTE DU DROIT ET L'OPINION PUBLIQUE

Chaque individu, partie composante de l'opinion publique, prend conscience de la Primauté du Droit lorsqu'il dispose des conditions matérielles et morales satisfaisantes à son règne, c'est-à-dire lorsque l'accès au Droit est réellement à la portée de tous, mais aussi lorsque le respect de celle-ci lui a été inculqué par les moyens éducatifs appropriés.

Le présent document comporte donc :

- I. L'accès des particuliers au droit.
  
- II. La conscience populaire de la Primauté du Droit.

I. L'ACCES DES PARTICULIERS AU DROIT

Comment le sujet de droit perçoit-il la protection de ses droits et libertés, en d'autres termes, comment l'individu obtient-il concrètement que ses droits et libertés soient respectés?

La collectivité à laquelle l'individu appartient formule les droits et libertés auxquels celui-ci en sa qualité d'homme peut prétendre. Cependant l'énoncé des principes, l'adoption de textes généraux, ne suffit pas à assurer le respect de la Primauté du Droit, encore faut-il que l'individu trouve à sa disposition des mécanismes lui permettant d'obtenir effectivement que règne la justice; surtout est-il nécessaire que chacun ait conscience qu'au cas où il serait porté atteinte à ses droits et libertés, des organes existent auxquels il peut s'adresser afin d'être rétabli dans ceux-ci.

Pour ce faire, le sujet de droit trouve à sa disposition une organisation judiciaire à laquelle il doit être en mesure de s'adresser en confiance.

L'organisation judiciaire est tout d'abord faite d'hommes, auréolés d'un certain prestige, et entre les mains desquels l'on remet les litiges automatiquement et sans arrière-pensée de crainte ou de défiance; c'est ensuite une puissance, une machinerie mise à la portée du justiciable et destinée à rendre effective la décision qu'il vient d'obtenir.

1. LES HOMMES

Pour le justiciable l'accès à la justice passe concrètement par un certain nombre d'hommes, et dans l'organisation judiciaire les hommes ont à jouer un rôle essentiel pour que l'individu ait conscience qu'en s'adressant à la justice ses droits et libertés seront protégés: le Magistrat, l'Avocat, aussi l'interprète, souvent l'assesseur et les témoins. Quelle image le justiciable se fait-il de chacun? Est-ce celle d'hommes indépendants et impartiaux? Leur accès est-il possible, quels que soient les moyens financiers du justiciable?

### A. Le Magistrat

La compétence du magistrat est souvent plus large en Afrique qu'en Europe; si en France, par exemple, certains magistrats sont de l'ordre judiciaire et d'autres de l'ordre administratif, un grand nombre d'Etats d'Afrique francophone (Burundi, Congo-Brazzaville, République Centrafricaine, Côte d'Ivoire, Mauritanie, Niger et Sénégal) ont supprimé la dualité des ordres de juridiction; elle a été confondue dans la compétence d'un seul ordre: l'organisation de droit moderne. Il est donc particulièrement important de savoir de quel prestige jouissent les magistrats africains.

#### a) Origine et formation des magistrats.

Dans les Etats d'Afrique francophones issus des territoires d'outre-mer français ou protégés par la France, l'Etat ne reconnaît guère que les tribunaux qu'il a créés tant pour le droit moderne que pour la justice traditionnelle. La justice des chefs et autorités traditionnels n'y est pas reconnue par l'Etat, pas plus que la justice clandestine. Dans les Etats issus des pays autrefois administrés par la Belgique, par contre, la justice coutumière a été intégrée à l'organisation judiciaire de l'Etat.

Le rôle du magistrat est d'autant plus important qu'il s'agit souvent d'un juge unique, donc au contact de la population, il peut mettre la justice à la portée des justiciables et leur procurer une juridiction simple, rapide et économique.

La formation des magistrats est assurée de différentes façons, selon le niveau d'études des candidats; les licenciés en droit sont formés par les universités africaines ou européennes et leur formation est parfois complétée par un séjour au Centre National d'Etudes Judiciaires en France. Les non-licenciés passent par l'Ecole Nationale de Droit et d'Administration au Congo-Kinshasa, l'Ecole Royale d'Administration au Burundi, ou l'Institut des Hautes Etudes d'Outre-mer à Paris.

Une concurrence nocive pour le prestige et l'autorité de chacun n'existe-t-elle pas entre les magistrats de l'une et l'autre origine?

## b) Position financière et indépendance des magistrats.

La position financière du magistrat a une extrême importance dans les juridictions créées par l'Etat. Le traitement très supérieur au niveau de vie de la population (c'est le cas des fonctionnaires d'une manière générale), est destiné à éviter la corruption, le détournement de caution, etc. En dégageant le magistrat des contingences matérielles il lui assure indépendance et niveau social élevé, donc prestige et respect par les justiciables.

En Afrique cependant, le traitement ne suffit pas souvent à assurer l'indépendance matérielle d'un représentant de l'Etat; celle qui est liée aux conditions matérielles de sa vie: logement, possibilités de transport. Le magistrat n'est-il pas en fait pour ces questions souvent tributaire soit de l'administration soit de notabilités de la ville où il siège.

L'indépendance du magistrat tient également à son statut, et l'élément essentiel de celle-ci réside dans l'inamovibilité qui garantit que le magistrat du siège ne peut pas être destitué ni déplacé par voie administrative. Le statut du magistrat est d'essence législative et en général les constitutions garantissent son inamovibilité.

Qu'en est-il de la pratique? Les magistrats du siège sont-ils installés dans leur poste avec garantie d'inamovibilité ou seulement délégués dans leur fonction et donc dans une situation provisoire? D'autre part, dans les juridictions dont le ressort est particulièrement étendu et compte plusieurs sections éloignées du siège principal, les magistrats du siège ne peuvent-ils pas être déplacés d'une section à l'autre? Enfin, en période révolutionnaire, le principe même de l'inamovibilité est-il considéré comme intangible? Autant de questions qui se posent particulièrement en Afrique et dans un contexte souvent différent de celui des pays européens. Comment appliquer le principe de l'inamovibilité dans un Etat qui ne disposait pas au moment de son indépendance d'un nombre suffisant de magistrats formés au niveau nécessaire?

Quel est le rôle que tous ces éléments - origine, position financière, conditions matérielles de vie, indépendance statutaire - jouent dans l'image que le justiciable a du magistrat? D'autres éléments jouent-ils également un rôle important?

B. L'Avocat

L'organisation des barreaux des Etats africains francophones est souvent prévue par les constitutions qui donnent compétence au pouvoir législatif pour édicter les règles de la profession. Dans la plupart de ces pays la profession d'avocat est libérale, donc indépendante (elle a été fonctionnarisée par exemple en Guinée).

Comment la présence et la nécessité de l'avocat est-elle ressentie par le justiciable, est-il subi ou souhaité, est-il considéré comme indépendant à l'égard des magistrats, est-il considéré comme impartial?

Le justiciable pense-t-il que l'indépendance de son avocat est garantie par le pouvoir, que le secret des déclarations qu'il lui fera sera toujours respecté, que son avocat aura accès à son dossier et qu'il pourra communiquer librement avec lui, même s'il est incarcéré?

Quoi qu'il en soit, l'examen de la composition des barreaux d'Afrique francophone révèle que le nombre des avocats est encore insuffisant et ethniquement, les nationaux sont minoritaires, sinon absents, dans de nombreux cas. Il y a par exemple trois avocats au Burundi, deux Belges et un Ruandais; il y a 35 avocats à Kinshasa, dont 10 Congolais pour une population actuelle de un million et demi d'habitants. Les barreaux sont surtout composés d'Européens, d'Antillais parfois, ou d'Africains d'autres pays. Il en résulte que le citoyen a souvent recours à un défenseur qui n'est pas un national. Ce fait influe-t-il sur les rapports entre client et avocat, et porte-t-il atteinte à la confiance qu'il doit lui témoigner?

Enfin, dans de nombreux cas, le justiciable est incapable de recourir financièrement à un avocat. L'assistance judiciaire lui est-elle alors ouverte? Peut-on recourir dans tous les cas à l'assistance judiciaire, ou est-elle réservée aux cas les plus graves, et dans la conscience populaire la confiance que l'on témoigne à son avocat est-elle diminuée quand on sait qu'il n'est pas honoré? Est-il facile d'obtenir l'assistance judiciaire, n'exige-t-elle pas, surtout pour les habitants des campagnes, des démarches trop longues et trop lourdes pour être facilement menées à bien?

Le prestige de l'avocat souffre-t-il ou bénéficie-t-il du fait que beaucoup d'entre eux se sont orientés, lorsque l'occasion s'est présentée, vers des carrières politiques ou gouvernementales?

A-t-on plus confiance dans un ami du pouvoir, hésite-t-on à remettre ses intérêts aux mains d'un membre de l'opposition?

C. Interprètes, assesseurs et témoins

La présence fréquente d'interprètes et assesseurs, l'importance très grande des témoins donnent aux tribunaux africains une physionomie différente de celle des tribunaux européens.

La langue officielle des tribunaux, le français, n'est comprise que par un très petit nombre des justiciables; le juge très souvent n'a pas de langue commune avec le prévenu ou les parties. La présence des interprètes étant nécessaire, est-elle ressentie comme une assistance ou une entrave?

De même, depuis que la justice est rendue par des magistrats nommés par l'Etat et qui ne sont pas nécessairement originaires du pays, il arrive souvent qu'ils ignorent les coutumes locales; ils peuvent enquêter, mais dans la plupart des cas les pays africains ont repris à l'organisation judiciaire de l'époque coloniale le système des assesseurs, notables du pays, présents pour dire au tribunal la coutume applicable. Ces assesseurs sont-ils considérés comme méritant la confiance que leur fait l'Etat, pense-t-on qu'ils sont impartiaux? Certains pays africains les ont supprimés par crainte qu'ils ne transforment la coutume au lieu de la rapporter fidèlement. En définitive, dans la conscience populaire n'y a-t-il pas une certaine tendance à attribuer aux assesseurs un rôle plus important que celui qui devrait être le leur? Ne considère-t-on pas que ce sont eux qui pratiquement font les jugements?

Enfin, dans un pays où le rôle de l'écrit est souvent inférieur à celui des engagements verbaux, l'importance des témoins est considérable. Mais la conception du rôle du témoin n'est-elle pas influencée par la tradition africaine? Le témoin ne considère-t-il pas que son rôle est d'appuyer l'une des parties, plutôt que de rapporter les faits? Les justiciables ne considèrent-ils pas que leurs chances d'obtenir raison sont moins liées à un bon droit théorique qu'à l'appartenance à un groupe humain (lignée, village, clientèle, etc.) susceptible de témoigner massivement en leur faveur?

## 2. L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

Comment les particuliers se représentent-ils la justice: les cours et tribunaux sont-ils accessibles ou sont-ils coupés du justiciable, leur action est-elle efficace?

### A. Accessibilité du mécanisme judiciaire

Il y a dans certains pays une limite territoriale à l'autorité de l'Etat (Congo-Kinshasa, Burundi, Cameroun, Niger pour la frange saharienne, etc.): c'est l'un des aspects de la sous-administration en général; en dehors des villes les possibilités de jugement sont souvent réduites. Il y a peu de juridictions dans des pays qui manquent de personnel judiciaire, magistrats et auxiliaires de la justice. Cette pénurie laisse le choix des postes aux jeunes intellectuels qui préfèrent les villes et négligent les postes des provinces. Dans les villes, en général, la justice peut être considérée comme étant rendue d'une façon satisfaisante, mais dans les campagnes elle exige des justiciables des déplacements longs et onéreux, n'est-elle pas considérée par beaucoup comme pratiquement inaccessible?

Il existe une partie de la population pour laquelle la justice risque d'être particulièrement inaccessible: les populations migrantes. Il y a en Afrique noire un mouvement classique de migrations; citons les populations Peulhs au Tchad, au Niger et au Mali, les voltaïques émigrés dans les Etats voisins, les populations venues du Ruanda et du Burundi au Congo-Kinshasa, etc. La liberté nécessaire de circulation et de migration doit avoir pour corollaire la protection des individus déracinés; il faut leur inculquer comme aux autochtones la conscience de la Primauté du Droit, en même temps que doivent être assurés aide, protection et accès à la justice par le pays d'accueil, à ceux qui forment une part importante de sa population. Dans les faits les migrants ont-ils le sentiment de pouvoir s'adresser à la justice du pays qu'ils traversent et d'y trouver la même impartialité que les nationaux?

### B. Participation populaire au mécanisme judiciaire

Outre la participation populaire en cas de crime ou de délit flagrant pour l'arrestation des coupables, avec le risque de lynchage que cela comporte, étudions dans quelle mesure le peuple est associé au mécanisme même de la justice.

Le peuple est associé au mécanisme de la justice en premier lieu dans le jury de la justice répressive dont l'institution héritée de la tradition française a été retenue dans quelques législations des Etats africains francophones.

Certains pays n'ont-ils pas cherché à associer plus étroitement la population à l'administration de la justice? C'est le cas de Madagascar qui a créé des juridictions à participation populaire pour la répression des vols de boeufs: l'intention était d'associer la plus large part possible de la collectivité à la répression d'un délit qui exige toujours des concours très nombreux. Dans des cas analogues, la participation est-elle souhaitée par les citoyens ou cherche-t-on à l'éviter?

Sur un plan différent, on a eu l'exemple de cours populaires où le jugement est rendu par acclamation. Cette manière de jugement qui fait penser aux formes primitives de la justice n'est pas de nature à donner les garanties requises aux justiciables. Comment est-elle jugée par ceux qui y participent, est-elle considérée comme préférable à l'administration de droit commun et jette-t-elle le discrédit sur celle-ci, ou est-elle réprouvée comme trop sensible aux influences et impulsions du moment?

Ce qui est plus original et propre à certains pays d'Afrique, ce sont les fonctions judiciaires des milices des partis. Dans certains pays à parti unique, il existe des sortes de tribunaux d'honneur qui statuent sur le comportement des citoyens militants à l'intérieur des entreprises; par exemple les cellules du Parti Démocratique de Guinée constituent des assemblées d'entreprises assez semblables au système révolutionnaire soviétique. La sentence rendue par ces cellules est l'exclusion du citoyen récalcitrant hors du parti unique, elle équivaut à une condamnation semblable à la mort civile, l'exclu ne pouvant pratiquement plus trouver de travail dans les entreprises de son pays. Ne faut-il pas voir dans cette extension du rôle des partis une preuve de l'effacement du pouvoir judiciaire?

### C. L'exécution des sentences

La police judiciaire est assurée par la gendarmerie dans les pays qui furent sous domination belge, elle voisine avec la police administrative et la sûreté de l'Etat; dans les pays du groupe de Monrovia se rencontre la dualité de la police administrative et de la police judiciaire à la manière française; pour les pays

du groupe de Casablanca, à la structure française classique, s'ajoute une police formée de miliciens qui joue le rôle de la police judiciaire pour les tribunaux spéciaux et d'exception.

L'insuffisance des forces dont dispose la police judiciaire est l'un des aspects de la sous-administration en général. Le rôle limité de la police n'entraîne-t-il pas souvent une déficience de l'ordre public dans l'exécution des sentences judiciaires? Le fait que le titulaire d'une décision de justice ne puisse la faire exécuter ne se répète-t-il pas si fréquemment qu'il ne ruine la confiance de l'individu dans la justice?

D. L'accès au droit hors de l'organisation judiciaire de l'Etat

La justice des chefs et autorités traditionnelles prend dans certaines parties du territoire des Etats le relais de la justice officielle. Nous ne voulons pas parler ici des tribunaux de droit traditionnels, eux aussi juridictions de l'Etat et rendant la justice en son nom, mais bien des chefs et autorités traditionnelles qui règlent les litiges en dehors de l'Etat. Leur prestige ne tient-il pas à la conviction qu'en s'adressant à eux, les justiciables obtiendront une décision valable et exécutable? Dans les pays d'Afrique francophone qui sont d'anciens territoires d'outre-mer français, une grande part des litiges échappe ainsi à la justice officielle au profit de la justice traditionnelle.

A côté de la justice traditionnelle, il faut mentionner les organisations et personnalités qui imposent leur ordre particulier. Citons par exemple l'Abouri en Afrique Centrale, c'est l'arbitre qui départage et dont l'arbitrage est exécutoire et effectivement exécuté; les sociétés de Masque au Cameroun qui émettent des règles de comportement originales et les font respecter par des jugements de mort; les Hommes-Léopards en République Centrafricaine, etc. Quelle est la signification de l'autorité de ces groupements? Ne serait-elle pas amenuisée, voire ruinée, si la conscience populaire avait confiance dans les tribunaux de l'Etat?

De même qu'elles s'adressent facilement à l'autorité traditionnelle, les populations ne s'adressent-elles pas aux autorités modernes représentées essentiellement à leurs yeux par l'administration. Il y a là une attitude propre à l'Afrique. En France, par exemple, les particuliers s'adressent à l'Administration pour se faire rétablir dans leurs droits quand ils ont été lésés par elle; la tendance en Afrique n'est-elle pas de s'adresser à l'Administration, aussi

bien pour qu'elle revienne sur un acte estimé injuste que pour obtenir qu'elle contraigne un particulier à respecter ce qu'ils pensent être leurs droits. On peut dès lors poser cette question: que signifie la préférence fréquente donnée à une décision administrative sur une décision judiciaire, n'est-elle pas une preuve que l'administration est jugée plus accessible, rapide et efficace que les tribunaux de l'Etat?

\* \* \* \* \*

Telle est finalement l'impression dominante, celle d'une certaine désaffection de la conscience populaire pour l'organisation judiciaire. Assurer la Primauté du Droit par d'autres voies est-il souhaitable et souhaité? Faut-il considérer que cet état d'esprit est lié à des carences de la justice et disparaîtrait avec l'amélioration de son fonctionnement, ou est-il la conséquence de nécessités imposées par le développement de l'Afrique? S'orientent-elles vers un renforcement des mécanismes judiciaires ou au contraire vers une cristallisation de la situation actuelle?

Ces questions d'intérêt éminent pour les juristes d'Afrique francophone pourraient utilement donner lieu à d'intéressantes contributions et débats au cours de ce congrès.

## II. LA CONSCIENCE POPULAIRE DE LA PRIMAUTE DU DROIT

L'effort en vue de populariser la Primauté du Droit ne doit pas se limiter à l'enceinte des tribunaux, mais être mené à l'échelle générale, et toucher directement le sujet de droit au moyen de l'éducation. L'éducation, c'est d'abord celle des jeunes par l'enseignement, mais c'est aussi l'éducation des masses par les moyens de communication.

### 1. L'EDUCATION CIVIQUE DES JEUNES PAR L'ENSEIGNEMENT

L'éducation des jeunes est un besoin qui ne fait de doute pour personne, mais en Afrique les nécessités du développement mettent surtout l'accent sur la formation professionnelle. Le but de l'enseignement doit être de préparer des hommes capables de faire progresser leur pays dans la marche vers le progrès économique et social. On ne doit toutefois pas perdre de vue la définition que Littré donne de l'éducation:

"L'ensemble des qualités morales qui se développent".

Le respect de la Primauté du Droit, en l'état actuel des choses, est-il considéré comme nécessaire à ce progrès et fait-il partie des programmes d'éducation?

#### A. L'état actuel de l'enseignement

Enseigner le respect de la Primauté du Droit à l'école ne saurait d'ailleurs aboutir à en pénétrer l'ensemble des habitants d'un pays. En Afrique, le taux de la scolarisation est actuellement insuffisant, il est inférieur à 30%; si l'on considère le nombre des étudiants de l'enseignement supérieur, il est de l'ordre de 1.000 à 2.000 dans les Etats les plus favorisés.

En Afrique francophone, l'enseignement primaire est donné surtout par les institutions religieuses, il n'y a que très peu d'écoles secondaires et un nombre restreint d'Universités. Tant que cette situation ne sera pas améliorée, il sera évidemment difficile de diffuser des publications destinées à promouvoir le sentiment de la Primauté du Droit. L'imprimé perd son pouvoir dans un pays à majorité illettré. De telles publications se heurtent à une autre difficulté, celle de la langue.

### B. Les langues de l'Afrique francophone

Dans les pays d'Afrique francophone se superposent, pour chaque individu, trois langues: la langue locale qui est sa langue maternelle, la langue véhiculaire qui est comprise par les hommes de la région, et la langue officielle de l'Etat: le français.

Par exemple un national du Burundi parle le kirundi, la langue véhiculaire est dans la plaine le swahili et la langue officielle le français; le français est aussi la langue officielle du Mukongo du Congo-Kinshasa, mais sa langue maternelle est le kikongo et la langue véhiculaire est le lingala.

Si l'on apprend qu'en moyenne dix pour cent des Africains comprennent le français, qu'en est-il de la situation de celui qui ne comprend que le swahili ou le lingala, ou pire, de celui qui ne comprend que sa langue autochtone et dont tous les actes officiels et de procédure le concernant sont rédigés en français?

Bien que l'éducation civique par l'école présente des insuffisances, il ne faut pas pour autant la négliger. Plusieurs Etats africains ont des programmes d'éducation civique nouveaux. Peut-on considérer que les progrès sont satisfaisants? Peut-on déjà dire que des résultats ont été obtenus pour la diffusion des idéaux de la Primauté du Droit?

## 2. L'ÉDUCATION DES MASSES PAR LES MOYENS DE COMMUNICATION

Compte tenu des difficultés de la scolarisation en Afrique, c'est surtout sur les moyens de communication de masses qu'un bon nombre d'Etats africains semble compter pour donner conscience à l'individu de la Primauté du Droit. Il s'agit autant des moyens matériels (radiodiffusion, télévision, cinéma) que des moyens humains (partis, syndicats, associations et groupements); certains d'entre eux visent spécialement une partie de la population, ceux qui sont destinés à atteindre les masses rurales et les femmes.

### A. Les moyens matériels de communication

Les moyens de communication de masses sont le facteur essentiel de la diffusion dans l'opinion publique des principes destinés à la sauvegarde de la Primauté du Droit. Ce sont traditionnellement la presse, la radio-télédiffusion et le cinéma, c'est-à-dire les moyens de communication de la pensée.

Il faut bien constater qu'en Afrique ces moyens se heurtent à de grandes difficultés qui sont d'abord d'ordre matériel et technique (la presse ne touche qu'une élite très restreinte, les radiodiffusions ne couvrent pas l'ensemble des territoires, les télévisions sont rares), mais aussi d'ordre institutionnel (la diffusion du sens civique, la connaissance par chacun de ses devoirs et de ses droits ne risque-t-elle pas d'être considérée par certains dirigeants comme ouvrant la voie à un esprit critique peu favorable à l'unité des efforts en vue du rapide développement politique et économique des Etats?). Les moyens de communication de masse doivent surtout être éducatifs, aussi convient-il qu'ils bénéficient de plus large soutien de la part des Etats, ce qui favoriserait leur diffusion; ceci ne doit cependant pas induire les dirigeants dans la tentation de n'aider que les moyens diffusant les idées du pouvoir et la liberté la plus complète doit accompagner leur plus grande diffusion.

#### B. Les moyens sociaux de communication

Tous les groupements susceptibles d'encadrer l'individu peuvent lui donner une formation civique incluant la conscience de la Primauté du Droit. Les partis politiques ont dans ce domaine un rôle considérable. La tendance de la plupart des pays d'Afrique vers un parti unique, ou au moins dominant, est une réalité. Elle n'est pas nécessairement dirigée vers l'autoritarisme, voire l'arbitraire à condition que les structures mêmes du parti garantissent, dans les limites raisonnables, un pouvoir de contestation et de libre discussion. Justifié par l'ampleur des tâches à accomplir interdisant que les énergies ne soient dispersées, le parti peut être également un instrument d'éducation civique et morale du citoyen. Dans les faits comment les pays inculquent-ils à leurs membres le sens du respect de la Primauté du Droit, garant d'une société nouvelle fondée sur la justice?

Les syndicats doivent répondre aux mêmes préoccupations et le fait qu'ils soient liés au pouvoir ne doit pas entraver leur action de moralisation des conditions du travail et de la vie sociale. Les associations et groupements de toute nature ont eux aussi un rôle prédominant à jouer dans ce domaine; peut-on dire qu'en fait la formation de leurs membres constitue une partie importante de leurs programmes?

Dans l'effort fait pour apporter le sens de la Primauté du Droit dans les consciences, on ne saurait négliger l'influence que peut avoir la religion; cette

influence n'est-elle pas très importante surtout dans les milieux ruraux où le centre religieux constitue l'un des centres de la vie sociale?

### C. L'animation rurale

La grande masse de la population africaine est essentiellement rurale. En dehors de l'éducation traditionnelle elle ne sait ni lire ni écrire, elle n'est donc pas préparée à affronter un monde en pleine expansion. La scolarisation se développe mais ne touche qu'une partie de la jeune génération et il s'écoulera un temps assez long avant que l'ensemble de la population d'Afrique ne soit à même d'exercer l'ensemble des responsabilités qui sont celles du citoyen de l'époque moderne. Les responsables africains se penchent sur l'éducation des masses rurales et l'on parle d'animation. L'animateur est un agent de promotion dont le rôle comporte aussi bien la formation, l'information, que l'initiation sociale du groupe dans lequel il vit; son influence sur les masses peut être grande et il peut avoir une part prépondérante dans la conscience qu'elles ont de la Primauté du Droit. Comment les services de l'animation rurale le préparent-ils à cette tâche? N'y a-t-il pas là une source de difficultés possibles avec l'administration? Il n'est pas facile d'éveiller dans la masse des populations le sens de la contestation et des droits individuels sans inquiéter plus ou moins ceux qui ont la charge de les administrer.

### D. La promotion de la femme africaine

La femme se trouve dans une position clef en ce qui concerne le développement de la conscience de la Primauté du Droit, d'abord parce qu'elle représente plus de la moitié de l'opinion publique, ensuite en ce qu'elle éduque les enfants, donc modèle la physionomie de la génération future.

Les constitutions des pays africains garantissent les droits politiques et certains droits sociaux de la femme. Mais en pratique le statut de la femme continue à être gouverné par les coutumes, les tabous et les traditions qui sont trop souvent au détriment de ses droits. Les droits économiques et sociaux de la femme sont généralement reconnus, mais une discrimination de fait s'opère à cause de l'éducation médiocre qu'elle reçoit. L'accession de la femme à l'enseignement est en effet un phénomène récent en Afrique qui doit être encouragé; il entraîne une révolution des moeurs qui ne peut être que favorable à la conscience que doit avoir la femme de ses droits et libertés. L'influence que l'on pourrait exercer

dans ce sens sur les parents des filles aurait un effet des plus favorables sur le progrès de la Primauté du Droit. L'infériorité sociale et civique de la femme africaine est le résultat de son ignorance, il est donc particulièrement important pour elle d'avoir conscience de la Primauté du Droit et de la place qui lui revient juridiquement dans la société.

Comment les Etats africains s'efforcent-ils de lui donner cette conscience? N'éprouvent-ils pas de grandes difficultés dans la scolarisation des filles? Quelle est d'autre part l'importance des programmes d'éducation des adultes et d'animation destinés à rendre les femmes conscientes de leur statut socio-politique? Comment sont encouragées la formation de groupements féminins et leurs activités qui donnent aux femmes une pleine conscience de leur position économique, sociale et politique et ne peuvent qu'éveiller ou renforcer en elles l'idée du respect de la Primauté du Droit?

\* \* \* \* \*

Telles sont les principales questions que de prime abord semblent poser les problèmes de la conscience populaire de la Primauté du Droit en Afrique. Elles y sont certainement plus difficiles à résoudre qu'en Europe. Le Droit dans la forme que nous lui connaissons n'est-il pas une notion qui, aux yeux de beaucoup, peut encore passer pour importée, et les moyens dont disposent les Etats pour l'imposer ne se heurtent-ils pas à des obstacles trop enracinés pour espérer qu'ils seront facilement surmontés?

Le développement du sens de la Primauté du Droit dans l'opinion publique est donc une oeuvre qui exige une foi et une persévérance particulière dans les pays africains; en demandant à l'élite de leurs juristes de confronter leurs expériences sur les possibilités et le progrès de cette oeuvre, la Commission internationale de Juristes souhaite y apporter sa contribution.

\* \* \*