



---

# CLUB DIALLO TELLI

— Pour L’Afrique : Solidarité et Progrès —

## LA JUSTICE ET LA CONSTRUCTION DE L’ETAT DE DROIT EN AFRIQUE

**Dîner-échange du 7 avril 2000**

**Paris - Hôtel Napoléon**

---

- I -

1. En Afrique comme ailleurs, la justice a pour mission d’assurer l’application de la loi et de veiller au respect des droits et des libertés des acteurs sociaux que sont les citoyens d’une part, et l’Etat d’autre part. Aussi bien, toute discussion sur la construction de l’Etat de droit et de la démocratie en Afrique ne peut qu’envisager de manière systématique la question de la justice, celle-ci apparaissant comme un élément fondamental de celle-là.

Aujourd’hui, lorsqu’on évoque la justice en Afrique, on n’a pas assez de mots pour souligner le peu de moyens dont elle dispose pour assurer sa mission, ou pour dire les limites qui sont les siennes, tant son indépendance affirmée n’est pas vérifiée en raison de l’influence constante du pouvoir politique, ou encore pour regretter le discrédit qui la frappe, tant elle paraît, elle aussi, atteinte par le phénomène de la corruption. En fait, chacun conçoit que la mission de la justice est essentielle, et les réflexions que l’institution suscite visent à déterminer quelle place il y a lieu de lui accorder dans le paysage institutionnel.

C’est l’ensemble de ces questions que les membres du Club Diallo ont soumis à leurs invités au dîner-échange du 7 avril 2000 à Paris. En présence de Francis Bebey, membre du Comité d’Honneur du Club Diallo Telli, Madame Grace d’Almeida, ancien Ministre de la Justice du Bénin, et Albert Bourgi, Maître de Conférences à la Faculté de Droit de Reims, notamment, étaient invités à prendre la parole pour faire part de leur expérience et de leurs convictions. Le Groupe de Réflexion Economique et Financière (GREF) était également invité pour présenter sa réflexion sur l’Etat de droit en Afrique.



# CLUB DIALLO TELLI

— Pour L'Afrique : Solidarité et Progrès —

2. La justice a été entendue, au cours de cet échange, à la fois comme une institution et comme l'ensemble des principes et des règles qui gouvernent les procédures de résolution des litiges devant les tribunaux. Sa finalité est de maintenir la cohésion et l'ordre social. A cet effet, le rapport introductif présenté par Pierre Bitsindou au nom du Club Diallo Telli soulignait la nécessaire impartialité du juge chargé de rendre la justice, en indiquant que « *les magistrats sont tenus de n'avoir aucune attention particulière aux personnes, mais de les tenir toutes pour égales et de maintenir le droit de chacun* ».

Quant à l'Etat de droit, Edgard Obame, au nom du GREF, l'a défini comme « *un Etat qui érige le droit comme mode privilégié de régulation des rapports entre les différents acteurs sociaux* », celui « *dans lequel les droits et les libertés de chacun sont garantis par la loi, et leur violation sanctionnée par les tribunaux* ».

3. Ainsi, traiter de « *La justice et la construction de l'Etat de droit en Afrique* », c'est postuler que la justice est le fondement de l'Etat de droit, et que le débat sur la justice est inséparable de celui qui porte sur la démocratie en Afrique.

Dans ce contexte particulier, la question de la justice en Afrique présente aussi les aspects d'une question d'actualité, éminemment politique. En effet, d'une part, les contentieux engagés à la suite d'élections présidentielles contestées constituent bien souvent le prolongement du combat pour l'accès au pouvoir, et placent inévitablement le juge sur la scène politique. D'autre part, des procès sensibles comme ceux qui concernent des organes de presse, des groupes ou des personnalités politiques, achèvent de caractériser une justice qui ne peut pas ne pas être perçue par ceux qui la sollicitent comme un contre pouvoir aux médias et au pouvoir politique. Malheureusement, ces contentieux et ces procès sont aussi, quelquefois, de vraies occasions manquées pour la justice de s'affirmer en tant qu'institution indépendante.



# CLUB DIALLO TELLI

*Pour L'Afrique : Solidarité et Progrès*

## - II -

1. Les causes des dysfonctionnements de la justice en Afrique ont été évoquées notamment par Madame Grâce D'Almeida, qui a relevé que les premières d'entre elles sont liées au contenu même du droit applicable.

En effet, on sait que le droit positif, dans la quasi totalité des Etats africains, a été constitué des lois de l'Etat colonisateur, et qu'un nombre plus ou moins important de celles-ci y demeure applicable aujourd'hui, régissant parfois des domaines entiers de l'activité dans ces Etats. Or, non seulement ces lois n'ont jamais été nécessairement adaptées au contexte, aux hommes et aux situations auxquelles elles étaient destinées à s'appliquer, mais en plus, aujourd'hui, certaines d'entre elles, faute d'avoir été réformées, sont encore moins adaptées à un environnement politique, économique et social africain en évolution constante depuis les indépendances. Cette situation est, en ce qui concerne la réglementation des activités économiques et commerciales, l'une des causes du programme d'harmonisation du droit des affaires en Afrique, dont le traité constitutif de l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA) du 17 octobre 1993 a engagé la mise en œuvre.

On sait aussi qu'en Afrique aujourd'hui, à côté de l'ordre juridictionnel étatique hérité de la colonisation, constitué de tribunaux et cours spécialisés et gouverné par le droit issu de la loi et du règlement, subsiste un ordre juridictionnel traditionnel, constitué des tribunaux et juges coutumiers. En effet, si le droit écrit, dit "droit moderne", a vocation à s'appliquer à tous les litiges de la vie sociale, la prégnance de la coutume dans la vie des africains conduit à observer que bon nombre de différents d'ordre familial ou foncier notamment, et bien d'autres tels que les conflits de voisinage et les litiges liés à la sorcellerie, échappent régulièrement à la justice de l'Etat pour être soumis à la justice traditionnelle. Celle-ci, visiblement plus proche des justiciables, se montre plus apte à résoudre leurs conflits nés de la vie quotidienne que la justice de l'Etat. Pourtant, la justice traditionnelle, réelle et efficace, cherche quelquefois sa place dans l'organisation officielle de la justice dans les pays africains.



## CLUB DIALLO TELLI

— Pour L'Afrique : Solidarité et Progrès —

L'existence de ces deux ordres juridictionnels fonctionnant parallèlement caractérise un contexte culturel dans lequel d'autres manières de résoudre les conflits sociaux l'emportent quelquefois sur le recours à la justice étatique, qualifiée souvent de « justice importée ». Une telle situation, inévitablement, compromet la mise en place dans les Etats africains d'un système judiciaire cohérent et adapté. Il est donc nécessaire de mener une réflexion profonde sur la place et le rôle du droit et de la justice coutumiers dans la société africaine d'aujourd'hui afin de mieux cerner les contours du débat sur la justice. En effet, on commettrait vraisemblablement une erreur si on voulait ignorer ou simplement négliger un phénomène que personne pourtant ne conteste.

D'autres causes des dysfonctionnements de la justice dans les Etats africains sont liées au contexte politique local, caractérisé par la toute puissance du pouvoir politique et la prééminence de celui-ci sur l'Etat et la Justice. A ce propos, Albert Bourgi a rappelé les conditions dans lesquelles se déroule le procès en Guinée de l'opposant Alpha Condé : tribunaux d'exception, confusion des rôles, absence de garantie des droits de la défense, verdict connu d'avance, etc. Pareilles situations sont évidemment loin de caractériser un Etat de droit. Elles illustrent de manière caricaturale ce que peut encore être la justice dans certains Etats du continent, dont quelques uns restent encore véritablement des Etats de non droit.

Les dysfonctionnements de la justice en Afrique ont également pour cause l'insuffisance des moyens mis à la disposition de cette institution. Ces moyens s'entendent non seulement des moyens matériels et logistiques (locaux, équipements techniques), mais aussi des moyens humains, liée notamment à l'insuffisance du personnel judiciaire, à savoir les magistrats et les greffiers. A ce propose, Madame Grâce d'Almeida a notamment relevé que l'application des programmes d'ajustements structurels, des mesures et recommandations diverses résultant des politiques de redressement économique imposés par les institutions de Brettons Woods ou divers autres bailleurs de fonds de l'Afrique, notamment lorsque ceux-ci imposent la réduction du train de vie de l'Etat par la diminution des effectifs de la fonction publique, a nécessairement pour effet de contrarier le fonctionnement de l'appareil judiciaire.



## CLUB DIALLO TELLI

— Pour L'Afrique : Solidarité et Progrès —

2. C'est dans ce contexte de dysfonctionnements multiples, et en raison de ceux-ci, que doit néanmoins avoir lieu le débat sur l'indépendance de la Justice.

Sans doute, le problème de l'indépendance de la justice ne résume-t-il pas à lui seul le drame de la Justice en Afrique. Il est cependant un problème majeur en terme d'organisation de l'Etat de droit, et son intérêt apparaît tout particulièrement en ce qui concerne la gestion des affaires sensibles. Or, Albert Bourgi observera que l'indépendance de l'institution judiciaire n'enthousiasme pas énormément les pouvoirs politiques africains, et que l'argument sémantique illustre bien souvent, dans les constitutions de nos Etats, cette méfiance du politique envers la Justice. En effet, d'une constitution à l'autre, la Justice est désignée comme un pouvoir ou comme une autorité, et parfois même, on substitue à la notion d'autorité judiciaire, celle d'autorité juridictionnelle, comme pour réduire l'espace consenti à la Justice. Quelquefois, la Constitution paraît ne pas vouloir trancher le problème, et désignera la justice tantôt comme un pouvoir, tantôt comme une autorité.

Le problème des rapports entre le pouvoir politique et la justice, en Afrique comme en France d'ailleurs, cristallise à ce point le débat sur l'indépendance de la justice qu'il est fréquent de ne pas poser celui-ci en d'autres termes tout aussi pertinents. Pourtant, la difficile indépendance de la justice en Afrique se manifeste au quotidien sous de nombreux autres aspects, notamment sous l'aspect de l'indépendance matérielle et financière, et sous celui de l'indépendance morale.

L'on entend que l'indépendance financière est directement liée aux traitements alloués aux magistrats. Il ne paraît pas concevable qu'une justice sereine puisse être rendue lorsque les magistrats vivent dans des conditions difficiles en raison de traitements insuffisants. En effet, il faut considérer que les magistrats, comme d'autres personnels de l'Etat, sont des hauts fonctionnaires auxquels des traitements convenables doivent être alloués. Le caractère très sensible de certaines affaires dont ils peuvent connaître achèvent de justifier cette exigence d'un traitement convenable, notamment pour éloigner toute tentation facile à la corruption. Certes, ceci ne résoud pas en soi le problème de la corruption, ni dans la magistrature, ni ailleurs. Mais cette exigence correspond au moins à une exigence de reconnaissance pour ces



# CLUB DIALLO TELLI

— Pour L'Afrique : Solidarité et Progrès —

fonctionnaires particuliers dont le métier comporte de nombreuses exigences morales et éthiques, dont la mission délicate d'assurer et de maintenir l'équilibre social, exige plus que la technique, la vertu.

On en vient alors à la question de l'indépendance morale. Il s'agit d'abord pour la justice d'être impartiale, c'est-à-dire, comme l'a indiqué Pierre Bitsindou, de n'avoir aucune attention particulière pour les personnes, mais de les tenir toutes pour égales, riches et pauvres, et de maintenir le droit de chacun. Il s'agit ensuite, pour la justice, de se tenir éloignée de la pression, pour ne servir que le dessein de la loi, porteuse des valeurs de la société. Une justice moralement indépendante est une justice qui se drape de l'éthique de la loi et qu'aucune force extérieure ne doit pouvoir corrompre.



# CLUB DIALLO TELLI

— Pour L'Afrique : Solidarité et Progrès —

## - III -

Dans son rapport introductif, le Club Diallo Telli rappelait que la justice est un idéal auquel tous les peuples aspirent, et que la justice des hommes est nécessairement imparfaite, autrement dit, difficile à réaliser. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre le propos de Francis Bebey lorsqu'il confesse ne pas savoir ce qu'est la justice, cependant qu'il ressent l'injustice au quotidien. Ce sentiment d'injustice est celui de tous ceux qui ne peuvent pas s'exprimer, de ceux qui ne voient pas leurs revendications satisfaites, de ceux qui ne peuvent pas manger à leur faim ou se soigner parce qu'ils n'en n'ont pas les moyens, de ceux qui n'ont pas de travail, bref, de tous ceux à qui la société semble refuser « un droit », et qui, parfois, finissent par envisager la solution à leurs litiges en dehors de la justice.

### **Conclusion**

Les dysfonctionnements multiples et la difficile indépendance de la Justice en Afrique expliquent la défiance des citoyens à l'égard de l'institution, et laissent dangereusement se développer une justice privée sous la forme de la vindicte populaire, alors que les pouvoirs publics ne semblent pas en mesure d'apporter de solution efficace à ce problème.

Pourtant, cette même justice est de plus en plus sollicitée. Elle est d'autant plus sollicitée que le contexte nouveau de démocratisation a fait en sorte que de nouveaux types de contentieux lui sont désormais soumis (contentieux électoral, contentieux de la presse notamment), et que même des missions nouvelles lui sont confiées, telles que la participation des magistrats aux opérations électorales à travers leur présence au sein des commissions électorales. Aussi, les citoyens voient-ils en la justice un acteur neutre du débat qui oppose les acteurs politiques, presque un nouvel acteur politique.

La justice a donc en Afrique de plus en plus l'occasion de s'affirmer, d'affirmer son indépendance à l'égard du pouvoir politique, et ainsi, d'asseoir sa crédibilité.



---

# CLUB DIALLO TELLI

— Pour L'Afrique : Solidarité et Progrès —

Le contexte international doit pouvoir y contribuer. Il est vrai que la Cour Commune de Justice et d'Arbitrage d'Abidjan, mise en place dans le cadre de l'OHADA, ne juge que des litiges en matière de droit des affaires. Mais elle constitue déjà l'exemple d'une institution judiciaire de type continentale, échappant à l'emprise d'un seul Etat. De la même manière, le développement d'une justice pénale internationale, s'il a surtout pour effet immédiat de mettre fin à l'impunité que pouvait parfois offrir l'exil de ceux qui étaient inquiétés dans leurs pays pour les actes graves qu'ils pouvaient avoir commis, favorise aussi, tout simplement, le développement d'une « culture de la justice », y compris en Afrique.