

PROBLEMES D'APPLICATION DU DROIT MODERNE DANS LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT *

par Roger GRANGER

Professeur à la Faculté de droit et des sciences économiques de Madagascar

L'essentiel du Droit est son application. Le Droit se veut en effet règle de conduite sociale obligatoire. Ce caractère est de l'essence de toute règle de droit. Mais l'application effective sera encore davantage la mesure de l'efficacité du Droit dans les pays en voie de développement en ce qui concerne la partie de leur système juridique constituée par le Droit moderne et plus spécialement encore par cet ensemble de règles juridiques que l'on a proposé de grouper sous la dénomination de « Droit du Développement » (1).

Précisons la notion d'application du Droit dans cette perspective. Elle ne concerne pas le cas du litige qui recevrait une solution du juge. Il s'agit de déterminer si dans la grande majorité des cas les règles de droit modernes sont appliquées par ceux auxquelles elles sont destinées, de manière spontanée. Il convient de souligner les difficultés de la réponse car pour être précise, celle-ci devrait s'appuyer sur des enquêtes sociologiques dans chaque pays concerné.

Cependant on possède déjà un certain nombre de renseignements et de données permettant de formuler des hypothèses. Celles-ci ne concernent pas spécialement Madagascar. Elles ont été tirées de faits se rapportant aussi à d'autres pays en voie de développement. Aussi sont-elles générales et devraient-elles être nuancées pour un pays déterminé. Surtout ne consti-

(*) Communication faite par M. Roger GRANGER, au colloque du Droit Malgache, le 21 octobre 1964.

(1) R. GRANGER, « Pour un droit du développement dans les pays sous-développés », *Mélanges Hamel*, Dalloz Paris, 1960.

tuent-elles que des directions de recherche et sont donc sujettes à révision.

Les directions de recherche sont au nombre de deux. En premier lieu, nous pensons que les techniques juridiques classiques d'application du Droit sont insuffisantes pour obtenir l'application effective du droit moderne dans les pays en voie de développement (I). En conséquence il est nécessaire de rechercher d'autres procédés d'action pour la mise en œuvre du Droit dans les faits (II).

I

LES INSUFFISANCES DES TECHNIQUES JURIDIQUES CLASSIQUES D'APPLICATION DU DROIT

La généralisation des sources du droit de caractère écrit a amené les juristes à mettre au point des techniques d'application du Droit. Les textes nouveaux, lois, décrets, etc. sont dans un premier temps officiellement portés à la connaissance de ceux qui auront à les appliquer par la publication. Le second procédé technique d'application du Droit est constitué par la gamme des sanctions juridiques qui non seulement interviennent *a posteriori* mais remplissent également une fonction préventive. Publication de la loi et sanctions de celle-ci sont donc les deux techniques juridiques classiques d'application du Droit.

Ces deux techniques suffisent-elles à assurer l'application du Droit dans les pays en voie de développement ? Nous ne le pensons pas et pour le montrer nous comparerons successivement les conditions de fonctionnement de ces deux procédés dans les pays développés et dans les pays en voie de développement.

A. — *Les insuffisances de la publication des lois*

Les modalités techniques de la publication des lois peuvent varier de pays à pays mais les différences ne portent que sur des points de détail. Pour l'essentiel on retrouve la même procédure. Le texte nouveau est publié dans un *Journal Officiel*. L'arrivée de ce *Journal Officiel* au chef-lieu d'une circonscription administrative déterminée, la préfecture par exemple, marque le point de départ après un certain délai de l'application effective des règles de droit nouvelles.

Théoriquement, le but du procédé de la publication des lois

est de porter à la connaissance des intéressés le contenu des textes nouveaux. Mais une analyse même superficielle révèle immédiatement que dans cette perspective de publicité, cette technique repose en grande partie sur une fiction, même dans les pays développés. Le but théorique de la publication est de faire connaître à tous les sujets les règles qu'ils devront désormais observer. Or, pour prendre l'exemple d'un pays comme la France, ces sujets se comptent par millions. Combien d'entre eux se rendent à la préfecture pour y consulter le *Journal Officiel* ? Une infime minorité est abonnée à cette vénérable et copieuse publication.

Le procédé de la publication au *Journal Officiel* est donc inadéquat au but recherché : la vulgarisation des règles nouvelles. Pourtant le législateur attache à l'arrivée d'un exemplaire d'un journal dans un obscur bureau de préfecture des effets juridiques très forts puisqu'elle déclenche la présomption de connaissance de la règle nouvelle. A partir de ce moment chacun de ceux qui vivent dans la préfecture est censé ne plus ignorer la loi et doit y conformer sa conduite. Il semble y avoir discordance entre le procédé, qui n'assure pas la publicité, et l'effet juridique, qui présuppose la connaissance de la loi.

Nous voudrions montrer que ce hiatus ne présente pas d'inconvénients pratiques dans les pays développés où une série de procédés non juridiques permettent la connaissance effective des règles nouvelles alors que dans les pays en voie de développement le hiatus demeure en raison de l'absence ou de l'insuffisance de ces moyens de diffusion de fait du droit nouveau.

Comment dans un pays développé, la loi nouvelle est-elle effectivement portée à la connaissance des intéressés ? Des moyens variés y concourent mais il semble qu'on puisse les classer en deux catégories, les procédés de diffusion de masse d'un côté, l'existence de « relais d'application du Droit » de l'autre. La distinction est utile pour mener la comparaison avec la situation dans les pays en voie de développement.

a) Dans les pays développés, le Droit nouveau bénéficie pour sa diffusion de l'existence de tous les mass-media qui caractérisent notre civilisation moderne, journaux divers, radio, télévision, etc. Cette publicité commence dès avant la promulgation de la loi ou du décret, lorsque le texte commence à être discuté. Elle s'amplifie après la promulgation et la publication officielles, surtout s'il s'agit d'une règle intéressant de nombreuses catégories de personnes. Une législation nouvelle sur la location des appartements fera l'objet d'articles jusque dans les quotidiens régionaux, donnera lieu à des interviews, à des débats télévisés, etc.

Ces procédés portent, dans les pays développés, en ce sens qu'ils assurent une connaissance réelle de la règle nouvelle par presque tous les intéressés et ceci pour deux raisons. Tout d'abord l'extraordinaire développement des mass-media permet de toucher l'immense majorité des individus. Qui ne lit un journal ou n'écoute la radio ou ne regarde la télévision en France ? En second lieu c'est un public « intéressé » qui reçoit cette diffusion. Beaucoup savent que dans leur vie courante, ils auront à appliquer fréquemment la règle nouvelle et ils cherchent à la connaître. Une modification du Code de la route ne laisse pas les automobilistes indifférents.

C'est sur ces deux points qu'apparaissent des différences profondes avec les pays en voie de développement. Les procédés modernes d'information n'y sont pas répandus au même degré que dans les pays développés, les procédés de masse. La grande majorité de la population est analphabète, il y a peu de journaux et souvent la qualité de ceux-ci les amène à ne consacrer qu'une faible part sinon rien à la diffusion des lois nouvelles. La radio, bien qu'en nets progrès n'atteint que peu les masses rurales. Quant à la télévision, c'est encore un luxe pour beaucoup de pays. Ces procédés modernes sont répandus surtout dans la catégorie sociale la plus aisée et la plus évoluée, qui donc sera à même de connaître le droit nouveau dans de meilleures conditions que les masses du pays. C'est une manifestation d'une situation dont nous retrouverons d'autres symptômes : le droit moderne n'est connu et ne s'applique pleinement qu'à une petite minorité.

On retrouve cette distinction en ce qui concerne la deuxième condition d'efficacité des mass-media pour la publicité du droit nouveau dans les pays développés. La minorité instruite et évoluée est en général intégrée dans le secteur moderne d'activité et a donc à la fois l'occasion et le désir de connaître et d'appliquer le droit moderne. Les masses véritablement sous-développées du pays ont moins ce désir et cette occasion. A leur égard, l'efficacité des mass-media est fortement diminuée. C'est un point que nous retrouverons.

b) La seconde catégorie de procédés qui plus encore que les mass-media assurent une diffusion effective de la connaissance du droit nouveau dans les pays développés est constituée par ce que nous proposons d'appeler « des relais d'application du Droit ». Ces relais sont les professionnels et surtout les groupements de toute sorte par l'intermédiaire desquels les règles juridiques édictées par l'Etat à l'intention des individus sont diffusées auprès des intéressés.

On pense tout d'abord dans cette perspective au rôle joué

par les professionnels du Droit. Le notaire, l'avocat sont proches du client. Surtout aux professions judiciaires classiques se sont ajoutées des professions nouvelles dont le but est de fournir aux individus des renseignements sur leurs droits et obligations juridiques. Le nombre des conseillers fiscaux ou d'affaires, celui des assistantes sociales s'est élevé. De nombreuses administrations ou services para-publics ont leur bureau de renseignements et de consultation.

Dans les pays en voie de développement, on retrouve bien ces différentes catégories de professionnels mais tout d'abord leur nombre par rapport à la population est beaucoup plus réduit. En fait leurs services sont davantage à la portée des gens aisés des villes que des masses rurales. L'éloignement géographique, le manque de moyens financiers, d'autres facteurs encore empêchent les professionnels du Droit de jouer dans les pays en voie de développement le même rôle de relais dans l'application du Droit nouveau.

L'absence de « groupements relais » ou leur insuffisance dans ces pays est un obstacle encore plus important à la connaissance des lois nouvelles. L'intervention de tels groupements paraît être l'un des facteurs essentiels de la diffusion effective du droit dans les pays développés. En effet, la plupart des individus appartiennent à un groupement professionnel ou non professionnel qui les informe des règles juridiques l'intéressant. Prenons l'exemple d'une loi modifiant le statut de la propriété foncière rurale, L'agriculteur français sera prévenu par son syndicat, sa coopérative, le groupement local d'agriculteurs. Il recevra des commentaires dans son journal professionnel, pourra participer à une réunion locale d'information et deviendra à son tour un agent de diffusion, en parlant avec ses proches et ses voisins.

Ce sont surtout ces groupements qui jouent le rôle de relais dans l'application du Droit. Or, dans les pays en voie de développement, des groupes sociaux intermédiaires existent bien et leur emprise sur les individus est très forte mais il s'agit de groupements traditionnels, famille, clan, tribu, nullement préparés et organisés pour la vulgarisation du droit moderne. Ils constitueraient au contraire, le plus souvent des freins, comme on le verra. Les groupements professionnels ne sont pas implantés de la même façon que dans les pays développés et ne peuvent donc diffuser largement le Droit à leurs adhérents.

On peut donc à titre de première conclusion, retenir que dans les pays en voie de développement le procédé juridique de la publication officielle des lois n'est pas doublé comme dans les pays développés par l'ensemble de réseaux de communication

techniques et sociologiques qui permet de porter effectivement ces règles nouvelles à la connaissance de ceux qui doivent les appliquer. On va constater la même insuffisance du procédé de la sanction.

B. — *Les insuffisances des sanctions juridiques*

C'est un pont aux ânes de la théorie du Droit pénal que l'efficacité préventive des sanctions. La peine sert à prévenir le délit. La théorie vaut pour les autres branches du Droit, à condition de lui reconnaître les mêmes limites. Mais il est certain que l'existence de la sanction remplit une fonction préventive en plus de sa fonction répressive et c'est en ce sens que les sanctions juridiques peuvent être considérées comme un procédé technique d'application du Droit.

Mais encore faut-il établir les conditions d'efficacité du procédé et comme pour la publication des lois, il faut dépasser l'analyse purement juridique et déterminer les facteurs sociologiques qui confèrent une valeur de fait à la sanction juridique comme moyen d'application du Droit. Ici encore, c'est la comparaison de la situation des pays développés et de celle des pays en voie de développement qui permettra de mettre en lumière les problèmes spécifiques de ceux-ci.

a) Dans les pays développés, l'efficacité de la sanction est conditionnée d'abord par son caractère exceptionnel. On veut dire par là que dans la grande majorité des cas, la règle juridique est observée spontanément, sans qu'il y ait lieu d'appliquer la sanction. La proportion relativement faible des violations de la loi par rapport à son respect permet de déclencher efficacement les sanctions dans les cas d'inobservation. La répression du vol n'est possible que parce que la majorité des gens ne sont pas des voleurs. Dans l'hypothèse inverse il n'y aurait plus assez de gendarmes et de juges. La sanction juridique ne joue donc que d'une manière marginale.

Dans les pays en voie de développement, la situation paraît toute différente en ce qui concerne le Droit moderne. Les règles juridiques nouvelles sont-elles l'objet au même degré d'une observation spontanée ? Des études sociologiques dans chaque pays seraient nécessaires pour répondre avec une précision extrême à cette question. Cependant l'observation du fonctionnement de quelques institutions importantes permet d'induire une tendance. Presque tous les pays d'Afrique, d'Asie et Madagascar ont instauré une législation déterminant des prix minimum d'achat des produits agricoles de manière à protéger le paysan ; or on s'accorde à reconnaître que le plus souvent cette

législation ne s'applique pas au niveau du producteur. La répression de l'usure, souvent sévère d'après les textes, n'empêche pas les paysans de solliciter des prêts oppressifs. Souvent de savantes législations foncières ont été édictées, qui n'ont pu se substituer en fait aux formes traditionnelles de la propriété collective tribale ou familiale. La loi sur l'impôt n'est pas respectée dans une proportion importante de cas. D'autres exemples pourraient être cités.

On peut donc avancer que dans les pays en voie de développement, il y a souvent discordance entre le droit moderne et le fait, et que de nombreuses règles ne sont pas appliquées par de nombreux sujets. Nous ne pouvons dans le cadre limité de cette communication nous étendre longuement sur les raisons de cette situation. La principale nous paraît être l'importance des changements apportés par le droit moderne. Cette importance est quantitative. C'est tout le système juridique que les États ayant nouvellement accédé à l'Indépendance sont amenés à transformer. Il n'en est pour s'en rendre compte que de recenser le nombre des codes, lois et ordonnances fondamentales promulgués dans les années qui suivent l'Indépendance.

L'importance des changements est surtout qualitative. Dans les pays en voie de développement, les règles de droit moderne sont souvent en avance sur l'état social et économique. Il s'agit souvent de droit du développement, dessinant le contour d'institutions qui appartiennent plus à l'avenir qu'au présent. Or, ceux qui doivent appliquer ce droit sont actuellement sous-développés. On propose par exemple aux paysans des structures coopératives complexes qui aideront plus tard à leurs progrès mais qu'ils ne sont pas encore à même de faire fonctionner comme les textes le voudraient. Le droit est beaucoup plus en avance sur les faits qu'il ne l'est dans les pays développés.

Une deuxième raison des difficultés d'application du droit moderne se trouve dans l'existence d'importantes forces de résistance aux changements. Les études de psychologie ont montré que tout groupe social répugnait aux changements. Ceci est encore plus vrai dans les pays en voie de développement où le droit moderne n'intervient pas dans un néant juridique mais rencontre au contraire des systèmes de droit traditionnel fort élaborés et qui ne se laissent pas remplacer facilement par un ordre émané d'un législateur lointain.

Enfin les difficultés de connaissance et de diffusion du droit que nous avons analysées sont elles-mêmes des obstacles à l'application du Droit. De plus, le droit moderne est un droit écrit alors que le droit traditionnel est généralement coutumier, il est souvent rédigé dans une langue véhiculaire différente de la langue locale ou nationale.

La conséquence de cette situation est que les sanctions juridiques ne suffisent plus à assurer l'application préventive du droit. Leur efficacité, nous l'avons vu, suppose que la majorité des sujets appliquent les règles de droit spontanément et que les sanctions n'interviennent que pour les cas isolés. Or, le degré d'inapplication du droit moderne est beaucoup plus élevé dans les pays en voie de développement. La menace de la sanction s'estompe car la sanction ne peut être appliquée à tous les cas de violation, trop nombreux.

On peut donc conclure que les deux techniques classiques d'application du Droit, la publication des lois et les sanctions juridiques ne trouvent généralement pas dans les pays en voie de développement les mêmes soutiens sociologiques et techniques qui leur permettent d'être efficaces dans les pays développés. Il faut donc chercher comment on pourrait, compte tenu des particularités des pays en voie de développement, faciliter l'application effective du droit nouveau.

II

NOUVELLES ORIENTATIONS D'ACTION POUR L'APPLICATION DU DROIT MODERNE DANS LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT

Les deux principaux obstacles à l'application du droit moderne dans les pays en voie de développement sont apparus être d'une part, l'insuffisante connaissance de ce Droit, d'autre part la résistance généralisée au changement, due en grande partie à l'importance des transformations demandées par les règles nouvelles. L'action pour une application effective du droit doit donc viser à la fois à améliorer la connaissance des textes et à créer les conditions propres à vaincre les résistances sociologiques et les obstacles économiques.

A. — *L'action pour la connaissance du Droit moderne*

Le problème est de parvenir à une connaissance *réelle* des droits et des devoirs établis par les textes nouveaux de droit moderne. La simple publication de la loi au *Journal Officiel* ne suffisant pas, il s'agit donc de créer les conditions techniques et sociologiques de vulgarisation du Droit et tout spécialement du droit du développement, au sein des masses du pays. Comme dans les pays développés, il nous paraît que les principaux

procédés de diffusion pourraient être d'une part les masse-media, d'autre part la création de « relais d'application du Droit ». Mais la situation spécifique des pays en voie de développement appelle dans ces deux domaines une action qui diffère profondément de ce qui se passe dans les pays plus développés.

a) L'insuffisance de la publication au *Journal Officiel* comme procédé de diffusion du droit moderne n'a pas échappé aux autorités responsables dans les pays en voie de développement et celles-ci ont tout naturellement pensé à recourir aux procédés de large information. Nous voudrions signaler quelques uns des problèmes à résoudre pour donner à ces moyens la plus grande efficacité possible et en même temps indiquer leurs limites.

Un premier problème est celui de la langue de vulgarisation. Souvent les textes de droit moderne sont rédigés dans une langue officielle véhiculaire, français ou anglais qui n'est pas la langue parlée par la majorité des personnes devant appliquer le Droit. Comment remédier à cette situation ? Les difficultés varient de pays à pays. Elles sont les plus grandes dans les États où coexistent des dialectes nombreux comme en Afrique. Les tâches de traduction dans trois ou quatre langues, parfois plus d'une dizaine deviennent considérables car il y a peu de personnel qualifié pour le faire. A terme la solution se trouve dans la généralisation de la langue véhiculaire que ces pays ont adoptée comme langue nationale.

Même dans les pays qui comme Madagascar, ont une langue nationale unique, un certain nombre de difficultés sont à surmonter. L'une des principales est la traduction des termes techniques. Souvent la langue nationale ne possède pas le mot technique correspondant et il faut le créer. C'est ce à quoi s'emploient dans divers pays et notamment à Madagascar des commissions spécialisées. Mais il faut bien voir qu'une fois le terme technique forgé, une faible partie de la tâche est accomplie car il reste à le faire accepter avec sa signification propre, de manière identique dans l'ensemble du pays. En effet une langue n'a jamais été créée par des spécialistes, seule l'adhésion populaire donne vie aux mots nouveaux. Il ne suffit pas d'explicitement les termes techniques par des périphrases. Les termes techniques sont trop nombreux pour que l'on puisse toujours procéder de la sorte. Il faudra donc rechercher les procédés propres à faire accepter les expressions nouvelles dans le peuple. Des études sur ce point paraissent nécessaires.

Quels moyens de vulgarisation utiliser une fois les problèmes de traduction résolus lorsqu'ils se posent ? Les services intéres-

sés recourent généralement à la brochure et à l'émission radio-phonique pour populariser les textes nouveaux. Cette diffusion est certes utile. Mais il faut bien voir qu'elle ne peut à elle seule procurer le résultat recherché. Les juristes abordent les problèmes de vulgarisation parmi les masses avec beaucoup d'années de retard par rapport aux autres techniciens, agents d'agriculture ou de la coopération par exemple. Ils ont donc tout intérêt à tenir compte des leçons de l'expérience.

Or, dans ces domaines, il est aujourd'hui acquis que le recours à un procédé de masse s'adressant impersonnellement aux gens n'a que peu d'efficacité. Ainsi les émissions de radio ne portent-elles guère à elles seules. Il faut les appuyer sur des groupes d'écoute collective, avec un animateur. Ceci nous paraît encore plus vrai en ce qui concerne le Droit, dont la technique souvent austère ne sera pas facilement perceptible directement aux profanes. Aussi, l'efficacité des mass-media comme procédé de vulgarisation du droit moderne nous paraît-elle conditionnée par l'existence de « relais de diffusion du Droit ».

b) On a vu que dans les pays en voie de développement, les relais d'application du Droit dont nous avons noté l'existence dans les pays développés, ne se retrouvent pas avec la même importance et ne peuvent donc diffuser la connaissance des règles nouvelles. Or, l'application effective et généralisée du Droit suppose l'existence de tels relais. Il s'agit donc d'en créer dans les pays en voie de développement, qui remplissent la même fonction. Quels peuvent-ils être ?

On pense d'abord aux praticiens du Droit. Dans cette perspective, il conviendrait de s'interroger sur le rôle du juriste dans un pays en voie de développement et plus spécialement sur le rôle du juge. Doit-il se borner à trancher des litiges ? N'est-il pas nécessaire qu'à ses fonctions classiques, il ajoute celle de vulgariser le Droit ou tout au moins celles des parties du Droit considérées comme les plus importantes pour le Développement ? Par exemple le juge pourrait expliquer les raisons et l'intérêt d'une nouvelle législation sur l'état civil ou faire connaître aux paysans les dispositions de droit rural qui leur sont les plus utiles. Certes la mise en œuvre de cette mission éducative se heurtera-t-elle à des difficultés : manque de temps et de crédits, problèmes de déplacement, problèmes pédagogiques, etc. Mais il faudrait faire des essais dans cette voie afin de les cerner et de les surmonter.

Les juges ne sont guère nombreux dans un pays en voie de développement et ils ne sauraient suffire seuls à la tâche de vulgarisation du Droit parmi les masses. Aussi serait-il néces-

saire de recourir à tous ceux qui dans un domaine particulier pourraient devenir des formateurs. Un premier exemple peut être trouvé dans le rôle possible des fonctionnaires de l'administration territoriale en matière de communes rurales. Ces fonctionnaires sont à même de jouer une fonction d'éducation des maires et conseillers ruraux en ce qui concerne une réglementation communale passablement complexe. De même les agents d'agriculture, ceux de la coopération pourraient consacrer une partie de leur tâche de vulgarisation à la diffusion des règles de droit concernant les institutions dont ils s'occupent, aires de mise en valeur, associations rurales, coopératives, etc.

Mais quelle que soit la fonction du technicien qui soit chargé de la vulgarisation du Droit, celle-ci ne sera vraiment efficace que si elle s'effectue dans le cadre d'institutions qui à leur tour relaieront la diffusion. Quelles peuvent être ces institutions ? En ce qui concerne le droit du développement, il semble qu'on ne puisse guère s'appuyer sur les groupements sociaux traditionnels, portés plutôt à résister aux changements. Il faut donc plutôt agir dans le cadre des groupements nouveaux, créés en vue du développement.

On ne peut donc dresser un catalogue valable pour tout pays, de ces groupements. Il s'agit d'obtenir que chaque groupement réserve une partie de son action éducative à la vulgarisation des règles de droit concernant son domaine d'activité ou des domaines connexes. Par exemple, dans le cadre de l'éducation coopérative, on expliquera aux paysans des règles gouvernant le fonctionnement des coopératives principalement sous l'angle des droits et des devoirs des membres. Un domaine connexe pourra être la diffusion des règles fixant les prix agricoles, de manière à ce que les paysans soient bien au courant de leurs droits dans ce domaine. Aux associations de femmes qui commencent à se créer ci et là en Afrique pourrait être confiée la tâche de faire connaître les nouvelles règles et la condition de la femme dans le mariage.

Enfin, il faudrait effectuer des recherches sur la manière d'utiliser pour l'application du Droit moderne certaines institutions de diffusion générale comme l'École et l'animation rurale. On pourrait dès l'école initier les enfants aux institutions juridiques modernes les plus importantes. Ce point mériterait une étude particulière. En ce qui concerne les adultes, on aperçoit les possibilités de vulgarisation qu'offre l'animation rurale. D'ores et déjà à Madagascar et au Sénégal figure au programme des sessions de premier degré une initiation aux institutions politiques et administratives du pays. On pourrait imaginer que

dans des sessions spécialisées du deuxième degré soient traités les aspects juridiques du sujet de la session. Par exemple dans une session sur l'exploitation agricole on pourrait s'il en est besoin, aborder les questions de propriété foncière, de remembrement, etc.

Ce procédé présente deux avantages. D'une part, il permet de préparer de nouveaux relais de diffusion du Droit. Chaque animateur doit en effet transmettre à son village ce qu'il a reçu et ce pourrait être le cas pour le Droit comme pour les techniques agricoles. D'autre part, l'animation rurale pourrait être utilisée non seulement dans l'action pour la connaissance du Droit moderne mais aussi dans l'action pour l'acceptation de ce Droit.

B. — *L'action pour l'acceptation du Droit moderne*

La simple connaissance de règles nouvelles, même si elle est réelle, ne conduit pas nécessairement à l'application effective du Droit. Encore faut-il que ces règles soient acceptées comme normes de conduite par la majorité de ceux qui doivent les appliquer. Nous avons vu que dans les pays en voie de développement, souvent les règles de droit moderne n'étaient pas observées de manière spontanée, pour des raisons diverses.

Le problème le plus important et le plus difficile de l'application du droit moderne dans les pays en voie de développement est d'obtenir cette adhésion de la grande masse. Les juristes auront à se garder ici de la solution de facilité qui consisterait à ne faire appel qu'à la sanction juridique. Nous avons analysé les raisons pour lesquelles le procédé de la sanction était loin de suffire. C'est plus la création des conditions économiques, humaines et sociologiques propres à assurer l'application du Droit que l'utilisation de techniques juridiques qu'il faut chercher.

Comme il s'agit là d'un domaine très neuf, ce sont de simples hypothèses de recherche que nous pouvons avancer. Il nous semble que l'on peut distinguer selon la nature les causes principales de résistance à l'application du droit nouveau. Parfois ce sont des causes essentiellement économiques et l'insuffisance des moyens en argent et en hommes qui entravent l'application. Parfois la règle nouvelle se heurte à des résistances sociologiques fortement ancrées.

a) Beaucoup de règles de droit moderne et notamment de règles de droit du développement ont pour objet d'éliminer des abus économiques résultant de l'état de sous-développement et d'améliorer le niveau de vie des masses. Ainsi en est-il

par exemple des législations de répression de l'usure et de garantie de prix agricoles minimum aux producteurs. Ces règles sont favorables à ceux qu'elles veulent protéger et leur application ne devrait pas se heurter à leur résistance. Pourtant, en fait elles ne reçoivent souvent pas effet.

La raison principale en est que les bénéficiaires ne sont pas dans une position économique ou sociologique leur permettant d'exiger l'application de la règle à leur profit. Raisonons par exemple sur la répression de l'usure. Même si le paysan sait que l'intérêt est également limité, il continue à emprunter à des conditions oppressives car il a un besoin vital d'argent ou de denrées de première nécessité à l'époque de la soudure. La véritable condition pour que l'usure devienne exceptionnelle, c'est que les paysans aient à leur disposition du crédit suffisant, à des taux raisonnables grâce à une organisation institutionnelle appropriée. Il s'agit donc dans ce cas de créer les conditions économiques d'application de la règle juridique, le principal moyen étant ici l'argent.

Dans d'autres cas, une des principales conditions d'application effective du Droit, sera l'existence de personnel qualifié. Un bon exemple peut être trouvé dans le fonctionnement des communes rurales. Diverses législations prennent pour appui l'institution communale, qu'il s'agisse de la réglementation de l'état civil, du système des travaux au ras du sol ou des conseils ruraux de développement. Or, l'application de ces réglementations implique l'existence de maires et de conseillers ruraux formés, de bons secrétaires de mairie, d'agents techniques et administratifs sachant conseiller la commune, etc.

Donc l'application effective du Droit suppose des moyens importants en argent et en personnel qualifié. Certes la remarque n'a en elle-même rien de spécifique aux pays en voie de développement. Mais il faut noter deux différences considérables avec la situation dans les pays développés, qui amènent à reconsidérer le rôle du juriste dans les pays en voie de développement.

En premier lieu, le juriste des pays économiquement avancés est porté à attacher moins d'importance aux conditions économiques, financières, etc. d'application des règles nouvelles. C'est que les moyens dont dispose son pays sont déjà importants. Par exemple si l'on confie aux communes des attributions nouvelles, il y aura certes des problèmes de personnel mais avec le personnel existant et les possibilités de recrutement de nouveau personnel, il est probable que ces tâches nouvelles pourront être assumées. Il en va tout autrement dans les pays en voie de développement. Dès l'élaboration de la règle nouvelle

et à tous les stades de son application, le juriste doit calculer les moyens d'exécution. Il ne peut plus, à notre avis, être celui qui se cantonne dans la technique juridique ou même qui donne les raisons de la règle. Il doit en liaison avec les économistes, les sociologues, les administrateurs, travailler à la création des conditions d'application effective du droit nouveau.

En second lieu, force est de constater qu'en raison de l'état de sous-développement, les moyens en argent et en personnel qualifié ne sont pas suffisants au départ pour créer sur tout le territoire national les conditions d'application de la règle. Pour revenir à l'exemple de l'usure et du crédit, il faudrait huit milliards de francs malgaches par an pour accorder 10 000 francs de prêt à chacun des 800 000 exploitants malgaches. Les spécialistes du développement en concluent que le progrès ne peut démarrer qu'à l'intérieur de certaines zones limitées où seront concentrés les moyens en crédits et en hommes.

Ne faut-il pas accepter la même conclusion en ce qui concerne l'application du Droit ? Le Droit moderne et particulièrement le Droit de Développement ne seront effectivement appliqués qu'à l'intérieur des zones prioritaires, dotées des moyens nécessaires. Certes cette vue est de nature à choquer le juriste. La règle de droit est par définition générale et il paraît difficile d'admettre d'emblée que dans les faits, elle ne s'appliquera que dans certaines zones géographiques. Cependant la nécessité d'une application par zones nous semble découler et de l'insuffisance des moyens due à l'état de sous-développement et de la politique de développement qui agit par zones.

Il faut simplement œuvrer pour que le progrès diffuse le plus rapidement possible en dehors des zones prioritaires et que soient créées dans de nouvelles régions les conditions d'application effective du droit moderne. La tâche sera encore plus difficile lorsque ce ne sont pas seulement les conditions économiques qu'il faut changer mais aussi les conditions sociologiques.

b) Beaucoup de règles de droit moderne et de droit du développement se heurtent dans leur application à des résistances sociologiques très fortes, bien qu'elles réalisent un progrès. Ainsi en va-t-il souvent des règles touchant au droit de la famille. Par exemple dans beaucoup de pays d'Afrique, la condition coutumière de la femme est un obstacle au progrès économique et social. Mais l'expérience a montré qu'il ne suffisait pas de promulguer une loi interdisant la polygamie pour que celle-ci disparaisse en fait. De même, les législations foncières se heurtent-elles souvent à une résistance organisée lors-

qu'elles s'éloignent par trop des modes d'appropriation traditionnels. Les exemples pourraient être multipliés.

Comment surmonter ces résistances sociologiques et parvenir à une application effective du Droit ? La réponse est difficile et il n'y a pas, à notre avis, de solution simple. En effet, il s'agit de faire changer des mentalités profondément enracinées par des siècles de tradition. Parvenir à l'application réelle du Droit dans ces domaines, c'est y réaliser le Développement or, ceci demande du temps car les mentalités sociales ne se transforment pas tout de suite. Les Indes ont promulgué voilà près de vingt ans une législation abolissant l'intouchabilité. Celle-ci persiste dans les mœurs.

Ici encore nous ne pouvons qu'indiquer quelques directions possibles d'action qui devraient faire l'objet de recherches plus approfondies. Il nous semble que pour parvenir à l'application du Droit dans ces domaines, il faudrait combiner une action éducative générale, des actions spécifiques et des procédés juridiques d'acceptation collective du Droit.

En premier lieu, l'application du Droit moderne et particulièrement du Droit du Développement dépend à terme de l'action éducative générale. Ceci n'a rien de propre à l'application du Droit. C'est le Développement dans son ensemble qui dépend de la réussite d'une œuvre éducative destinée à changer les mentalités sociales. On a cru pendant longtemps que le Développement était affaire de mesures économiques. On sait maintenant que celles-ci ne suffisent pas et qu'il faut créer une mentalité de progrès. Cette œuvre éducative générale est à réaliser tant auprès des jeunes qu'auprès des adultes. L'application du Droit bénéficiera du changement général de mentalité opéré grâce à cette formation au Développement. Mais de plus, il faudrait faire figurer dans cette œuvre éducative, une initiation aux institutions juridiques les plus importantes et qui réclament les changements les plus grands. Cette initiation pourrait s'effectuer à la fois dans le cadre des programmes scolaires et dans celui des grandes actions de vulgarisation de masse, animation rurale, campagnes d'alphabétisation.

Mais il sera souvent nécessaire en second lieu, de prolonger cette action éducative générale par des actions spécifiques, destinées à faire accepter plus spécialement certaines innovations juridiques. Raisonons sur l'exemple d'une loi abolissant la polygamie et la dot. Cette législation se heurtera à la résistance des milieux traditionnels. Mais il existe aussi des forces de progrès favorables à la réforme, à commencer plus ou moins consciemment par les femmes et par les jeunes. On pourrait organiser des campagnes d'information dénonçant les abus de

l'ancien système, s'appuyer sur des associations de femmes et des groupements de jeunes pour contrôler l'application des nouvelles mesures.

Enfin, on peut songer à recourir à certains procédés juridiques propres à provoquer l'acceptation collective du Droit nouveau par tout un groupe social. En effet, dans presque toutes les collectivités traditionnelles, il existe des sortes de conventions qui lient les membres du groupe. Par exemple c'est le cas à Madagascar des *dinam-pokonolona*. Dès lors pourquoi ne pas faire reprendre les principales dispositions législatives à faire appliquer dans ces conventions traditionnelles ? Le procédé aurait le double avantage de faire connaître de manière effective la loi aux membres du groupe et surtout de la faire bénéficier pour son application de la force contraignante attachée traditionnellement à ces conventions. Certes des difficultés pratiques et juridiques seront à surmonter, notamment en ce qui concerne les sanctions mais l'efficacité du procédé vaudrait la peine que l'on étudie les moyens d'en venir à bout.

* * *

Au terme de ces quelques réflexions sur les problèmes d'application du Droit moderne dans les pays en voie de développement, l'on est conduit à reconsidérer le rôle du juriste dans ces pays. Peut-il être purement et simplement le même que celui qu'il tient dans des pays économiquement plus avancés ?

Il nous semble que non. En premier lieu le juriste doit être en même temps un sociologue. Il doit dépasser la simple interprétation de la règle de droit et son application au litige pour essayer de découvrir ce qu'elle devient dans le milieu social, et rechercher à quelles difficultés sa connaissance effective et son acceptation se heurtent.

En second lieu, il doit être un éducateur et un vulgarisateur. Il faut faire connaître aux masses le Droit moderne et le leur faire accepter. C'est là une tâche nouvelle mais n'est-elle pas une condition de l'application du Droit ?

Enfin le juriste ne doit-il pas être homme d'action et chercher avec les autres à créer les conditions économiques et sociologiques qui seules permettront au Droit d'être effectivement règle de conduite vers le Progrès et le Développement ?