

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 octobre 1974.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), à la suite d'une mission effectuée du 1<sup>er</sup> au 16 juillet 1974, sur l'organisation institutionnelle, judiciaire et administrative de l'Afrique du Sud,*

Par MM. Jean AUBURTIN, Philippe de BOURGOING,  
Jean GEOFFROY et Pierre MAILHE,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, *président* ; Marcel Champeix, Faudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, *vice-présidents* ; Louis Namy, Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, *secrétaires* ; Jean Bac, René Ballayer, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Jacques Eberhard, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Fernand Lefort, Pierre Marcilhacy, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

## SOMMAIRE

---

	pages
— Voyage et programme .....	5
— Introduction .....	11
— L'Afrique du Sud et son histoire .....	15
Chapitre I <sup>er</sup> . — <i>Le passé de l'Afrique du Sud</i> .....	17
Chapitre II. — <i>La formation de l'Union sud-africaine</i> .....	21
Chapitre III. — <i>Le développement de l'indépendance constitutionnelle</i> .....	26
Chapitre IV. — <i>Les forces politiques en présence et la création de la République</i> .....	30
— Les institutions de l'Afrique du Sud .....	35
Chapitre I <sup>er</sup> . — <i>Gouvernement et Parlement</i> .....	35
Chapitre II. — <i>L'Apartheid</i> .....	45
Chapitre III. — <i>L'administration provinciale et locale</i> .....	58
I. — <i>l'administration provinciale</i> .....	58
II. — <i>les municipalités</i> .....	70
Chapitre IV. — <i>La justice</i> .....	85
— La politique des Homelands et le Transkei .....	96
— Conclusion .....	116

---

## VOYAGE ET PROGRAMME

### *Lundi 1<sup>er</sup> juillet :*

11 h 45. — Départ de Roissy-Charles de Gaulle par U.T.A. (retard dans le décollage).

### *Mardi 2 juillet :*

2 heures. — Arrivée à Johannesburg (aéroport Jan Smuts).

9 h 30. — Départ pour la « township » de Soweto : entretien avec M. David TEHEBALDI, conseiller municipal de Soweto, sur le fonctionnement du « City council ».

12 h 30. — Réception à l'Hôtel de Ville de Johannesburg et déjeuner avec le maire de la ville, au « Mayor Parlour ».

18 h 30. — Réception au « Johannesburg Country Club » et dîner sur invitation de M. KNOLL, Président de la « Transvaal Law Society ». Echanges de vues avec MM. KNOLL, COOK (directeur de la Commission des relations publiques de la « Transvaal Law Society»), TROLLIP (juge d'appel de la Cour suprême), MARAIS (juge de la division provinciale du Transvaal de la Cour suprême), le juge SNYMAN, et diverses autres personnalités appartenant aux milieux juridiques du Transvaal.

### *Mercredi 3 juillet :*

8 h 30. — Départ pour Cullinan.

10 h 30. — Visite de la mine de diamants « Premier ».

11 h 45. — Départ pour Pretoria.

12 h 30. — Déjeuner au « Government Guest House » de Pretoria, offert par M. J. VAN DALSEN, premier secrétaire du Ministère des Affaires étrangères.

15 heures — Echange de vues au ministère de la Justice avec MM. PARSONS, secrétaire adjoint du ministère de la Justice, et VAN HEERDEN, secrétaire du Ministère des des Affaires bantoues.

18 heures. — Retour à Johannesburg.

*Jeudi 4 juillet :*

8 h 15. — Départ pour le village Ndébélé, village touristique situé dans un « Homeland ».

10 h 45. — Visite du village Ndébélé et des environs.

11 heures. — Départ pour Rosslyn, ville industrielle implantée aux abords du Homeland et visite de l'usine française « Paulstra » (fourniture de joints pour voitures et pour machines).

Echange de vues avec le Président, M. VAN DER BIJL, le directeur général, M. MORRIS, le directeur technique, M. JONQUÈRES, sur les problèmes particuliers des « industries-frontières ».

12 h 30. — Déjeuner sur invitation de la Direction de Paulstra.

15 h 30. — Retour à Johannesburg.

18 h 30. — Dîner au club de la « South African foundation », offert par M. BANMAYER. Etaient présents M. GOUTAY, consul à Johannesburg, M. le juge MARGO et plusieurs personnalités appartenant aux milieux juridiques et bancaires.

*Vendredi 5 juillet :*

9 h 45. — Transfert à l'aéroport Jan Smuts pour le départ vers le Cap (vol SA 319 à 11 h 45).

13 h 10. — Arrivée à « Cape Town » (aéroport D.F. Malan).

14 heures. — Visite du Parlement et entretien avec le secrétaire du Parlement et le bibliothécaire.

17 heures. — Transfert à Sea Point.

18 heures. — Départ pour la résidence du consul général de France, M. FÉVRIER, et cocktail offert par le consul. Echange de vues avec des magistrats du Cap présents au

cocktail, dont M. VAN WYCK, président de la Cour suprême, et plusieurs parlementaires, députés et sénateurs, dont M. EGLIN, député de l'opposition.

*Samedi 6 juillet :*

- 10 heures. — Départ pour l'Hôtel de Ville de Cape Town et colloque avec M. TYERS, adjoint au maire de Cape Town. Objet : le fonctionnement de la municipalité du Cap.
- 12 h 30. — Déjeuner au port et visite de la ville.
- 16 heures. — Ascension de « Table Mountain » en téléphérique.
- 18 heures. — Retour à Sea Point et soirée libre.

*Dimanche 7 juillet :*

- 9 heures. — Départ pour l'hôpital Groote Schuur.
- 10 heures. — Visite de l'hôpital.
- 11 heures. — Visite de Groot Constantia, magnifique demeure du XVIII<sup>e</sup> siècle ayant appartenu au gouverneur hollandais Simon Van der Stel, et centre d'un important domaine vinicole depuis l'époque de l'esclavage jusqu'à nos jours (ferme appartenant désormais à l'Etat).
- 12 heures. — Visite touristique de la péninsule du Cap (déjeuner en route).
- 19 heures. — Dîner offert par le Président de la Cour suprême de Cape Town, M. VAN WYCK.

*Lundi 8 juillet :*

- 8 h 30. — Départ pour Stellenbosch.
- 10 heures. — Colloque à l'Université de Stellenbosch avec M. ROET, directeur de la section de recherche économique de l'Université, le professeur CILLIE, sociologue, conseiller économique du Premier ministre, et le professeur PAGE : problèmes sociaux, universitaires, et « job reservation ».
- 12 h 15. — Départ pour Franschoek (la Vallée des Français), déjeuner en route et visite du monument commémorant l'arrivée au Cap des Huguenots français ainsi que du Musée huguenot.

16 heures. — Retour à Stellenbosch et visite des caves à vin de l'Oulde Meester Kelders.

17 heures. — Départ pour l'aéroport D.F. Malan.

18 h 15. — Vol S.A. 326 en direction de Bloemfontain.

19 h 40. — Arrivée à Bloemfontain.

*Mardi 9 juillet :*

9 h 30. — Visite de Bloemfontain et de sa cour d'appel.

12 h 30. — Réception à la mairie et déjeuner offert par M. FAURE, maire de Bloemfontain (présence à ce déjeuner du Président de la cour d'appel de Bloemfontain, M. le *Chief Justice judge RUMPF*).

*Mercredi 10 juillet :*

9 heures. — Départ pour East-London par micro bus : traversée sur 550 kilomètres des immenses plateaux de l'Etat d'Orange, couverts d'herbages où paissent des troupeaux de bovins en stabulation libre, et où l'on distingue de loin en loin les bâtiments sommaires d'une ferme afrikaner de plusieurs dizaines de milliers d'hectares.

Arrêt devant une station thermale aux eaux sulfureuses très abondantes, mais exploitée de façon empirique : Aliwal North.

17 heures. — Arrivée à East London.

*Jeudi 11 juillet :*

7 h 30. — Départ en micro bus pour Umtata, capitale du Transkei : même paysage, plus ondulé que la veille, même sol, petites fermes et petits troupeaux, exploités de façon plus archaïque par les Bantous.

11 heures. — Arrivée à Umtata.

Colloque avec M. E.F. NIKSCH, directeur des services du ministère de l'Intérieur, sur les problèmes administratifs du Transkei, et sur l'organisation des élections.

- 12 h 30. — Déjeuner à l'hôtel Savoy, avec M. E.F. NIKSCH, invité par la délégation.
- 14 h 30. — Colloque avec M. TITTERTON, attorney général au tribunal de Umtata. Objet : fonctionnement de la justice dans le Transkei.

*Vendredi 12 juillet :*

- 8 heures. — Départ en micro bus pour Durban.
- 17 h 30. — Arrivée à Durban.

*Samedi 13 juillet :*

- 10 heures. — Visite de Durban et du port.
- 16 h 50. — Départ de l'aéroport Louis Botha par vol S.A. 518 pour Johannesburg.
- 17 heures. — Arrivée à l'aéroport Jan Smuts.
- 18 h 30. — Réception offerte par la délégation française dans les salons du Landdrost Hôtel aux personnalités de Johannesburg et de Pretoria invitées par les soins de l'Ambassade de France en l'honneur du 14 Juillet.

*Dimanche 14 juillet :*

- 6 heures. — Départ pour l'aéroport du Rand.
- 7 heures. — Départ par Comair vol MN 021 pour Phalaborwa, aux confins du parc Krüger (célèbre pour ses mines d'amiante).
- 8 h 40. — Visite touristique en micro bus du parc Krüger et nuit au camp Olifants, situé près de la rivière du même nom.

*Lundi 15 juillet :*

- 6 heures. — Suite de la visite du parc : le lever des animaux.
- 15 h 30. — Départ pour Johannesburg par vol MN 026.
- 17 h 30. — Arrivée à l'aéroport Rand.

- 19 h 30. — Départ pour la résidence du consul général de France à Johannesburg, M. GOUTAY, où un dîner est offert à la délégation et à plusieurs personnalités de Johannesburg et de Pretoria par le consul.

*Mardi 16 juillet :*

- 9 h 50. — Départ pour l'aéroport Jan Smuts.  
11 heures. — Décollage vol UTA 312 pour Paris.  
22 h 45. — Arrivée à Paris.  
Fin de la mission en Afrique du Sud.

## INTRODUCTION

... Pour celui qui arrive un jour *d'hiver* à Johannesburg, par temps couvert et froid, alors qu'il vient de quitter un Paris rafraîchi par les vents d'Ouest porteurs des nuages de *juillet*, mais dont l'atmosphère générale reste lourde, aucun doute : il est encore en Occident.

Une ou deux fausses notes cependant : les buildings de ciment triste et gris qui s'arrachent soudain de cette vaste plaine sans surprises, et, au milieu des constructions, tout à coup, les immenses pyramides jaunâtres que font les scories des mines d'or, scories que l'on tente de couvrir d'herbe et d'arbres, avec bien des difficultés, car les produits chimiques qu'elles contiennent, destinés à obtenir la précipitation de l'or, sont stériles, et même nuisibles.

Et puis, il y a la pollution. Johannesburg est l'une des villes les plus polluées du monde.

C'est sur cette tristesse qu'a commencé notre voyage. Mais pour peu de temps, car le soleil s'est hâté de reparaitre et nous est resté fidèle jusqu'au bout, tandis que l'accueil des Sud-Africains était des meilleurs.



Il a commencé également sur une ambiguïté.

Protégés en effet par l'invisible paroi de richesse qui sépare Blancs et Noirs, nous avons été tentés d'oublier l'existence des 19 millions de Noirs et de Métis qui peuplent ce pays (contre près de 4 millions de Blancs). Bien sûr, les femmes de chambre, les grooms des hôtels, les serveurs des restaurants, sont noirs. Mais notre hâte de voyageurs, notre rumeur de gens pressés ou fatigués par un long voyage, nous coupaient de cette évidence.

Ce n'est que peu à peu, dans la « township » de Soweto, visitée le 2 juillet, univers de bâtisses semblables à nos premières maisons préfabriquées, tristement alignées sur des centaines d'hectares, à même la terre nue, sans arbres, sans jardins, avec ses routes droites où nous ne rencontrons que des hommes noirs en costumes européens et des

femmes noires drapées dans des couvertures de laine aux couleurs vives — et dont nous n'avons su que plus tard, au cours d'une conversation avec le professeur Cillie, qu'elle avait remplacé un sinistre bidonville — ; dans la mine de diamants « Premier » visitée le 3 juillet ; dans le « Homeland », proche de Rosslyn, entourant de son immense terrain vague un village Ndébélé aux maisons soigneusement peintes en vue d'appâter le touriste, acheteur éventuel de ceintures de perles — maisons dont les motifs et les couleurs auraient fait la joie d'un ethnologue averti : figures archaïques, au sein desquelles surgissait tout à coup, merveilleusement simplifiée, la « maison de rêve », à la façon hollandaise ! — ; dans l'usine frontière Paulstra visitée le 4 juillet, implantée aux confins de ce Homeland fournisseur de main-d'œuvre ; puis, beaucoup plus tard, les 11 et 12 juillet, au cours de notre pérégrination en minibus dans le Transkei, pays aux éternelles terres rouges, aux collines porteuses de colliers de huttes bantoues aux toits coniques, toutes peintes d'un motif blanc du côté du levant, aux marchés de bétail et de chevaux en plein vent... ; ce n'est que peu à peu que nous avons senti que la « South Africa » appartenait aussi aux Noirs.

Dans les rues d'Umtata, capitale de l'État noir autonome, où nous avons flâné le soir du 11 juillet, nous avons dû répondre à des saluts amicaux, sourire à de lumineux sourires, mais les circonstances nous ont privés de communication réelle avec les Noirs : le Premier ministre, M. Mantanzima, que nous devons rencontrer, avait dû entrer en clinique.

\*  
\*\*

... Si, tout de même. Un jeune homme noir, rencontré dans la rue, à Johannesburg, nous a conté cet apologue :

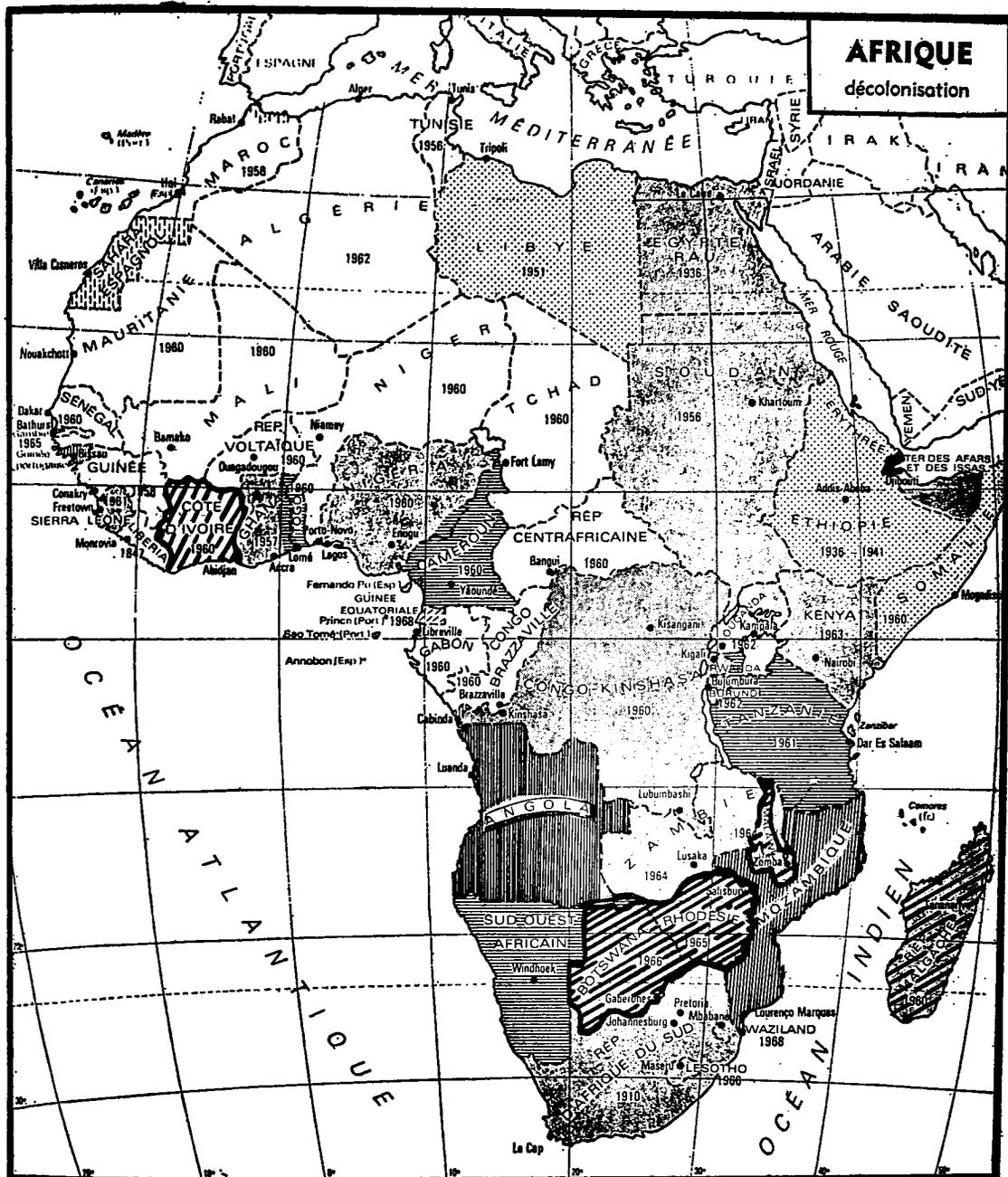
« Une femme a épousé un homme riche. Cet homme a bien des défauts. Elle songe à le quitter, puis elle se dit : « Je ne trouverai peut-être plus d'homme aussi riche. Et qui sait s'il n'aura pas d'autres défauts ? »

De tels propos ne sont pittoresques qu'en apparence.

En fait, ils traduisent un phénomène sans doute unique au monde, s'agissant de « races », et dont le caractère *officiel* a frappé les Européens que nous sommes, imprégnés des thèmes des Droits de l'Homme.

L'exemple choisi par notre interlocuteur n'est pas gratuit : quelle comparaison pouvait être meilleure que celle de « la femme », à la fois bénéficiaire et victime d'une très vieille subordination ?

# CARTE DE LA DÉCOLONISATION EN AFRIQUE



**AFRIQUE**  
décolonisation

territoires espagnols

ancienne possession britannique

--- limite d'état

territoires français

ancienne possession française

1961 date d'accession à l'indépendance

colonies allemandes avant 1919

ancienne possession italienne

• ville

ancienne possession espagnole

ancienne possession belge

anciennes possessions portugaises

pays entretenant des relations amicales avec l'Afrique du Sud

échelle 1/44 000 000

1000 0 3000 km

## L'AFRIQUE DU SUD ET SON HISTOIRE

La République d'Afrique du Sud est indépendante depuis le 1<sup>er</sup> juin 1961.

Elle se compose de :

— 4 provinces :

- le Transvaal (Johannesburg : 1,5 millions d'habitants), capitale Pretoria ;
- le Cap, capitale Cape Town (850.000 habitants) ;
- l'Etat libre d'Orange, capitale Blomfontein (220.000 habitants) ;
- le Natal (Durban : 700.000 habitants), capitale Pietermaritzburg ;

— 1 Etat noir autonome : le Transkei, capitale Umtata (300.000 habitants) ;

— 1 territoire sous mandat de l'O.N.U. : le Sud-Ouest Africain capitale Windhoek qui est pratiquement la cinquième province de la République, mais dont l'intégration *de facto* est toujours contestée sur le plan international ;

— les « Homelands », c'est-à-dire les trois anciens protectorats britanniques devenus indépendants :

- le Botswana (ex-Bechuanaland) le 10 octobre 1966 ;
- le Lesotho (ex-Basutoland) le 1<sup>er</sup> octobre 1966 ;
- le Nwgame (plus communément désigné encore sous son ancien nom de Swaziland) le 9 septembre 1967.

Le pays s'étend sur une surface de presque 1 million 250.000 km<sup>2</sup> — plus que l'Allemagne occidentale, la France, l'Italie et le Portugal réunis, ou encore deux fois et demie la France. Cependant, la totalité de ses diverses populations — environ 23 millions d'habitants — représente moins de 16 habitants au kilomètre carré, contre 220 pour le Royaume-Uni et 384 pour les Pays-Bas.

Pointe massive de l'Afrique, il se présente comme une soucoupe renversée avec un escarpement abrupt à l'Est et au Sud-Est qui décroît graduellement en allant vers l'Ouest, encerclant un vaste plateau intérieur : le paysage se transforme ainsi sans cesse, passant des hautes montagnes du Drakensberg aux plaines du Karoo ; des collines vertes (beiges l'hiver) du Transkei avec leurs chutes d'eau, aux horizons immenses du Kalahari ; de l'abondance de la Vallée des Mille collines au Natal jusqu'à la Vallée de la Désolation, dans la province du Cap.

Sa latitude (Sud du tropique du Capricorne) ; son altitude (montagnes de plus de 3.350 mètres dans le Drakensberg ; plateau du Highveld occupant le nord de la province du Cap, l'Etat libre d'Orange et presque tout le Transvaal variant entre 1.200 et 1.800 mètres et certains quartiers de Johannesburg s'élevant même à plus de 1.800 mètres) ; l'influence de l'océan Atlantique à l'Ouest et de l'océan Indien à l'Est en font un pays au climat varié, avec une zone méditerranéenne (le Cap), une zone tropicale (le Natal), une zone d'altitude (le massif Bavuto), une zone intermédiaire (les hauts plateaux du Veld).

Les ressources agricoles sont évidemment variées, mais ce sont les ressources minérales de l'Afrique du Sud qui sont à l'origine de son explosion économique ; mines de diamant, d'or et de cuivre les plus riches du monde, dont certaines à ciel ouvert : 74 % de l'or du monde libre est fourni par l'Afrique du Sud, et cet or constitue près de la moitié de ses échanges extérieurs. 2.000.000 de personnes vivent de l'or, et sur 1.600 millions de rands dépensés par les mines chez leurs fournisseurs, 1.500 millions sont allés enrichir les manufactures ou les producteurs locaux ; mines de fer que l'on découvre en faisant sauter des pans de montagne ; mines de charbon dont la production atteint 90 % de celle de l'ensemble du continent africain ; mines de chrome, de manganèse, d'antimoine, de nickel ; mines de platine, dont ce pays est le premier producteur... l'énumération en serait longue et fastidieuse.

Une chose est certaine, c'est que la seconde naissance, ou plutôt l'accès à la vie moderne de ce pays date des découvertes minières et des industries annexes qui en sont la conséquence.

## CHAPITRE PREMIER

### LE PASSÉ DE L'AFRIQUE DU SUD

Mais comme l'économie s'explique par l'histoire et explique elle-même à son tour l'histoire, il est bon de se pencher sur le passé d'un tel pays.

Dans ce domaine deux caractéristiques, immédiatement, sautent aux yeux.

En premier lieu, l'Afrique du Sud apparaît comme un pays qui n'a guère plus de trois siècles d'histoire, mais dont les cinquante dernières années ont été particulièrement mouvementées. *Le dossier matériel de ce demi-siècle en est en effet saisissant.* La population blanche et noire a presque triplé et l'exercice de l'autorité s'est étendu à tout le Sud-Ouest africain, région nouvelle aussi vaste que les deux tiers de l'Union elle-même. La production manufacturière s'est multipliée par cent, le revenu public par trente, la production minière par sept et la production agricole par cinq.

*La deuxième caractéristique de ce pays pourrait ainsi se résumer : aucun aspect de la vie sud-africaine ne peut être considéré en dehors du contexte racial, que ce soit sur le plan économique, juridique, politique et humain.*

*Plan économique :* les trois quarts des travailleurs sont noirs.

*Plan juridique :* cette masse noire n'est pas représentée dans les hautes instances du pays. Le pouvoir est détenu par les Blancs et la loi leur donne priorité.

*Plan politique :* l'opposition au parti nationaliste actuellement au pouvoir se définit également par rapport au problème racial.

*Plan humain :* la différence de couleur de peau paraissant recouvrir avec évidence une différence de civilisation et la loi ayant précédé — et stoppé — le mouvement naturel de fusion des races dans un même creuset (ce qui fut, notamment, le cas de l'Amérique du Sud), cette impossible fusion a créé un état de tension très forte, dont la thèse bien connue de l'Apartheid est l'aboutissement.

D'autre part, le besoin de survivre sur une terre étrangère semble avoir modelé chez ces immigrants blancs une idéologie faite de volonté de puissance et de réalisme économique qui laissait loin derrière elle aussi bien les mœurs et les croyances des conquérants Bantous, les plus évolués des Noirs, que celles des autochtones, dont certains appartenaient encore à l'âge de la pierre :

« Quand l'Afrique du Sud deviendra une république, il n'y aura pas de place pour les partis libéraux ou assimilés, qui espèrent placer le Blanc et le non-Blanc sur un pied d'égalité », disait le docteur Verwoerd, en 1958.

Cette « différence de potentiel » pourrait donner à elle seule l'explication des problèmes économique, juridique et politique précédemment évoqués.

C'est pourquoi un bref rappel de faits historiques est nécessaire pour comprendre les difficultés propres à l'Afrique du Sud, pays qui n'est sorti de la préhistoire qu'au xv<sup>e</sup> siècle, lorsque le navigateur portugais Diego Cao, en 1485, touche la côte Atlantique près de Vallis Bay.

## Peuplement de l'Afrique du Sud.

Les seules populations considérées comme aborigènes sont les *Boshimans* et les *Hottentots*, implantés dans cette région entre le xi<sup>e</sup> et le xv<sup>e</sup> siècle.

Il semble, mais rien ne le prouve absolument, que les *Bantous* venus de la région des grands lacs du Nord s'installèrent ensuite, surtout au Natal, en quête des terres nécessaires à leurs tribus de pasteurs. Puis ce fut le tour des Européens. *Portugais* d'abord, vite découragés et reportant leurs ambitions sur le Mozambique, les Indes et l'Amérique du Sud, *Hollandais* ensuite, dont l'installation tint à un accident : le naufrage du navire « Haarlem ».

Le premier comptoir de la Compagnie néerlandaise des Indes Orientales fut établi en 1661. Puis ce fut l'installation de neuf colons hollandais, anciens employés de la Compagnie. Et l'on peut constater en 1688 l'apparition d'une véritable colonie de peuplement autour du Cap : environ 800 familles, dont 400 esclaves noirs christianisés puis affranchis venus de Madagascar, et 200 huguenots français chassés par la Révocation de l'Edit de Nantes (1685).

Ces colons, défricheurs de terres, repousseront peu à peu les frontières vers le Nord et se heurteront parfois à la résistance des tribus bantoues.

## Politique de l'Angleterre.

Quand les *Anglais* s'imposent à leur tour en Afrique du Sud, vers 1806, la communauté blanche, qui considère cette terre comme sa véritable patrie, comprend environ 16.000 habitants et occupe 17.000 esclaves. Le reste de la population, soit environ 25.000 personnes, est composé de Hottentots, de métis et d'affranchis.

Tirillés entre le désir de protéger de toute colonisation les « Natives » et la peur de la charge financière que représenterait l'administration directe des territoires bantous, les Anglais ne peuvent empêcher les Hollandais ou Boers (1), de se persuader peu à peu que Londres est décidé à s'opposer à toute annexion de terre à leur profit : c'est alors que se produit le phénomène d'émigration vers le Nord appelé « le grand Treck » — c'est-à-dire l'Odyssée des Boers.

Confondant leur propre volonté de puissance avec la volonté de Dieu, ils franchissent les frontières : « Nous allons pénétrer dans un territoire, sauvage et dangereux, mais nous avons pleine confiance en Dieu ». Ce territoire, au-delà du fleuve Orange et du fleuve Vaal, sera nommé Transvaal. Plus vers l'Est, les Boers créent l'Etat du Natal, que l'Angleterre annexera fermement en 1843 tout en proclamant l'égalité pour tous, ce qui provoque un nouveau « treck » des Boers scandalisés et ulcérés vers l'Orange et le Transvaal.

Les Anglais ont désormais à compter avec les Boers, dont le nationalisme crée deux républiques indépendantes, l'Orange et le Transvaal, et avec les « Natives » du Natal.

Les Boers viennent donc de s'implanter systématiquement parmi les Bantous sur des terres contestées, ce qui est chose nouvelle. En effet, si, jusqu'à cette période, les Blancs s'approprièrent en toute bonne conscience certains espaces, ces espaces étaient en général vides, résultat des luttes incessantes entre les diverses tribus bantoues (surtout les Zoulous et les Xhosas).

Devant cet état de fait, l'Angleterre, prudente, décida de ne pas annexer les Etats du nord du fleuve Orange, mais de les « contrôler », afin d'éviter les désordres : en 1848, le territoire compris entre l'Orange et le Vaal est placé sous suzeraineté britannique ; quant aux autres territoires, la politique des « traités » chère à l'Angleterre, qui place les Boers sous la juridiction de chefs bantous, reste en vigueur.

---

(1) Terme autrefois péjoratif correspondant à peu près à notre « paysan » proféré par les chauffeurs de taxis parisiens.

Quatre entités politiques surgissent donc, d'un côté le Cap et le Natal très marqués par l'empreinte britannique (la Constitution du Cap est « colour blind »...) ; de l'autre, les deux Républiques boers, à présidentialisme autoritaire, très peu peuplées et parfois en conflit (le Président du Transvaal, Prétorius — fils du général Prétorius — tentera même d'intégrer par la force l'Etat d'Orange).

Mais ces pays vivent mal.

Vers 1860, c'est le marasme — crise économique, révoltes de tribus — quand un miracle va se produire : la ruée vers les mines de diamants de Kimberley. Les immigrants déferlent. Vingt ans plus tard, c'est la découverte de champs aurifères dont la présence fait sortir de terre l'énorme ville de Johannesburg...

L'Afrique du Sud passe alors brusquement de la société pastorale à la société industrielle, les populations africaines s'urbanisent, la société tribale éclate sous l'appel de la main-d'œuvre.

Ce « treck minier » pousse l'Angleterre à renoncer à la politique des traités pour adopter une politique de protectorats : annexion du Basutoland, du Betchuanaland, du Swaziland, du Transkei. A l'exception des deux Républiques boers, toute l'Afrique du Sud est désormais sous contrôle britannique.

## **La guerre des Boers.**

Mais il devient de plus en plus évident que l'Angleterre veut annexer les territoires boers. Ceux-ci prennent donc les armes, sous la conduite de Paul Krüger. Les Anglais, défaits à Majuba Hills, près de Prétoria, n'accepteront pas l'échec ; quinze ans de confrontation diplomatique s'achèveront en guerre civile : Blancs contre Blancs, Afrique du Sud pastorale contre Afrique du Sud industrielle. Cette guerre durera près de trois ans (octobre 1899 - mai 1902) et les Anglais finiront par la gagner. Les deux Républiques retombent, par le traité de Vereeniging, au rang de colonies, mais conservent leurs institutions, provisoirement.

## CHAPITRE II

### LA FORMATION DE L'UNION SUD-AFRICAINE

... Une communauté d'origine et d'histoire, une évolution constitutionnelle vers un régime de type parlementaire conforme au modèle britannique réalisée sans rupture brutale : de telles caractéristiques pourraient s'appliquer valablement à des pays comme le Canada ou l'Australie. Le caractère tout différent qui est généralement reconnu au régime sud-africain semble prouver que le schéma institutionnel ne donne qu'une vision partielle de la réalité.

Ce schéma est le résultat d'une longue évolution. Nous tenterons d'expliquer brièvement les causes de son altération et le fonctionnement actuel des institutions.

#### **Les quatre provinces.**

Quatre provinces forment donc la République d'Afrique du Sud, dont nous reprenons l'histoire en quelques mots :

1. L'ancienne colonie du Cap, fondée par la Hollande en 1652, définitivement cédée à la Grande-Bretagne en 1814 et progressivement dotée d'institutions représentatives (1853) et d'un Gouvernement responsable (1872).

2. L'ancienne République du Natal, fondée par les Boers émigrés vers le Nord, à la suite de conflits avec l'administration anglaise mais annexée en 1844 à la colonie du Cap et érigée en 1856 en colonie distincte qu'une Charte dotait la même année d'institutions représentatives. Plusieurs fois modifiée, la Charte devait être remplacée en 1893 par une Constitution établissant une Assemblée législative et un Gouvernement responsable.

3. L'ancien Etat libre d'Orange, fondé aussi par les Boers émigrés et doté dès 1837 d'une Constitution. Cet état fut néanmoins proclamé dépendance britannique en 1848 et le resta jusqu'en 1859, date de la reconnaissance de l'indépendance du pays par la Grande-Bretagne.

Une première Constitution du 10 mars 1854 fut remplacée en 1879 par une autre Constitution établissant un Conseil du peuple (Volksraad) et un Président élu pour cinq ans et assisté d'un Conseil exécutif. A la suite de la guerre des Boers, l'Etat d'Orange redevint colonie (mai 1902) et obtint une Constitution en 1907 instituant, comme dans le cas du Cap et du Natal, une Assemblée législative et un Gouvernement responsable.

4. L'ancienne République du Transvaal. Cette République, la plus nordique de toutes, fut créée, on l'a vu, par les Boers irréductibles qui avaient émigré « au-delà de la rivière Vaal » quand les Britanniques eurent occupé le Cap et le Natal. Le Gouvernement britannique ayant en 1852 assuré les habitants du pays de sa non immixtion dans les affaires du Transvaal, les Boers fondèrent en 1858 la République hollandaise africaine et la dotèrent d'une constitution qui devait subsister jusqu'en 1902. Le pouvoir législatif était confié à un Conseil national (Volksraad) renouvelé par moitié chaque année et le Gouvernement se composait d'un Président élu au suffrage universel et d'un Conseil exécutif (Uitvoerende Raad) comprenant notamment deux membres élus par le Volksraad. A la suite de multiples conflits qui devaient aboutir à la guerre de 1899, le Transvaal fut annexé, le 1<sup>er</sup> septembre 1900, aux possessions britanniques (1). En 1905, la Constitution Lyttelton introduisait un régime représentatif imparfait (un quart des membres de l'Assemblée devait être anglais) et le Gouvernement responsable fut établi par des Lettres patentes en 1906.

Ces quatre territoires, initialement de même origine, se sont donc vu conférer par les événements la marque de l'Empire britannique qui s'est imprimée dans leurs institutions. Il n'est donc pas surprenant qu'ils aient eu l'idée de s'unir : le Gouverneur du Cap recommandait au Parlement de Westminster d'autoriser une telle union. En raison des conflits déjà évoqués, l'idée ne put être reprise qu'après 1902, à la suite de l'annexion, par la Grande-Bretagne, de l'Orange et du Transvaal. Une Convention se réunit en octobre 1908 à Durban puis à Cape Town et adopta le 9 février 1909 un projet de Constitution qui fut soumis aux Parlements des différentes colonies *et accepté malgré de vives critiques à la Chambre des Communes, en raison de la condition politique faite à la population noire, le 20 septembre 1909.*

---

(1) Cette annexion avait été préparée par l'établissement des protectorats du Betchoualand à l'Ouest et du Swaziland à l'Est, dans le but d'assurer la fusion de l'élément Boer sous la protection de l'Empire britannique.

## Le South Africa Act de 1909.

*L'Act de 1909* semble sceller pour l'avenir de bons rapports entre les deux communautés blanches, mais 80 % de la population du pays n'a pas eu voix au chapitre, et les Africains n'ont même pas été consultés ! *L'Angleterre a dû accepter de sacrifier le statut politique des Noirs sur l'autel de l'Union.*

L'importance de la loi de 1909 (South Africa Act) est double. Non seulement cette loi reste, dans ce pays soucieux de maintenir une grande continuité institutionnelle, la base de la Constitution de 1961, mais ses caractéristiques principales aident à comprendre l'évolution politique du pays :

— Elle était une Constitution souple et pouvait être modifiée par une simple loi, sans majorité spéciale. Faisaient seulement exception à cette règle certaines clauses : l'article 137 qui réglait l'usage des langues anglaise et hollandaise, et l'article 35 qui réglait le droit de suffrage des indigènes. *L'un et l'autre ne pouvaient être modifiés que par la procédure spéciale de l'article 152 qui prévoyait un vote de la majorité des deux tiers des membres composant le Parlement, réunis en session commune.* On verra que l'article 35, qui avait été imposé par le Parlement britannique, non sans réticence d'ailleurs car il n'était pas assez libéral, sera à l'origine d'une crise constitutionnelle extrêmement grave en 1952-1956.

— Elle faisait de l'Union sud-africaine, contrairement à ce que son nom et son origine auraient pu laisser supposer, un Etat non pas fédéral, dont la Constitution aurait été rigide, mais unitaire (1). Le Parlement pouvait souverainement déterminer et modifier les compétences respectives du pouvoir central et des provinces, ne laissant donc à celles-ci aucune autonomie véritable.

— Elle instituait une monarchie de type parlementaire attribuant le Pouvoir législatif à deux Chambres et le Pouvoir exécutif au Roi d'Angleterre représenté par son Gouverneur général.

— Elle était imprécise, tant en ce qui concerne le problème essentiel des rapports entre le Pouvoir exécutif et le Pouvoir législatif qu'en ce qui concerne le Pouvoir judiciaire.

---

(1) Le choix des sièges des organes centraux a fait, à lui seul, l'objet d'un compromis permettant de satisfaire toutes les provinces (Cape Town, pour le Parlement, Prétoiria pour le Gouvernement et Bloemfontein pour la Cour Suprême).

— Dans la mesure où elle était imprécise, c'était en fait le droit anglais qui s'appliquait : la nature et l'étendue des attributions du Pouvoir exécutif étaient réglées par des « Lettres Patentes » et des « Instructions » du Roi, que celui-ci, conseillé par ses ministres, envoyait au Gouverneur général (1). Les pouvoirs et les prérogatives du Roi, en sa qualité d'Exécutif sud-africain, ressemblaient ainsi à ceux dont il disposait en Angleterre. Lui-même ou par l'intermédiaire de son Gouverneur général, il décidait de la paix et de la guerre, signait des actes d'Etat, concluait des Conventions internationales, exerçait le commandement suprême de l'Armée, convoquait et dissolvait le Parlement, prenait les règlements, décernait les décorations. Seules les prérogatives ecclésiastiques et financières dont il disposait en Angleterre ne lui furent jamais attribuées dans l'Union. *Et, comme en Angleterre, les juges avaient une position indépendante dont l'origine n'est pas à chercher dans le South Africa Act de 1909 mais dans le « Common Law » anglais.*

La loi de 1909, enfin, maintenait l'Union dans une certaine dépendance vis-à-vis de la Grande-Bretagne, dépendance qui touchait tant le Pouvoir législatif que le Pouvoir exécutif et le Pouvoir judiciaire.

En vertu du « Colonial Laws Validity Act » de 1865, aucune loi de l'Union se trouvant en contradiction avec une loi du Parlement anglais n'était valable. *Ce dernier pouvait faire passer n'importe quelle loi et en particulier modifier à la majorité simple les clauses du « South Africa Act »* alors que pour effectuer cette modification, le Parlement sud-africain devait, au moins pour certains articles, statuer à la majorité des deux tiers.

Le Roi pouvait aussi refuser son accord aux lois sud-africaines, plus particulièrement si le Parlement britannique l'y invitait (autre marque de suprématie du Parlement britannique). Il pouvait, dans un délai d'un an, interdire l'application (« disallow ») de lois qui avaient déjà reçu l'approbation de son représentant dans l'Union. Il exerçait ce pouvoir en son Conseil ce qui, bien qu'ils n'en aient jamais usé, conférait aux Ministres britanniques un véritable droit de regard sur la législation sud-africaine.

Le Pouvoir exécutif de l'Union était subordonné à l'exécutif anglais d'une part en raison de l'existence déjà évoquée des pouvoirs que le Roi exerçait en son Conseil, et d'autre part du fait que le

---

(1) Les « Lettres patentes relatives à la fonction de Gouverneur général » et les « Instructions royales au Gouverneur général » du 15 février 1937, bien que n'ayant pas de valeur législative, ont eu une importance constitutionnelle considérable. Par de telles décisions, qui constituaient des règlements exécutifs, le Roi ne pouvait pas modifier le droit en vigueur mais donner des instructions quant à l'exercice des pouvoirs existants.

représentant du Roi, le Gouverneur général, était désigné en Conseil des Ministres et responsable devant celui-ci.

Le Pouvoir judiciaire, enfin, était subordonné aux lois que le Parlement anglais votait pour l'Union. En outre, le Comité judiciaire du Conseil privé demeurait juridiction d'appel.

*Ainsi, contrairement à ce qui se passe dans les autres branches du Droit qui est très peu codifié et qui trouve son origine dans le Droit « romain hollandais » introduit au xvi<sup>e</sup> et au xvii<sup>e</sup> siècles en Hollande et transmis ensuite par les Hollandais, le Droit constitutionnel sud-africain est très marqué par le Droit anglais.*

Quant aux provinces de l'Union, elles ne sont alors que de simples unités administratives, soumises à l'autorité suprême et exclusive du Parlement de l'Union, lequel est soumis à son tour au Parlement anglais.

L'Act de 1909, on le voit, était très complexe. Sa « section 35 » se révélera, plus tard, la pièce fondamentale de l'Act, parce qu'elle pèsera de tout son poids sur la vie politique du pays : il s'agit bien d'une exception au régime général, qui consacre un statut politique privilégié pour les gens de couleur de la seule province du Cap ; dans la mesure où ils satisfont aux conditions d'âge, de résidence et de fortune, tous les non-Blancs sont électeurs et éligibles au même titre que les Blancs. Il n'y a qu'un registre dans chaque circonscription électorale.

C'est de cette « section 35 » que viendront, il faut le répéter, tous les malentendus : tandis que la Grande-Bretagne et les libéraux du Cap espèrent qu'avec le temps cette exception au régime général deviendra le droit commun, la plupart des Afrikaners la considèrent comme une entorse au principe fondamental de la discrimination raciale. Or, sur ce point, la Constitution est très difficilement modifiable.

*Ce problème de révision constitutionnelle sera plus tard la pierre d'achoppement des forces politiques.*

### CHAPITRE III

## LE DÉVELOPPEMENT DE L'INDÉPENDANCE CONSTITUTIONNELLE

Préparée en 1919, date de l'entrée de l'Union sud-africaine à la Société des Nations, et, par conséquent, de sa reconnaissance comme sujet de Droit international public, l'indépendance constitutionnelle se concrétise lors de la Conférence impériale de 1926 au cours de laquelle le Ministre Balfour devait reconnaître l'autonomie des anciennes colonies au sein de l'Empire britannique et leur commune allégeance à la Couronne britannique. A partir de cette date, le Gouverneur général cesse d'être le lien entre le Gouvernement anglais et le Gouvernement sud-africain pour n'être désormais que le représentant du Roi. Conséquences de la Déclaration Balfour : les Conférences impériales de 1929 et de 1930 déclarent que pour les affaires de l'Union, le Roi entendra les Ministres sud-africains et non ceux du Royaume-Uni *qui ne pourront plus intervenir*.

L'étape décisive de cette indépendance constitutionnelle est cependant *le Statut de Westminster* adopté en 1931 par le Parlement du Royaume-Uni, statut selon lequel le « Colonial Laws Validity Act » ne s'applique plus à l'Union. A partir de cette date, une loi votée par le Parlement anglais ne pouvait plus s'appliquer si le Parlement sud-africain votait lui-même une loi l'abrogeant ou la modifiant. L'article 3 du Statut de Westminster accorde aussi au Parlement sud-africain le pouvoir de voter des lois applicables hors du territoire de l'Union, dont le pouvoir législatif est désormais indépendant. La loi sur le Statut de l'Union et la loi sur les Pouvoirs exécutifs et les Sceaux du Roi, votées en 1934, adaptent le fonctionnement des institutions et en particulier du Pouvoir exécutif, à la situation créée en 1931. Désormais, le Gouvernement général ne pourra plus réserver un projet de loi pour approbation par le Roi, soit par Instruction royale, soit discrétionnairement (art. 8 de la loi sur le Statut de l'Union), sauf dans certains cas (art. 106 du South Africa Act). Dans ces cas, le Roi pourra statuer lui-même, mais ne pourra de toute façon suivre l'avis des Ministres britanniques et sera conventionnellement obligé de promulguer une loi votée par les deux Chambres du Parlement sud-africain. Par ailleurs, le Roi n'a plus compétence pour interdire l'application d'une loi votée

par le Parlement sud-africain (art. II de la loi sur le Statut de l'Union). Les actes exécutifs, pris par le Roi en tant que chef du Pouvoir exécutif de l'Union, sont désormais scellés par le Premier Ministre qui dispose de deux Sceaux. Ils sont contresignés par un Ministre sud-africain, celui-ci assurant de la sorte le contrôle de l'Union (art. 4 de la loi sur les pouvoirs exécutifs). Enfin, *dans le cas où il ne sera plus possible d'obtenir la signature du Roi, le Gouverneur général pourra signer à sa place* (art. 6 de cette loi). Le Roi devient ainsi un Chef d'Etat plus formel que réel, se bornant désormais à désigner personnellement, mais bien entendu après consultation des Ministres sud-africains et non des Ministres britanniques, le Gouverneur général. Subsiste encore l'appel en Conseil privé, mais celui-ci n'a pas à statuer en tant qu'organe judiciaire. Il conserve seulement la possibilité d'annuler les actes du Gouvernement sud-africain. Cette possibilité pouvait tout de même remettre en cause les avantages consentis par le Statut de Westminster.

A partir de 1934, malgré l'existence de la monarchie britannique, le Parlement sud-africain est donc pleinement investi du pouvoir de constituer le Gouvernement de son choix, et le statut d'indépendance de l'Union aura pour résultat de faire abolir en 1957 le drapeau de l'Union Jack comme drapeau national. Le régime constitutionnel sud-africain présente déjà deux aspects très caractéristiques :

1. Le Gouvernement appartient au Cabinet (Conseil exécutif) dont le chef est le Premier Ministre et dont les membres sont les Ministres. *Les attributions et le statut de ce Cabinet ne sont pas définis par la Constitution mais par des conventions et usages conventionnels, comme en Angleterre à qui l'Afrique du Sud a emprunté l'institution. C'est en vertu d'une de ces Conventions que le Premier Ministre doit être le leader du parti majoritaire au Parlement et d'une autre d'entre elles que le Gouverneur général doit désigner les Ministres conformément aux directives de ce leader, c'est-à-dire en nommant des membres du parti majoritaire.* Si le Gouvernement refusait de se plier à ces règles, la majorité parlementaire refuserait alors de soutenir le nouveau Conseil exécutif qui, dans ces conditions, ne pourrait gouverner. Même si ce dernier n'acceptait pas de démissionner, à la suite d'une résolution de révocation votée par le Parlement, il ne pourrait faire adopter aucun projet de loi et pourrait se voir refuser tout crédit pour le fonctionnement de l'administration. Le Premier Ministre peut, en outre, demander la démission de certains Ministres ou recommander au Gouvernement de proposer le mandat du Parlement ou au contraire de le dissoudre. En fait, dans la mesure où le Conseil exécutif suit la volonté du Premier Ministre c'est celui-ci qui consent aux actes accomplis par le Gouverneur général, en sa qualité de chef de l'Exécutif.

2. Le Parlement dispose de la suprématie en matière législative. Il peut, par conséquent, abroger ou modifier n'importe quelle loi et n'importe quelle règle de droit non écrite. Il peut aussi réformer la Constitution, cette réforme s'effectuant *par la procédure législative normale*, sauf dans le cas des articles « réservés » pour la réforme desquels nous l'avons vu, un vote à la majorité des deux tiers des membres du Parlement est exigé. Cette suprématie constitutionnelle du Parlement en matière législative est atténuée dans la mesure où la plupart des projets de lois importants sont proposés par le Conseil exécutif ou l'un de ses membres. Certes, si le Parlement, contre la volonté du Conseil exécutif, adopte une proposition de loi, le Gouvernement général est obligé (ceci est une Convention) de l'accepter, mais le Conseil exécutif peut, soit conseiller au Gouverneur général de ne pas faire appliquer cette loi, soit démissionner et demander au Gouverneur général de dissoudre le Parlement. Le Gouvernement général n'est pas obligé de suivre l'avis du Conseil exécutif, mais il risque alors d'avoir quelques difficultés à gouverner avec un Parlement en désaccord avec le Conseil exécutif, maintenu contre le gré des Chambres.

Quant au Gouverneur général, il dispose de peu de pouvoirs. Nommé, conventionnellement, sur l'avis du Conseil exécutif, il exerce ses prérogatives sous le contrôle de ce Conseil. S'il ne respectait pas cette règle, il risquerait d'avoir la majorité du Parlement contre lui.

## **La création de la République et la réforme constitutionnelle.**

Il fallait rompre sans doute les liens institutionnels unissant l'Afrique du Sud à la Grande-Bretagne. Il fallait renforcer aussi les positions raciales. Tels étaient du moins les impératifs du parti nationaliste au pouvoir depuis 1848.

La réforme de la Constitution en Afrique du Sud est contemporaine du retrait du Commonwealth, bien que les deux procédures aient été séparées.

Comme en 1909, une consultation par référendum est organisée et la population, le 5 octobre 1960, approuve le projet qui lui est propre — projet soumis par la suite à l'Assemblée qui l'amende, puis à une Commission mixte paritaire de 16 membres, parlementaires et Ministres, puis de nouveau à l'Assemblée et au Sénat qui l'adoptent pratiquement tel quel.

La loi n'est pas exactement, elle non plus, une Constitution. Elle contient les règles les plus importantes relatives à la répartition des pouvoirs, à la composition et au mode d'élection des Assemblées et à l'organisation des collectivités locales. *En revanche, elle ne règle pas certaines questions de nature essentiellement constitutionnelle comme l'étendue des prérogatives des Ministres ou l'organisation de la justice* qui sont réglées par le droit non écrit et par la législation. Enfin, exception très remarquable dans le droit constitutionnel actuel, *elle ne comporte aucune déclaration des droits individuels.*

D'autre part, cette loi peut, comme le South Africa Act, être, à l'exception des articles 108 et 118, modifiée ou abrogée par une loi ordinaire du Parlement.

Cette « Constitution » est une loi votée par le Parlement sud-africain composé de la Reine, représentée par le Gouverneur général, et des Chambres. Le Parlement existant a donc eu un rôle constituant, transférant ses fonctions à un nouveau Parlement autrement constitué. Le souci du Gouvernement sud-africain d'assurer une véritable continuité de la vie constitutionnelle, contrairement à ce qui avait pu se passer dans d'autres pays du Commonwealth comme l'Inde (1950), le Pakistan (1956), le Ghana (1960), est donc évident.

La Constitution reprend un grand nombre des articles du South Africa Act. Si des lois et règlements ont été abrogés lors de son entrée en vigueur, c'est que la plupart des lois en question étaient tombées en désuétude. Elle n'exprime pas une rupture avec le passé. Le Gouvernement de type parlementaire, tel que l'avait institué le South Africa Act, subsistait, ainsi que toutes les Conventions existantes. Seul change le Chef de l'Etat qui est désormais le Président de la République. Pour mesurer la portée de ce changement il importera d'analyser le nouveau texte constitutionnel puis, au moins sommairement, le fonctionnement des institutions.

Mais il est bon, auparavant, d'analyser, depuis le début, les forces politiques en présence.

## CHAPITRE IV

### LES FORCES POLITIQUES EN PRÉSENCE ET LA CRÉATION DE LA RÉPUBLIQUE

L'enthousiasme général était si grand au départ, lors de la déclaration Balfour, que les premières élections n'enregistrèrent que très peu de divisions politiques prononcées : l'égalité des deux langues, l'existence de deux capitales, le Cap et Pretoria, et par-dessus tout la formation d'une Union plutôt qu'une Fédération comblait les populations blanches.

Cependant, peu à peu, les traits politiques principaux de l'Afrique du Sud s'accuseront avec le temps :

— La démocratie s'affirmera, mais à l'usage exclusif des Blancs : à partir de 1936 le droit de suffrage s'élargit pour eux tandis qu'il se restreint à partir de la même date pour les Noirs et les Métis.

— Les deux principaux partis politiques ont, en matière de politique raciale, la même idéologie : ils ne sont opposés que sur les moyens à employer (les organisations non blanches, n'ayant pas rang de partis, sont exclues du jeu parlementaire). Cet « alignement » des partis blancs s'expliquerait d'une part, par la crainte de la participation des Noirs à la compétition économique et d'autre part, en raison d'un durcissement des Africains noirs, dû à l'intransigeance du nationalisme afrikaner.

Le bipartisme n'a donc jamais porté en lui une possibilité sérieuse de renouvellement politique : il a seulement permis de freiner les tendances extrémistes.

— Le pouvoir est donc fortement personnalisé : il y a un leader, qui est l'homme du moment, des circonstances ; les premières grandes figures de l'Afrique du Sud furent ainsi les généraux boers Botha, Hertzog et Smuts puis, à partir de 1944, les champions de l'Apartheid : Malan (1948-1954), Strijdhom (1954-1958) et Verwoerd (1958-1966). L'actuel Premier Ministre est M. Vorster (depuis 1966).

Si, depuis 1948, le pays a été sous la domination du parti nationaliste, jusqu'à cette date l'historien peut assister à une alternance entre le *South African Party* (devenu plus tard *United Party*) qui entend respecter le cadre du Commonwealth et trouver une solution acceptable au problème racial, et le *Parti nationaliste*, foncièrement hostile à la tutelle de la Grande-Bretagne, mais parti très modéré au regard du nationalisme actuel.

De 1910 à 1924, règne le *South African Party* (66 sièges à l'Assemblée sur 121) ; l'*Unionist Party*, purement anglais, n'obtient que 38 sièges.

En 1924, le *South African Party* connaît son premier échec : le développement de la production minière et des industries annexes est à l'origine d'un afflux de travailleurs de couleur dont les intérêts se heurtent à ceux des Blancs et provoquent chez ceux-ci un raidissement racial.

C'est à ce moment-là que le projet d'un « *Industrial colour Bar* », officialisant le racisme, voit le jour. Mais les tribunaux déclarent ce projet inconstitutionnel. La situation devient paradoxale : les mineurs organisent des grèves pour renforcer le racisme, et ce sont les « capitalistes » qui veulent réduire le « *Colour Bar* » !

Le général Smuts écrase l'émeute : 230 morts parmi les « *poor Whites* », presque tous Afrikaners, à Johannesburg !

D'autres divisions éclatent, en particulier quant au parti à prendre dans la guerre de 1914-1918 : c'est alors que le général Botha, Premier Ministre, fait occuper le Sud-Ouest allemand. Le général Hertzog, antibritannique, renvoyé par le Premier Ministre, fonde alors le *Parti nationaliste*, qui n'a pour commencer que cinq représentants mais va rapidement se renforcer : le *South African Party* perd 12 sièges en 1915, le *Parti nationaliste* en gagne 27, le *Parti unioniste* 2.

Les alliances sur la base linguistique se précisent. En 1920, Smuts est traité par les nationalistes de « valet de la Grande-Bretagne » ; en 1921, le *South African Party* et l'*Unionist Party* réunis emportent 77 sièges mais le *Parti nationaliste* (44 sièges) s'affirme comme le véritable parti d'opposition.

C'est donc le parti de Smuts (couches aisées de la communauté anglaise et fraction modérée de la communauté afrikaner) contre le parti d'Hertzog (les « pauvres Blancs »). Il y a un double clivage, économique, et relativement au Commonwealth. Hertzog, qui veut le pouvoir, s'entendra avec le *Parti travailliste*, qui ne pardonne pas à Smuts les 230 morts de Johannesburg et en 1924, le *Parti nationaliste*

remportant 63 sièges (54 pour le South African Party et 17 pour le Labour Party), c'est l'échec de la politique d'apaisement. Le slogan du Parti nationaliste : « White South Africa, first ! », triomphe.

Hertzog s'attachera à lever d'abord la tutelle britannique puis, rassuré par la déclaration de *Lord Balfour* qui, en 1926, annonce l'égalité des Etats membres, il attaquera Smuts sur le problème racial.

Peu à peu, les principes de Smuts perdront du terrain. L'alliance forcée Smuts-Hertzog emportera 136 sièges à l'Assemblée et l'*United Party* sera créé.

Cependant, le leader Malan s'agite dans l'ombre et fonde un « Parti nationaliste purifié ». Ce parti extrémiste poussera dans leurs dernières conséquences les principes d'Hertzog et sa politique de discrimination, qui deviendra plus tard « l'Apartheid ». Cette politique qui n'est pas liée à une philosophie de l'ordre naturel, mais à des préoccupations matérielles, démographiques et économiques, retentira, en 1939, dans les thèmes des « nationalistes purifiés », des échos de l'idéologie nazie.

En attendant, se font jour les idées suivantes :

- le « two stream policy » (politique des deux fleuves séparés : le Boer et l'Anglais) ;
- le « civilized labour policy » (politique du travail « civilisé », réservé aux Blancs) ;
- la légitimité de la contestation de la section 35 de l'Act de 1909 (clause retranchée qui, on le rappelle, ne peut être amendée qu'en troisième lecture, à la majorité des deux tiers du Parlement, Sénat et Assemblée réunis).

*L'Act de 1934*, qui aboutit à la pleine souveraineté interne et externe de l'Union sud-africaine, pose sans le résoudre le problème des clauses retranchées de l'Act de 1909. A-t-il ou non modifié la procédure de révision constitutionnelle ?

Ce problème non résolu rebondira tragiquement vingt ans plus tard, mais en attendant, l'« United Party » dispose d'une écrasante majorité et consacre ses efforts à résoudre la crise économique ainsi qu'à surveiller l'application de son programme de législation raciale : les Africains du Cap ne seront plus inscrits sur les mêmes listes électorales que les Blancs, et des « Réserves » seront constituées.

La Deuxième Guerre mondiale complique encore les choses. Smuts et ses amis veulent appuyer la France et la Grande-Bretagne et réussissent à faire voter l'entrée en guerre de l'Afrique du Sud à 13 voix de majorité. Hertzog, ne pouvant obtenir la dissolution de la

Chambre, démissionne et rejoint le Parti nationaliste dit « Réuni », tandis que Smuts, redevenu Premier Ministre, appuyé par les petits partis pro-britanniques, bénéficie d'une large soutien au Parlement.

Aux élections de 1943, Smuts et l'United Party ont 89 sièges, contre 43 au Parti nationaliste de Malan, dynamique et très contestataire, qui créera, à propos de tout et de rien, une atmosphère d'agitation, *contestant par exemple une circulaire qui prévoit que la correspondance administrative doit être adressée dans les mêmes termes aux Blancs et aux Noirs.*

L'agitation des élus africains, des grèves de travailleurs européens, aboutissent au triomphe, en 1948, du Parti nationaliste.

### **Le « One Party system ».**

Désormais l'opposition est liquéfiée.

Le « White supremacy » l'emporte sur le « White leadership ».

Le « one stream » l'emporte sur le « two streams ». Malan devient Premier Ministre, et « invente » l'Apartheid. Tout en bannissant le Parti communiste, il amorce l'arsenal législatif et réglementaire qui déclenchera une crise constitutionnelle et la résistance des gens de couleur.

L'année 1936 avait vu éliminer les Africains du Cap du registre électoral commun.

En 1950, il va s'agir des « Coloured » du Cap : pour eux aussi, le registre séparé (dans les trois autres provinces, ils continuent à être privés de tout droit de suffrage).

*La loi concernant les Coloured va être votée par le Parlement en 1951.*

Mais quatre citoyens métis déposent une requête contre la loi : déboutés par la Cour suprême du Cap, ils font appel auprès de la Division d'Appel de cette Cour, qui déclare l'Act de 1951 inconstitutionnel. Son argument : la procédure spéciale applicable aux clauses retranchées de la Constitution n'a pas été mise en œuvre !

La réplique du Gouvernement sera le projet de loi de 1952, créant un « High court Parliament Act », instituant un tribunal suprême, juge d'appel de tous les arrêts rendus par la Cour suprême.

Celle-ci déclare la loi inconstitutionnelle et la Division d'appel confirme son arrêt en disant qu'une telle loi viole les garanties constitutionnelles en créant un tribunal qui rend inutile tout appel au juge. Autrement dit, la loi viole la séparation des pouvoirs.

Malan, obligé d'en passer par le Parlement, n'obtient pas la majorité des deux tiers exigée par les « clauses retranchées ». Il démissionne, et le nouveau Premier Ministre, Strijdhom, trouvera à cette situation une solution aussi simple que pour l'œuf de Christophe Colomb : pour obtenir les fameux deux tiers, il élargira la composition du Sénat, qui passera de 48 à 90 membres : les sénateurs nommés, qui étaient au nombre de 8, seront 19. Quant aux sénateurs élus, leur nombre ne tiendra plus compte de l'égalité des provinces, mais sera proportionnel au nombre d'électeurs blancs.

En même temps la Division d'appel de la Cour suprême sera modifiée : les cinq juges passeront au nombre de onze, les six nouveaux venus étant désignés par le Premier Ministre.

La contestation n'est plus possible.

Les métis du Cap ont perdu l'égalité en matière de droit de vote. Le régime est ébranlé dans ses fondations.

C'est le « one-party system ».

## **La République d'Afrique du Sud.**

En 1958, le Parti nationaliste dispose à l'Assemblée de 103 sièges sur 163. Le durcissement est évident. Le nouveau Premier Ministre, Verwoerd, encore plus intransigeant que son prédécesseur, se prépare à livrer la dernière bataille contre l'union avec l'Angleterre.

Un référendum « indicatif » en 1960 donne une très forte majorité aux « oui » : pour la République. Des négociations avec Londres échouent. L'Afrique du Sud se retire du Commonwealth et adopte sa nouvelle constitution.

Celle-ci n'est en fait qu'une adaptation de l'Act de 1909.

Elle se caractérise par :

- une absence de déclaration des droits, individuels et collectifs, cependant qu'intervient « la souveraineté et l'aide du Dieu Tout Puissant » ;
- la subordination de fait du pouvoir judiciaire ;
- le maintien théorique du régime parlementaire.

## LES INSTITUTIONS D'AFRIQUE DU SUD

### CHAPITRE PREMIER

#### GOVERNEMENT ET PARLEMENT

L'Afrique du Sud est une République souveraine et indépendante depuis le 31 mai 1961. Auparavant, du 31 mai 1910 au 31 mai 1961, elle s'appelait l'Union sud-africaine.

La République d'Afrique du Sud comprend donc les quatre mêmes provinces que celles de l'Union ; la province du Cap de Bonne-Espérance, le Transvaal, l'Etat libre d'Orange et le Natal. Elle administre en outre le Sud-Ouest africain. En décembre 1920, la Société des Nations confirme le mandat que lui avaient octroyé sur le Sud-Ouest africain les puissances alliées. Ce mandat prend fin lors de la dissolution de la Société des Nations. Depuis 1920, l'Afrique du Sud administre ce territoire comme partie intégrante du pays, conformément aux dispositions de l'article 2 du mandat.

Cape Town est la capitale législative et le siège du Parlement ; Prétoria, la capitale administrative, où se trouvent les services administratifs et Bloemfontein, la capitale judiciaire, siège de l'« Appellate Division », de la Cour suprême.

#### **Le Président de la République.**

Le pouvoir exécutif est confié au Chef de l'Etat, le Président de la République, élu pour sept ans par un collège électoral qui comprend les deux Chambres du Parlement. Un projet de loi approuvé par le Parlement sud-africain ne devient loi qu'après avoir reçu l'accord du Président de la République.

Contrairement aux Présidents des anciennes Républiques de l'Orange et du Transvaal, qui étaient élus par le peuple, le Président est élu par les Chambres. Une élection populaire, qui, pourtant, se

serait rattachée à la tradition constitutionnelle des anciennes Républiques boers, aurait pu lui conférer un prestige mal conciliable avec la fonction d'arbitre apolitique qui doit être la sienne. Le principe de l'élection par le Cabinet, pratiquement adopté pour le choix du Gouverneur général, risquait de marquer politiquement le candidat. L'élection par les Conseils provinciaux avait été envisagée, mais la proposition faite à ce sujet n'avait pas abouti. L'idée dominante est celle d'une *magistrature suprême impartiale respectant la souveraineté exclusive du Parlement* à laquelle l'Afrique du Sud, comme la Grande-Bretagne, s'est attachée.

La non-rééligibilité du Président, qui peut s'expliquer par la durée relativement longue de son mandat (7 ans) semble répondre aux mêmes préoccupations. Cette règle doit, en effet, conduire à la charge présidentielle des hommes politiques en fin de carrière et, par conséquent, moins directement liés aux controverses partisans.

La procédure de remplacement du Président par un Président suppléant (« Acting State President ») témoigne d'une simplification de la procédure antérieurement prévue pour le remplacement du Gouverneur général, lequel, en cas de mort, incapacité, destitution ou absence, était remplacé par un fonctionnaire administratif qui avait tous ses pouvoirs.

Elle témoigne aussi d'une certaine méfiance vis-à-vis du Pouvoir judiciaire. A défaut du Président du Sénat ou du Speaker de l'Assemblée, c'est un membre nommé par le Conseil exécutif qui remplace le Président, et non, comme l'avait prévu initialement le texte constitutionnel, le Chief Justice. Enfin, elle attribue un rôle essentiel au Conseil exécutif qui peut nommer le Président suppléant, mais qui doit donner son consentement à toute sortie du territoire du Président (sortie qui est une cause de suppléance).

Le Président est révocable, comme le Président des anciennes Républiques (art. 10, paragraphe 2) (1), selon une procédure qui n'est pas celle de l'« impeachment » américain, qui n'exige pas non plus de majorité qualifiée, mais seulement le vote d'une résolution par les deux Chambres réunies en séance commune. La Commission mixte a modifié le projet initial, qui prévoyait le vote d'une résolution par chaque Chambre, de façon à faciliter la révocation (non respect, par le Président, des conventions du régime parlementaire, ou abus de pouvoir).

Enfin, le Président dispose d'une protection spéciale (art. 13) selon des dispositions qui existaient en Hollande. La Constitution ne confère

---

(1) Dans l'Etat libre d'Orange, la révocation nécessitait un vote des trois quarts des membres du Volksraad et dans la République du Transvaal, cette révocation était prononcée par une résolution prise à la majorité ordinaire des membres du Raad, après jugement devant les tribunaux ordinaires.

au Président aucune immunité personnelle. Celui-ci pourrait donc être poursuivi devant les tribunaux ordinaires pour tout acte accompli dans l'exercice de ses fonctions officielles et faire l'objet, dans les mêmes circonstances, de poursuites pénales. La constitution ne se prononce pas sur la possibilité éventuelle de l'obliger à accomplir ses devoirs constitutionnels.

Constitutionnellement, le Président est le successeur de la Reine et dispose des pouvoirs dont celle-ci disposait, et par là même le Gouverneur général, avant la fondation de la République (art. 7, paragraphe 4). Les anciennes prérogatives royales lui sont attribuées et un certain nombre d'entre elles sont reprises à l'article 7 (« le Président confère les décorations, il est le Chef de l'Armée, il exerce le droit de grâce ») et semblent devoir être exercées sur avis du Cabinet. Mais contrairement à la Reine, le Président ne personnifie pas l'Etat : on avait d'ailleurs admis depuis longtemps, en Afrique du Sud, que c'était l'Etat lui-même qui était investi de la personnalité juridique, le Roi d'Angleterre n'étant, à l'époque du Commonwealth, qu'un organe de l'Etat. La Constitution confirme donc la pratique antérieure et ne fait du Président que l'organe exécutif principal de l'Etat et non la personnification de l'Etat (1). Par ailleurs, le Président étant un Chef d'Etat élu, il n'a droit à aucun des titres honorifiques qui étaient conférés au Roi.

Contrairement à la Reine, le Président de la République est le gardien du Sceau (art. 18) qui doit être utilisé, sauf décision de sa part prise sur avis du Conseil exécutif, dans tous les actes publics pour lesquels l'un des deux Sceaux était auparavant nécessaire.

Les pouvoirs du Président s'exercent sous le contrôle du Conseil exécutif. Si la Commission mixte a supprimé la référence au « Président en Conseil » qui avait subsisté dans la rédaction initiale du texte constitutionnel, c'est bien qu'en effet, sauf cas extraordinaire, le Président doit agir sur avis du Conseil exécutif (art. 16, paragraphe 2).

Il en est toujours ainsi sauf en cas de désignation des Ministres (art. 20, paragraphe I), en cas de convocation ou de prorogation des sessions du Parlement (art. 25) et en cas de dissolution du Sénat et de l'Assemblée, que cette dissolution s'applique à l'une des Chambres ou à toutes deux (art. 33, paragraphe I a et 47) : la cosignature d'un Ministre ne semble ici pas exigée, ces pouvoirs correspondant aux prérogatives royales. L'article 4 de la loi de 1934 sur les Sceaux de

---

(1) La loi de 1961 a ainsi mis fin à certaines incohérences du South Africa Act qui évoquait indifféremment le Gouverneur général (art. 112 : revenus attribués au Gouverneur général), et la Couronne (art. 122 : terres de la Couronne). La personnalité du Chef de l'Etat est désormais distincte de celle de l'Etat (art. 96, 97, 103 de la nouvelle Constitution).

l'Etat ne prévoyait pas non plus de cosignature dans les cas où le Gouverneur général, représentant du Roi, agissait seul. Cependant, même dans le cas où le Président agit seul, il est obligé de suivre le Conseil exécutif car s'il ne tient pas compte de son avis, il risque d'avoir la majorité des membres du Parlement contre lui.

Le Parlement lui-même, dont dépend le Conseil exécutif et par là même le Président, peut, en outre, par un acte législatif ou par une résolution, autoriser ce dernier à accomplir certains actes réglementaires dont il s'assure le contrôle.

Le Parlement ratifie en principe les règlements avant leur entrée en vigueur. Il peut aussi procéder à une analyse des règlements déjà en vigueur et mettre un terme à leur validité.

Il n'existe donc qu'une hypothèse permettant éventuellement au Président d'exercer des pouvoirs personnels, celle dans laquelle le Parlement et le Conseil exécutif n'auraient pas l'appui de la majorité des électeurs. Le Président pourrait alors dissoudre le Parlement et convoquer les électeurs. Il pourrait alors arguer du fait que la cosignature n'est pas nécessaire pour agir. De tels pouvoirs, exercés en contradiction avec les règles conventionnelles, paraissent cependant d'un exercice difficile.

## **Le Gouvernement.**

Les fonctions gouvernementales sont partagées entre le Conseil exécutif et le Président, celui-ci ne disposant donc, à quelques exceptions près, que de pouvoirs nominaux.

Supprimant l'ancienne distinction entre le Conseil exécutif et les Ministères, le nouveau texte écarte les nominations de Ministres sans portefeuille, mais cette suppression est sans grande portée pratique, car aucun Ministre de cette catégorie n'a été nommé en Afrique du Sud depuis 1943. Le Conseil exécutif composé de 18 Ministres au maximum (et 6 Secrétaires d'Etat) doit obéir à deux règles :

1° Aucun Ministre ne peut être plus de trois mois en fonction sans être ou devenir membre du Sénat ou de l'Assemblée Nationale (art. 20, parag. 3). Cette règle du régime parlementaire est d'origine britannique.

2° Le Conseil exécutif est une émanation de la majorité parlementaire, ce qui a pour conséquence, d'une part de le situer dans une étroite dépendance vis-à-vis du Parlement, et d'autre part *de lui*

*permettre d'obtenir de ce Parlement des pouvoirs qui seront d'autant plus étendus que la majorité soutient plus fermement le Gouvernement.*

L'équilibre qui se réalise entre ces deux conséquences non contradictoires des liens existant entre le Parlement et le Cabinet est la clef du fonctionnement du régime parlementaire.

Toutes les règles relatives au choix du Premier Ministre, à l'exercice de la responsabilité ministérielle, restent, comme auparavant, purement conventionnelles (1) et ne figurent pas dans la Constitution.

*Le Conseil exécutif* joue auprès du Président le rôle de conseiller. Il est actuellement composé du Premier Ministre et de 17 Ministres d'Etat qui forment le Cabinet. Il existe en outre, on vient de le voir, six Ministres adjoints qui ne font pas partie du Cabinet. Ministres et Ministres adjoints sont tous recrutés dans les rangs du parti au pouvoir.

Chaque Ministre est le chef politique d'un ou de plusieurs Ministères qui ont chacun pour chef administratif un Ministre ou un fonctionnaire à titre permanent.

La République sud-africaine compte 39 Ministères : Crédit agricole et Régime foncier ; Economie et Commercialisation de l'agriculture ; Services techniques de l'agriculture ; Administration et développement bantous ; Education bantoue ; Relations des Métis des communautés ; Contributions ; Droits et Douanes ; Défense ; Finances ; Affaires étrangères ; Forêts ; Santé ; Immigration ; Affaires indiennes ; Industrie ; Information ; Trésor public ; Intérieur ; Justice ; Travail ; Mines ; Education nationale ; Plan ; Police ; Postes et Télécommunications ; Premier Ministre ; Prisons ; Services publics ; Travaux publics ; Assistance sociale et Pensions ; Sports et Loisirs ; Sécurité ; Statistiques ; Tourisme ; Transports ; Eau.

Le Président peut renvoyer à la Chambre qui le lui a transmis un projet de loi accompagné des amendements qu'il recommande (art. 64, parag. 2). Il peut aussi, discrétionnairement, donner ou refuser son accord à un projet de loi qui lui est soumis pour approbation (art. 64, parag. 1). Il est précisé que ce pouvoir est exercé conformément aux dispositions de la présente loi et par conséquent en accord avec les conventions existantes (art. 7, parag. 5). Le Président ne peut

---

(1) Voir p. 25 : les « lettres patentes » et les « instructions du Roi » relatives à la fonction de Gouverneur général (« South Africa Act de 1909 ») et p. 31 : les attributions et le statut du Cabinet définis par des « conventions » et des « usages conventionnels » (Statut de Westminster).

(2) Le Rehoboth est une localité du Sud-Ouest africain dont les habitants sont d'origine raciale mixte : métis de Noirs, de Hottentots et d'Allemands. Beaucoup d'entre eux portent des noms patronymiques allemands.

donc refuser son accord à une loi votée par les deux Chambres. Le seul problème qui se pose est de savoir si, en approuvant les projets de lois, il est tenu par l'article 16 paragraphe 1, c'est-à-dire s'il doit agir conformément à l'avis du Conseil exécutif. La position de l'article 16 dans la Constitution, au chapitre sur le Pouvoir exécutif, semblerait prouver qu'il n'est en fait tenu par cet article que lorsqu'il agit comme chef de l'Exécutif et non pas comme législateur. Certains auteurs pensent qu'en toutes circonstances, le Président est tenu de suivre l'avis du Conseil exécutif. Pour justifier cette dernière interprétation, en ce qui concerne l'article 64, E. Kahn montre que cet article n'est que la reproduction de l'article 64 du South Africa Act. où il était dit que le Gouverneur général devait agir « conformément aux instructions qui pouvaient être émises par le Roi à cet égard » (ancien art. 64). Comme le Roi, en vertu de l'article 4, paragraphe 2 du Statut de l'Union, agissait *sur avis du Cabinet*, le Gouverneur général ne pouvait exercer aucun pouvoir personnel.

Par analogie, il doit en être de même pour le Président *et ceci, d'autant plus que l'article 16 paragraphe 2 lui interdit d'agir personnellement sauf dispositions explicites en ce sens.*

## **Le pouvoir législatif.**

Le pouvoir législatif est confié au Parlement qui se réunit à Cape Town. Il se compose de deux Chambres : le Sénat et l'Assemblée.

a) *Le Sénat* (ou Chambre supérieure) est composé de sénateurs élus et de sénateurs nommés (art. 28) : l'élection des sénateurs est une élection au second degré. L'âge requis minimum est trente ans.

Le Sénat (situation en 1973) comprend actuellement 54 membres dont 44 sont élus par des collèges électoraux : 15 pour le Transvaal, 11 pour la province du Cap, 8 pour le Natal, 8 pour l'Etat Libre d'Orange et 2 pour le Sud-Ouest africain. Les collèges électoraux comprennent les membres du Parlement et ceux des Conseils provinciaux dans le cas des quatre provinces. Dans le cas du Sud-Ouest africain, les membres du Parlement et ceux du Conseil législatif. Les dix autres membres sont nommés par le Président de la République : deux pour chaque province et deux pour le Sud-Ouest africain. *Un sénateur au moins doit connaître intimement les problèmes des gens de couleur de sa province, bien que la Constitution actuelle ne rappelle pas la définition des gens de couleur donnée par le Senate Act de 1960.*

L'idée initiale de l'article 25 du South Africa Act était d'assurer à chaque province une représentation égale et d'en faire ainsi un organe moins politique que la Chambre basse. En fait, en raison du mode d'élection des sénateurs par les membres de l'Assemblée représentant la province correspondante et par les membres des Conseils provinciaux (art. 28 parag. 3 et 30 parag. 3), la composition politique de l'Assemblée se reflète au Sénat. Le parti majoritaire d'une province représenté tant à l'Assemblée qu'au Conseil provincial élira en effet la majorité des sénateurs de cette province. Ceci explique que le Sénat puisse être dissous dans les mêmes conditions que l'Assemblée (art. 33, parag. 1 b).

Le Sénat joue le rôle d'une Chambre de révision pour les lois votées par l'Assemblée, mais l'article 63, reprenant certaines des dispositions du Senate Act de 1955, limite assez sensiblement ses pouvoirs. *Le Sénat ne peut, par son désaccord, retarder le vote du budget* : il n'a pas de pouvoir d'amendement. S'il refuse, au cours de la même session, de voter le projet qui lui a été transmis par l'Assemblée, le projet est soumis directement à l'approbation du Président, sauf directive contraire de l'Assemblée.

Pour les autres lois, il ne peut que retarder le vote, en repoussant un texte ou ne proposant des amendements que pendant deux sessions successives au maximum : c'est donc l'Assemblée qui conserve le dernier mot pour les lois ordinaires. La réglementation instituée par l'article 63 évoque les règlements institués par les Parliament Acts de 1911 et 1949 en Grande-Bretagne réglant les pouvoirs de la Chambre des Lords.

b) *L'Assemblée Nationale*. Les 166 membres (depuis 1974 : 171) de l'Assemblée sont élus tous les cinq ans : 160 par des électeurs sud-africains inscrits et six par l'électorat du Sud-Ouest africain.

La composition de cette Assemblée, qui dispose sans limitation du pouvoir législatif, appelle quelques commentaires.

Tous les députés, que ce soit les élus de provinces, ceux du Sud-Ouest africain et ceux de la population métis du Cap sont élus au scrutin majoritaire à un tour, scrutin qui a toujours pour résultat d'imposer un regroupement des partis politiques. Les petits partis ne subsistent en général que comme partis d'appoint appelés tôt ou tard à fusionner avec l'un des deux partis majoritaires. Ce fut le cas en 1921 entre le South African Party et le Parti unioniste après la scission du Général Hertzog puis en 1934 entre le parti du Général Hertzog et le South African Party après la scission des nationalistes extrémistes groupés autour de D. F. Malan.

Les députés sont élus dans des circonscriptions électorales régulièrement remaniées de manière à assurer une représentation proportionnelle de la population (art. 43). La complexité du système constitutionnel, qui se borne d'ailleurs à reprendre celui de 1909, la liberté d'appréciation qu'il laisse à la Commission chargée du découpage peut parfois nuire au fonctionnement du système de représentation. En outre, son utilisation du cadre provincial qui ne fait que renforcer les inconvénients du scrutin majoritaire à un tour conduit à des inégalités de représentation entre provinces, ainsi qu'à une relative sur-représentation de la population rurale. Cette sur-représentation favorise l'extrémisme afrikaner au détriment de la population britannique plus modérée et plus localisée dans les villes.

Enfin et surtout, la Constitution maintient le système électoral antérieur qu'il n'est pas inutile de décrire dans la mesure où il a été l'origine d'une crise constitutionnelle grave.

Ce système était réglé par le « Representation of Natives Act » de 1936 (qui réforme l'article 35 du South Africa Act) et le « Separate Representation of Voters Act » de 1951. Il était le suivant :

— Dans la province du Cap, les Noirs, dans certaines conditions d'âge et de capacité, sont inscrits sur un registre séparé et ont le droit d'élire des représentants blancs (notamment trois à l'Assemblée du Parlement).

— Dans l'ensemble des provinces, les Africains, toujours dans des collèges électoraux spéciaux, ont le droit d'élire quatre sénateurs blancs.

— Depuis 1951, la population métis du Cap, dont les droits n'avaient pas été affectés par la loi de 1936, se voit retirer l'égalité des droits avec les Blancs (que lui avait reconnue l'article 25 du South Africa Act) et vote dorénavant dans des collèges séparés des candidats blancs.

Mais depuis le 3 mai 1968, ce système a été modifié par une loi approuvée par le Parlement, *loi abolissant toute représentation directe de la population de couleur à l'Assemblée* et instituant un Parlement spécial pour cette population, composé de membres élus et nommés et dont les compétences s'exercent dans le domaine de l'éducation et de l'assistance sociale.

La Constitution de 1961 n'a pas modifié le principe de la pleine souveraineté législative du Parlement. L'article 114, reprenant les termes de l'article 149 du South Africa Act et empêchant le Parlement de modifier les frontières des provinces, de créer de nouvelles provinces à partir des anciennes, de supprimer certains Conseils pro-

vinciaux ou de modifier leurs pouvoirs, sans le consentement de ces conseils, paraît, comme l'ancien article qu'il remplace, être un engagement de pure forme.

Elle a en outre maintenu certaines caractéristiques du système de 1909, de coloration très britannique : par exemple, le statut de l'opposition parlementaire est régi par des Conventions comme en Grande-Bretagne.

Par contre, le nouveau texte constitutionnel a apporté deux nouveautés. En vertu de l'article 53, si une dissolution de l'Assemblée et du Sénat est prononcée, ces Assemblées restent compétentes jusqu'à la veille de l'élection du nouveau Parlement, ce qui évite l'existence de périodes transitoires sans Chambres. Cet accident s'était produit en septembre 1939, ce qui avait obligé à une convocation spéciale du Sénat dissous afin de débattre de la participation du pays à la guerre. La deuxième nouveauté réside dans l'article 54 paragraphe 3 *établissant une incompatibilité entre le mandat de parlementaire et celui de conseiller provincial, de nature à limiter le rôle politique des Conseils provinciaux.*

L'étendue des pouvoirs législatifs du Parlement ne peut être définie avec précision, abstraction faite du fameux problème des articles « réservés » (« entrenched ») de la Constitution, articles qui ne peuvent être modifiés par une loi ordinaire. Le texte de 1961 reprend, dans les articles 108 et 118, les anciens articles « réservés » 137 et 152 du South Africa Act. Mais, dans la mesure où la nouvelle Constitution a été adoptée tout entière à la majorité simple et par votes séparés des deux Chambres, la « réserve » des articles 108 et 118 a pu être contestée. Beaucoup d'auteurs estiment que les articles 108 et 118 ne sont que la reproduction des articles 137 et 152 du South Africa Act, qu'ils n'ont pas été réformés et qu'un vote à majorité spéciale ne s'imposait pas. Il existe pourtant une différence de rédaction entre l'ancien et le nouvel article relatif aux langues officielles du pays. Alors que l'article 137 du South Africa Act reconnaissait l'égalité de l'anglais et du hollandais, langues officielles de l'Union, l'article 108 de la loi de 1961 reconnaît l'égalité de l'anglais et de l'afrikaan, langues officielles de la République. Cette différence pourrait être un argument pour la non validité de la « réserve » établie dans l'article 108. Elle pourrait également être interprétée comme une suppression de la protection établie en faveur de la langue hollandaise, celle-ci n'étant désormais mentionnée qu'à l'article 119, non réservé. Il semble cependant que ce dernier article constitue plutôt une adjonction à l'article 108.

En ce qui concerne ce problème très important de l'usage de deux langues officielles, la loi de 1961 contient une disposition nouvelle

(art. 110) obligeant l'Etat à publier simultanément tous documents dans les deux langues.

L'Assemblée est donc très puissante. Elle l'est d'autant plus que le Parti national, qui occupait 118 sièges (47 sièges pour le Parti unifié et un siège pour le Parti progressiste) aux avant-dernières élections, est nettement majoritaire, ce qui donne une grande force au Gouvernement.

Les élections de 1974 ont d'ailleurs confirmé le rôle de premier plan du Parti national, puisqu'il a gagné 5 sièges à l'Assemblée (123 sièges) tandis que le Parti unifié en perdait 6 (41 sièges). Le Parti progressiste, quant à lui, en gagnait cependant 6 (7 sièges). (Le total des députés a été porté à 171.)

Le Parti national triomphait également au Sénat, où il occupait l'année dernière 41 sièges (contre 13 sièges au Parti unifié).

Avec une telle majorité dans les deux Assemblées, le Gouvernement est tout puissant et fait aisément triompher ses thèses, dont l'arc-boutant essentiel est le système tant décrié dans le monde occidental et chrétien de « l'Apartheid ».

En simplifiant un peu, on peut dire que le racisme (pris au sens absolu du mot, c'est-à-dire nettoyé de toute la charge psychique qui s'est introduite dans ce terme) est la base de la politique gouvernementale en Afrique du Sud.

## CHAPITRE II

### L'APARTHEID

*Noé, homme du sol, commença à planter une vigne.  
Il but du vin, s'énivra et se dénuda au milieu  
de sa tente, Cham, père de Canaan, vit la nudité  
de son père et en fit part à ses deux frères au-dehors.  
Sem et Japhet prirent un manteau et le mirent,  
à eux deux, sur leur épaule, puis marchèrent  
à reculons et couvrirent la nudité de leur père.  
Noé s'éveilla de son vin et apprit ce que lui avait fait  
son plus jeune fils. Il dit : « Maudit soit Canaan !  
Il sera pour ses frères l'esclave des esclaves ! »  
Puis il dit : « Béni soit Iahvé, le Dieu de Sem,  
et que Canaan lui soit esclave !  
Qu'Elohim dilate Japhet et qu'il habite dans les tentes  
de Sem ! Que Canaan leur soit esclave ! »*

GENÈSE IX, 18-27.

« Les Blancs d'Afrique du Sud constituent une nation forte de ses droits ; et leur foi dans l'autodétermination, la sauvegarde de leur identité ainsi que la volonté de combattre pour leurs croyances constituent la raison même de leur opposition à l'intégration. »

Voici ce que nous pouvons lire dans un petit document publié par le Ministère de l'Information à Pretoria et imprimé à Johannesburg pour le compte de l'imprimerie gouvernementale. Il s'intitule : « Le modèle de l'intégration ».

Nous lisons un peu plus loin, dans le même document :

« Le suffrage universel entraînerait la disparition de la Nation blanche, culturellement et politiquement. Elle accepte comme une chose parfaitement naturelle de voir les communautés noires introduire le système du suffrage universel dans leurs sphères d'influence ethno-nationales respectives ; mais leur application à l'ensemble du pays entraînerait l'étouffement de l'organisation politique et du genre de vie propres à la Nation blanche. Tout système politique qui ne tiendrait pas compte du refus des Blancs de consentir à leur disparition, est voué à l'échec. »

Par contre, dit ce document, « l'Apartheid », ou politique de développement séparé, « tient compte des réalités telles que les divisions existant *naturellement* entre les peuples, le rôle joué par les *forces historiques* dans la formation des groupes... ».

Pour un peu, nous en arriverions aux théories de Jean-Jacques Rousseau, sur la nature et le « naturel ». Comme si les tribus rencontrées par les Boers au moment de leurs conquêtes n'étaient pas elles-mêmes le résultat de mutations et de modifications profondes... Il y a quelque chose de religieux dans cette vision du monde : Dieu a « voulu », d'un côté, les enfants de Cham qui doivent demeurer « les esclaves des esclaves », de l'autre les enfants de Sem et de Japhet, les frères pudiques.

L'« Apartheid » apparaît donc bien comme le rejet des théories libérales anglo-saxonnes : accepter le suffrage universel, la démocratie à l'européenne, signifierait le suicide pour l'Afrique du Sud.

La presse « libéralisante » anglo-saxonne est donc inévitablement accusée d'hypocrisie.

« Suprématie blanche, mais juste », dit le United-Party. Et comme il semble que les Africains du Sud ne puissent faire les choses à moitié, il arrive que les Anglo-Saxons eux-mêmes pratiquent, dans la vie courante, cet « Apartheid » tant décrié :

« Les journalistes anglo-saxons luttent sur tous les fronts contre l'Apartheid, mais aucun d'entre eux ne consentirait jamais à mettre ses enfants dans une école ou une organisation mixte. L'Apartheid s'étend jusque dans les rubriques sociales de leurs journaux ! » a écrit P. Giniewski.

C'est, disent les Africains blancs, une *question de survie*. L'Apartheid est la clef de voûte de la vie politique sud-africaine.

C'est la raison pour laquelle l'attitude officielle est résolument anticommuniste. Le communisme vise à l'égalité des individus et des races, principe violemment repoussé par les Afrikaners, qui appellent leur religion à la rescousse — « Le péché a amené Dieu à séparer les races, et tenter de faire l'égalité de ces dernières serait aller contre la parole de Dieu » — dans leur immense crainte du submergement des Blancs par les Noirs, trois fois et demie plus nombreux.

Les populations de couleur sont évidemment très réceptives au communisme. C'est aussi la raison pour laquelle les différentes formes de libéralisme et le communisme se confondent aux yeux du Gouvernement nationaliste.

C'est également pour cela que les milieux ecclésiastiques et en particulier les milieux ecclésiastiques anglo-saxons qui avaient pris à leur compte certaines idées de libéralisation des peuples de couleur,

affirmant que l'Apartheid était contraire aux droits fondamentaux de l'homme, ont été englobés dans la répression gouvernementale : il ne faut pas oublier que le Doyen de la cathédrale Sainte-Marie de Johannesburg fut arrêté en 1971 et accusé d'activités procommunistes.

... Le voyageur européen qui circule en Afrique du Sud ne peut prendre la mesure exacte d'une telle distorsion dans les esprits et dans les cœurs. Il apprend, au cours d'une conversation détendue, que mieux vaut peut-être ne pas se promener seul, la nuit, dans les rues de Johannesburg, la délinquance parmi les Noirs étant fréquente, non parce qu'ils sont Noirs, mais parce qu'il existe dans cette ville, comme dans toutes les grandes cités industrielles, une frange sous-prolétarienne instable... Il voit l'efficacité et la force de la machine économique blanche, ses usines, ses mines, ses buildings prospères et ses routes. Il apprend que les Afrikaners commencent à dominer le grand problème, celui de l'eau, et domestiquent le fleuve Orange, ce « Nil du Sud », par l'acier et le béton : trois barrages principaux, dont le premier, le « Hendrick Verwoerd », est terminé (pris en charge par un consortium franco-sud-africain) ; un tunnel de 84 kilomètres de long, l'Orange-Fish, qui doit transporter 25 % des eaux de l'Orange à travers la montagne pour les déverser dans les eaux de la Fish et de la Sundays (à la tête de ce consortium, la société de construction française des Batignolles) ; en outre, des pipes-lines, alimentés par pompage, transporteront chaque jour 450 millions de litres d'eau vers les villes et les villages de l'intérieur ; un système de barrages secondaires et de canaux (1.360 kilomètres en tout) permettra d'irriguer 300.000 hectares, en vue de récoltes de blé et de coton ; et, simultanément des centrales hydroélectriques nouvelles vont être construites... auxquelles va s'ajouter peut-être la puissance du barrage de Cabora Basso, dans le Mozambique, premier d'Afrique, cinquième du monde, 18 milliards de kW...

Tout dépendra, bien sûr, des événements.

Sur des centaines de kilomètres en effet, le « veld » est sec : pas un arbre, si ce n'est les allées de pins ou d'eucalyptus qui conduisent à d'étranges bâtisses sans grâce et sans ampleur. Et l'on admire, de Bloemfontain à East-London, le dur travail des Boers qui ont dû se battre avec la sécheresse sur ces milliers d'hectares de prairies jamais fauchées où le climat permet aux troupeaux (même à plus de 1.000 mètres d'altitude) de rester toujours dehors : de loin en loin, un moulin à ailettes, actionné par le vent, tire l'eau d'un puits foré à 1.000 mètres de profondeur !

Le voyageur admire. La « Vallée des Français » (Franschhoek) près du Cap, c'était facile, en comparaison : un paradis terrestre, à côté du veld.

Puis ce même voyageur traverse le Transkei — la « réserve » de main-d'œuvre des Blancs, disent les contempteurs de la République

de South Africa. C'est le même « veld », plus ondulé, la même terre rouge, les mêmes prairies. Mais il n'y a plus un moulin, et les troupeaux se réduisent bien souvent à quelques bêtes. La terre des champs s'éboule dans les petits ravins, sans qu'un effort visible soit fait pour empêcher l'érosion. La façon de vivre est archaïque. Les vaches ne tirent pas de charrette, mais on les attelle à six ou huit à un traîneau qui glisse sur l'herbe...

Et le voyageur se dit que trois cents ans de rationalisme occidental, de philosophie « expansionniste », séparent les Blancs des Noirs et, en apparence tout au moins, justifient les Blancs dans leur politique et leurs méthodes.



Il est donc particulièrement intéressant, dans cette optique, de voir d'abord comment s'est imposée la toute-puissance du gouvernement, toute puissance justifiée par la « nécessité » de l'Apartheid, et de tenter ensuite d'analyser, en même temps que les lois raciales, les « hasards et les nécessités » qui font échec aux théories officielles, proclamées si nettement :

## **La toute-puissance du Gouvernement.**

### *1° Les procédures parlementaires ont été modifiées :*

Le temps de débat a été limité à trente heures (abandon de la discussion des amendements) afin de faire triompher le point de vue du Gouvernement.

C'est ainsi que pour le vote de la loi sur la citoyenneté, 26 des 41 amendements de l'United Party tombèrent sous le coup de la « guillotine ». Le même procédé fut utilisé pour la loi sur la suppression du communisme. L'intervention de S. Kahn, député dit « communiste », le 13 juin 1950, est significative :

« L'utilisation de ce projet de loi est le prélude à la destruction du Parlement ; la discussion est si limitée qu'elle devient une farce... Aucun membre n'est en sécurité, même le cabinet ne l'est pas. Le cabinet peut pousser à la démission, au sein même du parti, ses ennemis, en les nommant « communistes ».

« Pourquoi ne pas avouer ouvertement le fascisme qui est implicite dans cette mesure et ne pas avoir de discussion du tout au Parlement ? Car c'est en fait ce vers quoi nous allons rapidement. »

## 2° *La notion d'Etat d'urgence a triomphé :*

Certaines révoltes, une agitation politique inquiétante, justifient aux yeux du Gouvernement *l'état d'urgence* (« emergency »), c'est-à-dire que, surtout depuis 1960, consciente de ses 2.500 km de frontières dont une bonne partie longe l'Angola et le Mozambique, et par où les infiltrations sont toujours possibles, l'Afrique du Sud a vécu dans une sorte d'« emergency » permanente.

La conception du Gouvernement est très clairement exposée dans le livre du juriste africain David de Villiers (*The case for South Africa*) :

« Dans la vie de tous les jours, dans le fonctionnement de la société... la situation est calme, décontractée et normale... l'état d'urgence provient d'une attaque clandestine subversive. Dirigée de l'extérieur, elle cherche à entrer en contact avec les éléments clandestins (underground) d'Afrique du Sud. »

On le voit, cette conception de l'état d'urgence est *extrêmement large*. Son application le fut également :

*Loi de suppression du communisme (1950).*

*Loi sur la sécurité publique (1953),*

visant à permettre au Gouvernement de proclamer l'état d'urgence, pour une période allant jusqu'à douze mois, et de légiférer par décret.

*Loi sur la délivrance de passeports (1955).*

*Loi sur les organisations illégales (1960),*

concernant en particulier l'African National Congress et le Panafricanist Congress.

*Loi sur le sabotage (1962),*

qui permet l'assignation à résidence des adversaires du régime.

*Loi des « quatre-vingt-dix jours »,*

qui donne à la Police la possibilité de détenir pendant quatre-vingt-dix jours maximum, pour interrogation, toute personne suspectée « d'avoir commis, ayant ou ayant eu l'intention » de commettre un acte enfreignant les dispositions de la loi sur le Communisme.

*Loi des « cent quatre-vingts jours »,*

qui permet de détenir les témoins des procès politiques, sans jugement, pour une période allant jusqu'à cent quatre-vingts jours (afin de les empêcher d'être influencés de l'extérieur, ou de fuir).

*Loi sur les secrets officiels (1965),*

qui interdit la publication d'informations gênantes concernant la police ou l'armée.

*Loi sur le terrorisme (1967),*

(aux termes extrêmement larges), qui permet de sanctionner toute personne « gênant le bon gouvernement de l'Etat ».

*3° La citoyenneté sud-africaine a été soumise à certaines conditions :*

Comme les immigrants, imprégnés des idées libérales européennes, risquent de renforcer le Parti unifié, un délai de cinq ans de présence sera nécessaire à partir de 1949 à tout immigrant britannique désireux d'acquérir la citoyenneté sud-africaine.

Par contre, les Allemands, qui avaient perdu leur nationalité pendant la guerre, se la voient restituer immédiatement.

*4° La représentation du pays au Parlement a été profondément remaniée :*

a) En 1949, le Sud-Ouest Africain (ancienne colonie allemande) se voit représenter par six députés et quatre sénateurs, c'est-à-dire un représentant pour 4.000 électeurs, alors que la proportion dans l'Union même est de un pour 9.000.

b) En 1950, les députés dits communistes sont déchus de leur siège (loi sur la suppression du communisme).

c) En 1958, l'âge du vote est abaissé à dix-huit ans, car l'âge moyen de l'Afrikaner est de vingt-trois ans tandis que celui de l'Anglo-Saxon est de trente ans.

d) En 1968, la représentation des peuples de couleur est abolie. Ceci a pour conséquence la disparition de la scène politique du Labour Party ou du Parti libéral dont les représentants étaient généralement élus par des Métis ou des Noirs.

5° *Le Sénat représente autrement les provinces :*

Le Sénat avait été conçu à l'origine pour faire entendre la voix des minorités et défendre l'égalité entre les provinces : était alors pleinement justifiée l'adoption du bicamérisme.

Désormais le nombre de sénateurs *élus* est proportionnel à la population blanche de la province (14 au Transvaal, 11 au Cap, 8 au Natal, 8 en Orange et 2 au Sud-Ouest Africain) ce qui change complètement la signification de l'Assemblée. Les sénateurs nommés sont au nombre de 11 : 2 pour chacune des quatre provinces, 2 pour le Sud-Ouest Africain, et 1 pour les Métis du Cap.

Le Sénat est désormais une forteresse nationaliste et certains envisagent même sa suppression.

6° *Le contrôle de la constitutionnalité des lois est rendu difficile :*

Ce contrôle est très difficile en Afrique du Sud, pour deux raisons :

La première de ces raisons est la pratique de la « législation déléguée » :

Ce sont des actes réglementaires dont la publicité n'est pas systématique, non plus que le contrôle de leur régularité (afin d'éviter les détournements de pouvoir). Le juge sud-africain est alors conduit à chercher soit la compétence de l'auteur de l'acte, soit la valeur des motifs et des mobiles de cet auteur : rien n'est donc plus incertain.

La deuxième de ces raisons est la pratique de la *sous-délégation*. Cette sous-délégation n'est pas publiée au *Journal officiel* et rend plus secrète encore la législation déléguée.

*L'arbitraire gouvernemental est donc toujours possible* puisque les limites exactes du pouvoir réglementaire ne sont pas définies.

Les moyens du contrôle existent cependant :

— Par l'Interprétation Act de 1910, plusieurs fois modifié, le Gouvernement doit annoncer au *Journal officiel* et déposer devant les Chambres, quatorze jours à l'avance, les projets de décrets ou arrêtés les plus importants de façon que le Parlement puisse, par voie de résolution, faire connaître son opinion et éventuellement opposer son refus.

- En 1948-1949, une commission d'enquête recommanda la création d'une Commission parlementaire spécialisée dans le contrôle de la « législation déléguée ».
- Depuis 1960, les textes réglementaires font l'objet d'une publication dans des éditions spéciales du *Journal officiel*.



On peut donc dire que le Gouvernement, avec une continuité remarquable depuis 1948, sous les auspices des quatre Premiers Ministres, le docteur Malan, M. Strijdhom, le docteur Verwoerd et M Vorster, a maintenu la barre dans la direction la plus favorable aux Blancs : à ses yeux, c'est la seule politique à suivre, sous peine de « ruine totale pour les Blancs ». Et puisque l'idée du mélange des deux races signifierait « une déchéance totale », la seule solution est donc de pratiquer une politique de séparation absolue : « Si les indigènes continuent de vivre ici parmi nous, nous essaierons toujours de leur faire concurrence et de défendre notre prépondérance, si bien que les conflits ne cesseraient de se multiplier. Au contraire, si l'indigène reste à part, il peut réaliser toutes ses possibilités » (M. Jansen, Ministre des Affaires bantoues en 1948. Cité par « Que sais-je ? » — « La République d'Afrique du Sud » par Jean-Alain Lesourd).

Et M. Strijdhom déclara à Paris en 1957 : « ... les non-Blancs étaient un peuple primitif et il était facile au Blanc de maintenir sa position de dirigeant du pays, mais depuis, les non-Blancs ont évolué peu à peu. En conséquence, la seule solution pour donner une issue à leurs aspirations politiques et en même temps préserver la suprématie des Blancs est d'appliquer une politique de développement séparé... Les non-Blancs pourront peu à peu, en accord avec leur degré d'évolution, obtenir des droits politiques et autres dans leurs propres territoires sous la tutelle des Blancs. C'est l'essence même de l'Apartheid... ».

La logique du système aboutira donc à d'autres lois, celles-ci très spécifiques :

En 1965, une loi interdit à tout Africain de pénétrer et de demeurer dans une zone urbaine, pendant plus de soixante-douze heures, s'il n'y a pas résidé sans interruption depuis sa naissance, s'il n'y a pas travaillé pour le même employeur pendant dix ans au moins.

Il est bon de rappeler également qu'en 1950 une loi interdit les mariages mixtes et condamne sévèrement les rapports sexuels hors mariage entre gens de races différentes ; qu'une loi de juillet 1950, « Groupe Areas Act », l'élément essentiel de l'Apartheid, permet au Gouvernement de retracer la carte du pays, de regrouper les gens et

les propriétés de chacun des groupes raciaux, au besoin en pratiquant l'expropriation : cette loi a été renforcée à différentes reprises, en particulier en 1957 ; que, toujours en 1950, une loi établit que tout habitant sera classé en fonction de sa race (établie d'après des critères extrêmement rapides) sur un registre spécial. L'administration a le droit de modifier son classement. Or cette estampille de la race a des conséquences immédiates et rétroactives dans tous les domaines : droits politiques, salaires, mariage, éducation, logement, etc. ; que d'autre part une loi de 1952 a établi que chaque non-Blanc doit posséder un livret — « reference book » — combinant une carte d'identité, la quittance de ses impôts, le certificat de son employeur. Ce « passeport intérieur » comporte 90 pages : il est facile de concevoir qu'on puisse toujours en trouver une qui ne soit pas en règle. Cette disposition, l'une des plus importantes de l'Apartheid, permet à tout moment d'exercer sur tout homme de peau un peu foncée un contrôle policier, empêche la circulation des Noirs d'une ville à l'autre. Cette loi a été, en 1956, étendue aux femmes et en 1960, ce sont les employeurs eux-mêmes qui distribuent les « reference books », et non plus la police.

En outre, une loi de 1956 retirait aux syndicats comportant des non-Blancs le droit aux conventions collectives et à l'arbitrage public ; sur 120 syndicats, 60 environ étaient mixtes et ne purent plus ainsi profiter de la loi d'apaisement et de conciliation de 1936. Les travailleurs non-Blancs sont soumis à une réglementation spéciale dont l'élément le plus important est constitué par les comités locaux, où ne siègent que des Blancs, et qui arbitrent tous les problèmes du travail concernant les non-Blancs.

La ségrégation existait en fait dans les mœurs, si elle n'existait pas dans les droits civils : cela semblait aller de soi, comme se regroupent naturellement avenue de Wagram ou vers l'Etoile, le samedi et le dimanche, les travailleurs et employés de maison espagnols des « beaux quartiers » de Paris. Mais elle a été renforcée, et ce « Petty Apartheid », si choquant pour nos yeux d'Européens (transports, hôtels, bancs de parcs...) et matérialisé dans les aéroports par les « White only », doit être une épine douloureuse au cœur de la population noire : certaines municipalités commencent à supprimer ces signes trop évidents de ségrégation, nous a-t-on dit.

Il est vrai que bien des industriels, talonnés par la nécessité de développer leurs entreprises, réclament de plus en plus fort une main-d'œuvre noire qualifiée : « L'économie sud-africaine est arrivée à un tournant. Les possibilités d'une croissance rapide et soutenue selon les lignes (traditionnelles) sont maintenant pratiquement épuisées. L'économie moderne est devenue si complexe (...) qu'elle ne peut se développer sur la base de l'utilisation d'une main-d'œuvre non différenciée et non qualifiée... ». Ces propos furent tenus par M. Harry

Oppenheimer, Président de l'Anglo-American Corporation — principale société d'Afrique du Sud — qui possède entr'autres la mine de diamants « Premier », visitée par la délégation ; M. Harry Oppenheimer soutient le Parti progressiste (article de Carl T. Brecker — *Le Monde diplomatique* — octobre 1973).

« Pour faire face aux besoins de l'expansion de la population noire, nous a dit M. Cillie, professeur à l'Université de Stellenbosch, l'économie doit croître de 6 % par an : si elle reste au niveau de 4 %, on maintient les structures d'emploi actuelles, qui seront alors insuffisantes. Car la population noire s'accroît extrêmement vite, grâce en particulier à l'efficacité des soins médicaux. En outre, les contacts entre Blancs et Noirs ont créé chez ces derniers de nouveaux besoins. Donc ils ont cherché du travail.

« Certes, l'immigration en Afrique du Sud s'est beaucoup ralentie, car les immigrants du monde entier ont trouvé ailleurs de meilleures conditions. En outre un frein officiel à l'immigration d'ouvriers non spécialisés a été mis. Mais l'industrie a besoin de la main-d'œuvre noire : la ville de Soweto, que vous avez visitée, près de Johannesburg, a commencé par être, en 1951, un affreux bidonville ! La township que vous y avez vue n'a plus rien de commun avec ce qui a pu exister là-bas à cette époque.

« Il y a donc, pour les Noirs, un problème d'adaptation au monde moderne et d'éducation. Mais je dois, auparavant, nous a dit M. Cillie, vous faire un petit historique de ce problème. »

## **Le problème de l'éducation des Noirs et de leur emploi.**

(Analyse historique de M. Cillie, et précisions données par M. David Tehebaldi, conseiller municipal noir de la « Township » de Soweto.)

Quand les Blancs se sont installés, voici trois cents ans, leur conception de la société était celle de l'Europe préindustrielle, une conception post-féodale, pourrait-on dire :

- la propriété était considérée comme sacro-sainte ;
- la terre semblait libre.

Devenant propriétaires des terrains, ces immigrants se voyaient comme de futurs aristocrates. Les travailleurs de la base, en outre, étaient alors des esclaves.

En face de ces Blancs, les Noirs vivaient avec des conceptions tribales anciennes. Nomades pour la plupart d'entre eux, ils n'avaient pas la notion de propriété. Les frontières sont apparues seulement au XIX<sup>e</sup> siècle, quand l'Afrique a été partagée entre la France, le Portugal et d'autres pays d'Europe : c'est alors que les fermiers blancs se sont aperçus qu'ils devaient vivre à l'intérieur d'un pays et qu'ils ont divisé la terre.

Mais ces Blancs n'avaient ni marchés, ni débouchés pour l'exportation, ni grandes cités. Ils se sont alors considérablement appauvris.

En 1930, une grande partie de cette population blanche vivait très modestement. C'est à ce moment-là que l'Etat a créé une véritable industrie. La sidérurgie a démarré en 1926. Le diamant et l'or procuraient, alors, peu d'emplois, et des emplois de très bas niveau, qui ne pouvaient suffire à créer une économie. L'Afrique du Sud était surtout utilisée comme marché pour les produits industriels britanniques et il faut bien voir que c'est la Deuxième Guerre mondiale, créant une coupure avec l'Angleterre, qui a permis le départ en flèche de l'industrie sud-africaine actuelle.

Naturellement, comme environ 20 % des Blancs étaient des chômeurs en puissance, les premiers emplois leur furent donnés en priorité : les Noirs restaient alors dans leurs campagnes, vivant dans un état de pauvreté archaïque pire que celui des Blancs (ceci était moins vrai pour les Métis).

Du reste, les Noirs étaient peu intéressés par l'évolution industrielle : on dut recruter des Indiens et des Métis pour le travail dans les mines. Les Noirs restaient chez eux.

Mais, quand les Noirs commencèrent à affluer, apparurent dans les couches les plus basses de la population blanche divers mouvements hostiles à ces Noirs qui travaillaient à bas prix : les mouvements syndicaux ont été fondés par des Blancs immigrants, et c'est ainsi que s'est produite la coalition du Labour Party et des Nationalistes africains évoquée plus haut. Le Labour Party n'a jamais représenté « les masses », comme en Europe.

La masse des Blancs veut absolument garder une protection, une sécurité de l'emploi : on peut donc faire accepter aux Blancs l'arrivée des Noirs dans le travail, mais à la condition expresse de limiter le nombre de ces Noirs. C'est le « job reservation ».

... C'est ainsi que l'on en est arrivé à la nécessité absolue des Homelands, ou « Foyers » réservés aux Noirs qui doivent se développer par eux-mêmes, quoi qu'il arrive et, qui en outre, pour faire face aux besoins croissants de leur population, doivent atteindre eux aussi l'expansion de 6 % par an déjà évoquée.

Dans les « townships » comme Soweto, tous les habitants sont des travailleurs. Le principe de la politique gouvernementale est le suivant : « Tout homme qui vit ici doit travailler. Sinon il doit rentrer chez lui (dans son Homeland, au Botswana, au Lesotho, au Nwgame, au Transkei...), et se débrouiller pour vivre. » Le chef de famille travaille, mais, bien souvent, son épouse elle-même exerce une activité : s'ils ne travaillent plus, ils n'ont plus d'argent pour payer la « rent », c'est-à-dire le loyer de leur petite maison de style préfabriqué de la « township », loyer variant entre 6 et 8 rands par mois, payé dans les bureaux centraux ( il y a 12 bureaux par exemple à Soweto).

Bien que l'école ne soit pas gratuite et pas obligatoire, on peut considérer que quatre enfants sur cinq sont scolarisés. 42 % de la population noire a moins de vingt ans et, à Soweto, 75 % des jeunes vont dans des écoles primaires à partir de huit ans. Peu nombreux sont ceux qui trouvent accès dans le secondaire. Moins nombreux encore sont ceux qui parviennent à l'Université.

Le nombre des écoles primaires est loin d'être suffisant, ce qui explique (avec le coût...) l'insuffisante scolarisation des enfants, bien que les classes du matin et de l'après-midi, toujours à Soweto, soit alternées afin d'instruire le plus grand nombre possible d'enfants.

Les « townships » sont pourvues d'un conseil municipal qui se subdivise, on le verra, en quatre comités : l'éducation et la santé ; la construction ; les transports ; la culture et les loisirs.

Le comité de l'éducation décide du nombre d'écoles à créer ; ce désir est transmis, en ce qui concerne Soweto par exemple, au « West Rand Board », qui donne son avis. Si l'avis est positif, le problème est porté à Prétoria et c'est le Gouvernement central d'Afrique du Sud qui fournit les crédits.

Dans les villes universitaires, l'université blanche est distincte de l'université noire. A Stellenbosch, il y a par exemple deux universités, mais l'université noire était originellement une université de correspondance.

Quand l'université noire est autonome, elle délivre elle-même les diplômes.

Il arrive que certaines branches de l'enseignement n'existent pas dans l'université noire : alors les étudiants vont dans les facultés des Blancs. Le principe de la séparation absolue des races commence donc à faiblir çà et là.

A Stellenbosch, l'université noire a maintenant un recteur noir.

Les Noirs sortant de l'Université ne trouvent pas toujours du travail aussi facilement que les Blancs. Dans certaines branches, cela leur est même très difficile : la branche des ingénieurs par exemple. Mais c'est plus facile dans les branches médicales, dans les professions où le Noir travaille seul, comme la profession d'avocat.

Les Blancs n'acceptent pas volontiers d'être soignés par un médecin noir, de même qu'ils accepteraient mal d'être commandés par un Noir : un médecin bantou va donc travailler dans un quartier noir, ou dans un hôpital réservé aux Noirs.

L'idéal serait qu'il y ait assez de médecins ou d'avocats pour prendre en charge tous les Noirs qui ont besoin d'eux. D'immenses débouchés sont possibles pour ces professions.

Le vœu de la plupart des universitaires est toutefois d'obtenir des étudiants une compétence accrue dans tous les domaines, sans tenir compte de la couleur de leur peau, mais le problème de l'emploi des cadres supérieurs subsiste dans les zones mixtes et les zones industrielles.

Il serait logique de pousser vers l'Université un nombre de plus en plus grand de ces jeunes gens, mais les parents ont besoin du travail immédiat de leurs enfants. Ce genre d'échec se situe au niveau du secondaire.

\*  
\*\*

En conclusion, on peut dire que le problème est grave, vital, et qu'il peut s'achever en tragédie.

Une impression cependant : Les solutions se trouveront au coup par coup (nécessité fait loi), lentement, si nulle vague de fond passionnelle (renforcée par des tensions extérieures) ne vient déferler sur un pays où tant de courage et d'intelligence ont été mis en œuvre.

---

## CHAPITRE III

### L'ADMINISTRATION PROVINCIALE ET LOCALE

#### I. — L'administration provinciale.

Le plus simple est ici de lire la Constitution (Loi constituant la république d'Afrique du Sud et réglant les problèmes relatifs à cette Constitution, 24 avril 1961), dans ses articles relatifs à cette administration :

##### 1° DES ADMINISTRATEURS.

*Nomination et durée des fonctions des administrateurs provinciaux* : Dans chaque province le Président de la République nomme un fonctionnaire exécutif en chef qui sera dénommé « administrateur de la province », et au nom de qui tous les actes du pouvoir exécutif relatifs aux affaires de la province sont rendus.

Le Président de la République nomme de préférence, autant que possible, des personnes résidant dans la province pour y exercer les fonctions d'administrateur.

L'administrateur exerce ses fonctions pour une période de cinq ans ; il ne peut être révoqué pendant ce temps, sauf par le Président de la République et pour un motif déterminé qui est communiqué par voie de message au Sénat et à l'Assemblée dans la semaine suivant la révocation, si le Parlement est en session, ou, dans la négative, dans la première semaine de la prochaine session.

Le Président de la République peut occasionnellement nommer un administrateur suppléant pour remplir la charge et les fonctions d'un administrateur en cas d'absence ou de maladie, ou d'une incapacité quelconque à exercer ses fonctions, ou dans l'attente de la nomination d'un titulaire pour la province.

Les traitements des administrateurs sont fixés et pourvus par le Parlement ; ils ne peuvent être réduits en cours de fonctions.

## 2° DES CONSEILS DE PROVINCE.

Il est créé dans chaque province un Conseil de province comprenant, compte tenu des dispositions du « Separate Representation of Voters Act » (Loi n° 46 de 1951), le même nombre d'élus que celui des députés de la province à l'Assemblée en vertu de la présente loi ; cependant, dans les provinces ayant moins de 25 députés à l'Assemblée, le Conseil de province compte 25 membres.

Toute personne qualifiée pour élire les membres des Conseils de province en vertu de la présente loi y est également éligible.

Tout Conseil de province constitué conformément aux dispositions de l'article 70 du « South Africa Act » de 1909, et existant avant l'entrée en vigueur de la présente loi, sera réputé constitué régulièrement en vertu de la présente loi.

### *Election des conseillers provinciaux.*

Les membres des Conseils de province instaurés par la présente loi sont élus par les personnes qualifiées pour élire les députés de la province à l'Assemblée, votant dans les mêmes circonscriptions électorales que celles déterminées pour ces élections en vertu de la présente loi. Dans toute province élisant moins de 25 députés à l'Assemblée, la délimitation des circonscriptions électorales, et les désignations nécessaires de sièges nouveaux, ainsi que le rajustement des circonscriptions électorales, seront effectués par la commission compétente pour le découpage des circonscriptions électorales législatives et selon les mêmes principes.

Toute modification au nombre des membres du Conseil de province, toute modification des circonscriptions électorales de la province, entreront en vigueur aux prochaines élections générales au conseil suivant la réalisation de ces modifications et non auparavant.

Les élections auront lieu aux dates fixées par ordonnance de l'administrateur publiée au *Journal officiel* de la province ; les dispositions de l'article 41 relatives à l'élection des députés à l'Assemblée s'appliqueront *mutatis mutandis* à ces élections.

Toute personne remplissant la charge de conseiller provincial avant l'entrée en vigueur de la présente loi, à la suite d'élections intervenues en vertu de l'article 71 du « South Africa Act » de 1909, sera réputée avoir été élue au Conseil de province correspondant instauré par la présente loi.

Les dispositions des articles 55, 56 et 57, incapacité, vacance de siège et sanctions, relatives aux députés à l'Assemblée, s'appliquent *mutatis mutandis* aux membres des Conseils de province.

Tout membre d'un conseil de province qui devient membre du Sénat ou de l'Assemblée cesse d'appartenir au conseil.

#### *Durée des fonctions des conseillers provinciaux.*

Le Conseil de province siège pendant cinq ans à compter de la date de sa première séance, et ne peut être dissous qu'à l'expiration de son terme.

Les dispositions de l'article 53 sur la situation des membres et le fonctionnement du Sénat ou de l'Assemblée après dissolution, et la convocation du Parlement après dissolution du Sénat ou de l'Assemblée, s'appliquent *mutatis mutandis*, à la dissolution et à la convocation des conseils de province.

#### *Sessions des conseils de province.*

Par ordonnance publiée au *Journal officiel* de la province, l'administrateur fixe les dates qui lui paraissent convenables pour les sessions du Conseil de province ; il peut périodiquement clore lesdites sessions. Chaque Conseil de province doit tenir au moins une session par an, en sorte qu'il ne s'écoule pas plus de douze mois entre la dernière séance d'une session et la première de la suivante.

Si, à l'entrée en vigueur de la présente loi, un Conseil de province constitué en application du « South Africa Act » de 1909, est en session en vertu d'une ordonnance prise conformément aux dispositions de l'article 74 de ladite Loi, cette session sera reprise, à compter d'une date postérieure à cette entrée en vigueur, fixée avant celle-ci par une résolution du Conseil comme s'il s'agissait d'une session du Conseil de province correspondant, établi par la présente loi, dont la date aurait été régulièrement fixée conformément aux dispositions de la présente loi.

#### *Président du Conseil de province et règles de procédure.*

Le Conseil de province élit son président parmi ses membres, et établit son règlement pour la conduite de ses travaux.

Ce règlement transmis par l'administrateur au Président de la République, a son plein effet jusqu'à ce que ce dernier exprime éventuellement son désaccord par lettre à l'administrateur.

### *Indemnités des conseillers provinciaux.*

Les membres du Conseil de province, autres que ceux qui sont aussi membres du Comité exécutif, reçoivent une indemnité qui est fixée par le Président de la République.

### *Libertés de parole dans les Conseils de province.*

La parole est libre dans les Conseils de province. Nul administrateur, nul membre d'un Comité exécutif de province, nul membre d'un Conseil de province ne peut faire l'objet de poursuites civiles ou criminelles, d'arrestation, d'emprisonnement ou de demandes de dommages-intérêts, à raison d'affaires soumises par voie de pétitions, de projets d'ordonnance, de résolutions, de motions ou sous d'autres formes, au Conseil de province, ou de déclarations qu'il a faites, ou de votes qu'il a exprimés dans ledit conseil.

### 3° DES COMITÉS EXÉCUTIFS.

A sa première séance suivant des élections générales, chaque Conseil de province élit parmi ses membres, ou autrement, quatre personnes pour former avec l'administrateur, qui le présidera, un Comité exécutif provincial.

Les membres du Comité exécutif autres que l'administrateur siègent jusqu'à l'élection de leurs successeurs dans les mêmes conditions.

Les membres ainsi élus recevront une indemnité fixée par le Président de la République.

Aucune différenciation ne sera effectuée en ce qui concerne les rémunérations prévues au paragraphe ci-dessus entre les membres des différents Comités exécutifs sauf dans la mesure où la rémunération des membres qui, de l'avis du Président de la République, sont occupés à plein temps, peut être différente de celle des membres qui, à son avis, ne sont pas occupés à plein temps.

Les membres du Conseil de province ne perdent pas leur siège du fait de leur élection comme membres du Comité exécutif.

Les membres du Comité exécutif restent qualifiés pour une élection ou une nomination de sénateur, de député ou de conseiller de province.

Les membres du Comité exécutif qui deviennent sénateur ou député cessent d'être membres du Comité exécutif à compter de la date à laquelle ils deviennent sénateur ou député.

Les membres du Comité exécutif restent qualifiés pour une nomination d'administrateur suppléant conformément au paragraphe 4 de l'article 66, concernant les administrateurs. Les membres ainsi nommés reprennent, à l'expiration de leur mandat, leur charge et leurs fonctions de membre de ce Comité exécutif, à moins que leur successeur ait été, dans l'intervalle, élu conformément aux dispositions du paragraphe 1 de cet article.

Toute vacance occasionnelle survenant dans un Comité exécutif est pourvue par élection par le Conseil de province s'il est en session ou, dans la négative, par une personne nommée par le Comité exécutif pour assurer l'intérim en attendant une élection par le conseil.

#### *Mode de scrutin pour l'élection des Comités exécutifs provinciaux.*

Les membres du Comité exécutif de la province sont élus au scrutin majoritaire, chaque électeur disposant d'un vote non transférable pour chaque membre du Comité à élire.

Si lors de l'élection des membres d'un Comité exécutif, deux ou plusieurs personnes qui sont candidates au même siège obtiennent le même nombre de voix, on procédera immédiatement à une réélection du membre correspondant, conformément au principe de la représentation proportionnelle suivant lequel chaque électeur dispose d'une voix transférable ; si, au cours d'une telle réélection, les dites personnes obtiennent à nouveau le même nombre de voix, il sera procédé à un tirage au sort pour l'élection du titulaire de ce siège.

Le Président de la République pourra régler l'élection des membres des Comités exécutifs de province, y compris les obligations des fonctionnaires chargés des opérations électorales et le tirage au sort dans le cas prévu au paragraphe 2.

#### *Droit de l'administrateur à participer aux débats du Conseil de province.*

L'administrateur ou tout autre membre du Comité exécutif de la province n'appartenant pas au Conseil de province a le droit de pren-

dre part aux débats du Conseil, mais non de voter. Tout membre du comité exécutif appartenant à un Conseil de province, nommé administrateur suppléant en vertu de l'article 66, § 4, (concernant les administrateurs) conserve, pendant la durée de ses fonctions le droit de vote en tant que membre du Conseil de province.

#### *Pouvoirs des Comités exécutifs provinciaux.*

Le Comité exécutif administre les affaires de la province pour le compte du Conseil de province.

Toutes les fois que les membres du Comité exécutif sont en nombre insuffisant pour atteindre le quorum requis par le règlement du Comité, l'administrateur convoque dès que possible le Conseil de province pour élire des membres aux sièges vacants ; jusqu'à ces élections, l'administrateur expédie les affaires de la province.

#### *Transfert des pouvoirs aux Comités exécutifs provinciaux.*

Sous réserve des dispositions de la présente loi, tous pouvoirs, autorités et fonctions dont, à l'entrée en vigueur de la présente loi, était investi un Comité exécutif provincial en vertu du « South Africa Act » de 1909 seront, tant qu'ils demeureront et continueront à être exécutables après l'entrée en vigueur de la présente loi, transférés au Comité exécutif provincial instauré en vertu de cette dernière.

#### *Votes aux Comités exécutifs.*

Les questions soumises au Comité exécutif sont réglées à la majorité des voix des présents ; en cas de partage égal des voix, l'administrateur a voix prépondérante.

Sous réserve d'approbation par le Président de la République, le Comité exécutif peut arrêter un règlement fixant sa procédure.

#### *Nomination de fonctionnaires par les Comités exécutifs.*

Compte tenu des dispositions des lois adoptées par le Parlement, réglementant les conditions de nomination, l'exercice des fonctions, et la mise à la retraite des fonctionnaires publics, le Comité exécutif peut en nommer selon les besoins, outre les fonctionnaires affectés à la province par le Président de la République en vertu de la présente loi, pour accomplir les services qui sont de sa compétence ; il peut réglementer l'organisation et la discipline desdits fonctionnaires.

*Pouvoir de l'administrateur pour agir au nom  
du Président de la République.*

Quant aux affaires au sujet desquelles aucune compétence n'a été réservée ou déléguée au Conseil de province, l'administrateur agira au nom du Président de la République, quand il en sera requis ; l'administrateur agit en ces matières sans en référer aux autres membres du Comité exécutif.

4° POUVOIRS DES CONSEILS DE PROVINCE.

Compte tenu des dispositions de la présente loi, du « Financial Relations Consolidation and Amendment Act » (loi n° 38 de 1945), et sous réserve d'accord du Président de la République, le Conseil de province peut rendre des ordonnances relatives aux matières entrant dans les catégories ci-après :

a) taxation directe intérieure à la province pour obtenir des recettes destinées à des projets intéressant la province ;

b) emprunt sur la seule garantie de la province avec l'autorisation du Président de la République et conformément aux règles élaborées par le Parlement ;

c) l'éducation, autre que l'éducation supérieure, l'éducation de la population de couleur telle qu'elle est définie à l'article premier du « Coloured Persons Education Act » de 1963, l'éducation des Indiens telle qu'elle est définie à l'article premier du « Indians Education Act » de 1965, et l'éducation bantoue, jusqu'à ce que le Parlement en dispose autrement ;

d) agriculture, dans les limites et les conditions définies par le Parlement ;

e) établissement, entretien et administration d'hôpitaux et d'institutions charitables ;

f) 1° institutions municipales, conseils de districts et autres institutions locales similaires (loi n° 1 de 1926) ; 2° tout corps et institutions autres que ceux mentionnés au présent alinéa, sous-alinéa 1° ci-dessus, qui ont, dans un ou plusieurs secteurs (contigus ou non) hors du ressort d'une des institutions mentionnées au présent alinéa, sous-alinéa 1° ci-dessus, des attributions ou des fonctions analogues à celles de ces dernières, ou des attributions ou des fonctions relatives à la préservation de la santé publique dans ledit ou lesdits secteurs, y compris les corps ou institutions visés à l'article 7 du « Public Health Act », 1919 (Act n° 36 de 1910) ;

g) travaux et entreprises de caractère local à l'intérieur de la province, autres que chemins de fer et ports, ou s'étendant hors des limites de la province, sous la réserve du pouvoir que le Parlement a de déclarer toute entreprise de caractère national, et de disposer pour son accomplissement, en accord avec le Conseil de province ou autrement ;

h) routes, ponts autres que les ponts reliant deux provinces ;

i) marchés et fourrières ;

j) protection du poisson et du gibier, sous réserve des dispositions de l'article 14 du « Sea Fisheries Act », 1940 (Act n° 10 de 1940) ;

k) peines d'amende ou d'emprisonnement frappant les infractions à toute loi ou ordonnance provinciale relative aux matières énumérées au présent article ;

l) d'une façon générale, toute matière de nature purement locale dans la province, de l'avis du Président de la République ;

m) tous autres sujets pour lesquels le Parlement peut, par une loi, déléguer au Conseil de province le pouvoir de rendre des ordonnances.



L'ordonnance adoptée par un Conseil de province, relativement à toute matière visée au paragraphe I, alinéa (f) ci-dessus du présent article, peut prévoir la nomination, par l'administration de la province intéressée, ou par toute autorité qui y sera désignée, des membres ou d'un certain nombre de membres de toute institution ou de tout corps mentionnés audit alinéa (f).

Les dispositions de l'article 24 de la Constitution, paragraphes 4, 5 et 6 (1) s'appliqueront *mutatis mutandis* par référence au Conseil de province, toute référence dans ledit article au Sénat ou à l'Assemblée étant considérée comme une référence au Conseil de province, toute référence à une loi du Parlement comme une référence à une ordonnance du Conseil de province, et toute référence à une proposition de loi devant le Sénat et l'Assemblée comme une référence à un projet d'ordonnance devant un Conseil de province.

---

(1) Il s'agit des textes déposés devant le Parlement avant l'entrée en vigueur de la Constitution, et des lois adoptées par le Parlement mais non encore promulguées. Ces textes ont eu leur plein effet normal.

*Effet des ordonnances provinciales.*

Toute ordonnance d'un Conseil de province a effet dans la province aussi longtemps qu'elle n'est pas en contravention avec une loi du Parlement.

*Recommandations au Parlement.*

Le Conseil de province peut recommander au Parlement l'adoption d'une loi relative à toute matière dans laquelle il est incompetent pour rendre une ordonnance.

*Pouvoir de traiter des matières pouvant faire l'objet de propositions de lois (« private Bills »).*

Dans toute matière d'intérêt local exigeant une loi (« private Bill ») du Parlement, le Conseil de province intéressé peut, sous réserve de la procédure éventuellement prescrite par le Parlement, conclure, par la voie d'une commission spéciale ou autrement, pour ou contre l'adoption d'une proposition de loi ; à réception d'un rapport dudit Conseil, après examen de ses conclusions, le Parlement peut adopter ladite proposition sans autre élément d'enquête favorable.

*Création d'un fonds provincial (Art. 88).*

Un fonds provincial est créé dans chaque province, qui reçoit toutes les contributions versées par le Président de la République au Conseil de province.

Le fonds provincial est affecté, par ordonnance du Conseil de province, aux besoins généraux de l'administration provinciale ou, dans le cas de contributions versées par le Président de la République à des destinations particulières, à ces destinations. Mais une telle ordonnance ne peut être adoptée par le Conseil de province avant que l'administrateur ait recommandé au Conseil de prendre des dispositions pour le service particulier au bénéfice duquel l'affectation de recettes doit être prévue.

Aucun fonds ne sera prélevé sur le fonds provincial sauf conformément à cette affectation et sous la garantie signée de l'administrateur.

Le Président de la République peut réglementer pour les provinces afin de prescrire :

a) quelle est la forme des budgets à soumettre aux Conseils de province ;

b) quel est le système à observer pour :

- la collecte, la réception, l'entreposage, le gardiennage, l'émission, la dépense et la gestion des fonds provinciaux définis à l'article 91, paragraphe 4, alinéa b, concernant la vérification des comptes (voir suite : Dispositions diverses) ;
- la gestion des magasins ;

c) quels sont les fonctionnaires ou autres personnes qui recevront, détiendront, émettront, comptabiliseront, géreront ou s'occuperont de toute autre manière des fonds, marchandises, timbres, ou valeurs de la province, ainsi que leurs devoirs et responsabilités et d'une façon générale tout ce qui concourra à la meilleure administration du fonds provincial.

L'administrateur d'une province peut, sous réserve des lois relatives à l'enseignement, autoriser toute institution d'enseignement située dans la province, spécifiée dans une liste publiée par le Président de la République au *Journal officiel*, à retenir telle partie des recettes provinciales qu'il déterminera occasionnellement, et à l'utiliser pour couvrir ses dépenses. Ces recettes et autres fonds ne sont pas, nonobstant les dispositions du paragraphe 1 du présent article, versées au fonds provincial, mais il en est disposé selon les prescriptions de l'administrateur.

#### *Approbation des ordonnances provinciales.*

Toute ordonnance adoptée par un Conseil de province doit être soumise à l'approbation du Président de la République.

Le Président de la République fait connaître dans le mois de sa présentation s'il donne son accord à l'ordonnance, s'il le refuse, ou s'il réserve l'ordonnance proposée à un nouvel examen.

L'ordonnance ainsi réservée demeure sans effet jusqu'à ce que, dans l'année de sa présentation, le Président de la République fasse connaître, par voie de proclamation au *Journal officiel*, qu'il lui a donné son accord.

#### *Effet et enregistrement des ordonnances.*

Toute ordonnance approuvée par le Président de la République et promulguée par l'administrateur a, compte tenu des dispositions de la présente loi, force de loi dans la province.

L'administrateur fait établir deux copies de cette ordonnance (dont une signée par le Président de la République), l'une en anglais et l'autre en afrikaan, pour être enregistrées au Greffe de la division des appels de la Cour suprême d'Afrique du Sud ; elles font foi des dispositions de l'ordonnance et, en cas de conflit entre les deux copies enregistrées, celle qui porte la signature du Président de la République prévaut.

#### 5° DISPOSITIONS DIVERSES.

##### *Vérification des comptes provinciaux (art. 91).*

Dans chaque province un vérificateur des comptes est nommé conformément aux lois régissant la fonction publique.

Le salaire et les indemnités de ce vérificateur sont payés sur les crédits affectés à cet effet par le Parlement.

Le vérificateur examine les comptes de la Province à laquelle il a été affecté, conformément aux ordres et règlements élaborés par le Président de la République et approuvés par le Parlement. Aucun mandat signé par l'administrateur et autorisant un décaissement ne peut être exécuté sans le visa du vérificateur.

Si une personne étant ou ayant été au service d'une province :

- a failli à collecter les fonds provinciaux, de la collecte desquels elle avait la charge ; ou
- s'est rendue responsable d'un paiement irrégulier au moyen des fonds provinciaux, ou d'un paiement injustifié, au moyen des mêmes fonds ; ou
- s'est rendue responsable d'un déficit, d'une destruction ou d'un dommage touchant les fonds, les magasins, les timbres, les valeurs et autres biens de la province ; ou
- a causé à la province une perte par défaillance dans ses fonctions particulières sans pouvoir, dans le délai prescrit par le vérificateur visé au présent article, fournir une explication valable touchant le défaut de collecte, le paiement irrégulier ou injustifié, le déficit, la destruction, le dommage, ou la défaillance dans l'exercice de ses fonctions, le vérificateur peut mettre à la charge de cette personne le montant non collecté, ou le montant du paiement, du déficit, du dommage, ou de la perte ou de la dépréciation du bien détruit, ou une partie de ces montants, s'il le juge opportun selon les circonstances. La somme mise ainsi à sa charge constitue à son encontre une créance soumise aux dispositions du chapitre 8 ci-après.

Pour l'application de l'alinéa ci-dessus, le terme de « fonds provinciaux » englobe toutes les recettes visées à l'article 88, chapitre 1 (création d'un fonds provincial), et tous les fonds perçus ou détenus pour le compte de la province.

Le vérificateur appliquant les dispositions du présent article le notifie à l'administrateur intéressé. Celui-ci, conformément aux dispositions ci-après, recouvre le montant de la créance. A moins qu'il en décide autrement, le recouvrement d'une créance sur une personne en service dans la province s'opère par prélèvements mensuels égaux, chaque mensualité ne pouvant excéder un quart du salaire.

L'administrateur intéressé peut recouvrer la créance en engageant une action devant tout tribunal compétent (...).

Le vérificateur intéressé peut à tout moment annuler sa sanction s'il reçoit une explication valable ou s'il apparaît autrement qu'aucune sanction n'aurait dû être appliquée ; il notifie immédiatement ce retrait de sanction à l'administrateur intéressé.

Toute personne ayant à se plaindre d'une sanction infligée par un vérificateur peut, dans le mois de sa notification par celui-ci, ou dans un délai plus long sur autorisation de l'administrateur, en appeler à ce dernier et, après supplément d'enquête éventuellement jugé nécessaire, l'administrateur peut ordonner la remise de la dette, totalement ou dans la mesure qui lui paraît juste et raisonnable.

Le vérificateur intéressé est informé d'un tel ordre.

L'administrateur intéressé présente au Conseil de province la liste complète des sanctions entièrement ou partiellement remises en vertu des dispositions du présent paragraphe, aussitôt que possible si le Conseil est en session ou, sinon, dans la semaine qui suit le début de la session suivante.

Toute personne sanctionnée peut, au lieu d'en appeler à l'administrateur intéressé (...), faire appel à tout tribunal compétent, dans le mois qui suit la notification écrite de la sanction par le vérificateur intéressé, ou dans tout délai plus long qui pourra être accordé par le tribunal, afin d'obtenir la remise ou la réduction de la sanction. Si le tribunal ainsi saisi n'est pas convaincu par le vérificateur que la sanction a été légitimement infligée, ou que son montant ait été correctement fixé, il peut en ordonner la remise ou la réduction, selon le cas.

*Maintien en fonctions des Conseils de district  
et des Conseils municipaux.*

Nonobstant toute disposition de la présente loi, tous pouvoirs, autorités, fonctions exercés légalement à l'entrée en vigueur de la présente loi par des Conseils de district ou des Conseils municipaux, ou tout autre corps dûment constitué visé à l'article 85, paragraphe VI du « South Africa Act » de 1909, continueront à l'être, à moins qu'il ne soient modifiés, ou abrogés par le Parlement ou par un Conseil de province compétent.

*Siège du Gouvernement provincial.*

Le siège du Gouvernement provincial sera :

- pour le Cap de Bonne-Espérance : au Cap ;
- pour le Natal : à Pietermaritzburg ;
- pour le Transvaal : à Prétoria ;
- pour l'Etat libre d'Orange : à Bloemfontein.

**II. — Les municipalités.**

Il existe en Afrique du Sud une large variété d'autorités locales, de celles qui sont élues à celles qui sont désignées, corps constitués exerçant une véritable autorité gouvernementale dans les limites, bien sûr, de leur territoire et dans le respect des communautés.

Elles peuvent être divisées en deux groupes :

- d'abord, les municipalités proprement dites, responsables de la gestion des villes et des communautés locales ; elles constituent le groupe le plus important et leur rôle est vaste ;
- en second lieu, existent des organismes qui exercent localement leur activité en des domaines très précis ; par exemple, les bureaux des écoles et des hôpitaux, reliés avec les services correspondants, éducatifs et hospitaliers.

## PREMIER GROUPE : LES MUNICIPALITES

Le rôle des municipalités est capital : après le Gouvernement central et les administrations provinciales, on peut dire qu'elles constituent, comme en France, une troisième sorte de Gouvernement.

### HISTORIQUE.

La plus ancienne forme de municipalité est basée sur le système des « landdrost », sorte de gouverneurs municipaux, et des « heemraden » conseillers du gouverneur, système institué pour l'administration locale, en 1658, du Cap : 6 heemraden, désignés par la communauté locale, assistent le landdrost pour l'administration du district. Ce Conseil est chargé d'une grande variété de tâches à caractère gouvernemental. Il est à la fois Conseil du district et Conseil municipal pour les villes du district.

La première autorité urbaine en Afrique du Sud fut établie en 1786, quand un Comité formé de trois fonctionnaires et de trois bourgeois fut désigné comme Conseil municipal de Cape Town. En 1796, ce Conseil fut converti en un Sénat bourgeois, dont les six membres étaient désignés par les bourgeois de la ville. Ce corps fut chargé des fonctions municipales jusqu'à son abolition en 1827. Puis, en 1840, une ordonnance spéciale donna à Cape Town un statut municipal.

La première loi véritable faisant référence aux institutions municipales fut *une ordonnance adoptée en 1836* organisant des Conseils municipaux élus pour les villes de la colonie du Cap.

Beaufort West fut la première de ces villes à obtenir un statut municipal (1837). L'ordonnance était basée sur le système anglais.

De semblables ordonnances furent adoptées pour le Natal (1854) et l'Etat libre d'Orange (1856) et une série de règlements municipaux furent promulgués au Transvaal en 1858.

En 1881, la première loi municipale générale fut adoptée au Transvaal. Donc l'ordonnance de 1836 établit bien les bases du système actuellement en vigueur en Afrique du Sud.

C'est enfin en 1910, avec l'établissement de l'Union, que les responsabilités des institutions municipales furent prises en charge par l'administration provinciale. Tout le système du gouvernement local est à présent fondé sur les ordonnances en vigueur dans les différentes provinces qui pourvoient aux autorisations nécessaires et au contrôle du bon fonctionnement des autorités locales. Dans chaque province, ces autorités locales sont donc supervisées par l'Administrateur.

## LES DIVERSES INSTITUTIONS MUNICIPALES.

Elles diffèrent les unes des autres, mais davantage par le « niveau » que par la structure. Certaines ont des pouvoirs beaucoup plus étendus que d'autres, mais dans l'ensemble, elles fonctionnent de la même manière et pour le même but.

Il y a :

1° *Les Conseils municipaux proprement dits* (« *Municipal councils* ») : Ces organismes, qui ont la responsabilité du Gouvernement local des villes, sont les institutions municipales les plus importantes. Dans les ordonnances du Transvaal et du Natal, il n'est question que des Conseils municipaux des « villes ». Sous l'influence du système anglais, le nom « borough » — bourg — est encore utilisé au Natal pour désigner une municipalité. Le territoire où le Conseil municipal exerce son autorité est appelé municipalité et il est déclaré tel par une proclamation de l'Administrateur. En raison de leur importance, les Conseils municipaux sont classés dans l'ordre suivant : Capetown, Port Elizabeth, East London, Grahamstown et Kimberley ; Prétoria, Johannesburg et Germiston. Pietermaritzburg et Durban, Bloemfontein et Welkom, sont appelés « city councils ».

Les Conseils municipaux sont des personnes juridiques. Dans le Transvaal et l'Etat libre d'Orange, leurs membres sont élus tous les cinq ans au départ des membres qui viennent de siéger. Au Cap, les élections ont lieu tous les deux ans, quand la moitié des membres du Conseil se retirent selon un système de rotation. Au Natal elles ont lieu tous les ans, quand un tiers des membres se retire, excepté dans le cas de Durban, où les élections ont lieu tous les deux ans.

Le nombre des membres d'un Conseil varie selon la taille de la municipalité. En vue des élections, une municipalité se divise en quartiers et dans chacun de ces quartiers existe une division électorale séparée. Bien évidemment, lorsque les villes sont très petites, elles voient la totalité de leur territoire former une seule division électorale.

Les conseillers municipaux élisent chaque année leur maire parmi les candidats issus du Conseil lui-même. Ce maire préside les réunions du Conseil et représente publiquement les citoyens. Il est chargé de nombreuses tâches d'ordre représentatif et il est aidé dans ses fonctions par sa femme, ou tout autre femme de même qualité, appelée « mayoress » (mairesse). Il reçoit les visiteurs importants, préside certaines réunions et conférences et contrôle le fonctionnement des différentes administrations ou organismes dépendant de la municipalité. Il perçoit une indemnité correspondant à sa charge. Dans les grandes

municipalités, il est tenu de porter son insigne spécial, la chaîne, et quelquefois même une tenue qui se rapproche de la robe des magistrats.

Le Conseil municipal se réunit au moins une fois par mois. Les réunions du Conseil sont, comme pour les séances du Parlement et celles du Conseil de province, précédées d'une prière — coutume introduite en Afrique du Sud en 1652 pour l'ouverture des conseils politiques.

Les Conseils municipaux fonctionnent selon deux systèmes différents :

a) Le « management committee system », introduit en 1961 au Transvaal et appliqué depuis 1966 à l'Etat libre d'Orange et à Cape Town. Selon ce système, le Conseil élit annuellement, parmi ses membres, un conseil d'administration (« management committee »). Ce conseil détient le pouvoir exécutif et il est responsable de l'administration de la municipalité.

Le Président de ce conseil joue un véritable rôle de leader dans l'administration de la ville, tandis que le maire est réduit aux fonctions officielles.

b) Le « committee system », selon lequel plusieurs Commissions différentes sont désignées par et parmi les membres du Conseil municipal.

Chacune de ces Commissions est placée sous le contrôle du Conseil municipal et chargée d'une branche particulière de responsabilité : il y aura donc la Commission des finances, celle des travaux publics, de la santé, des affaires bantoues.

Le fonctionnaire principal du Conseil est le « town clerk » (secrétaire général). Toutes les activités administratives du Conseil passent par lui. Il contrôle les services du Conseil et sert de lien entre eux et le Conseil. Son rôle d'autorité est très important et il doit être un véritable expert en matière administrative. Les « town clerks » d'Afrique du Sud et ceux des Etats voisins appartiennent à un Institut de town clerks et, de temps en temps, se réunissent en stages ou en conférences où sont étudiés les problèmes qui leur sont propres.

Les autres fonctionnaires importants du Conseil municipal sont le trésorier, l'ingénieur en chef, le directeur des services de santé, et le chef du service des « affaires non européennes ». Ces hauts fonctionnaires se retrouvent également au sein d'associations relatives à leurs intérêts propres.

Les Conseils municipaux sont responsables des matières suivantes :

- l'administration : administration financière et administration générale ;
- la culture : galeries d'art, musées, orchestres, bibliothèques ;
- la santé : salubrité des lieux et soins des personnes, élimination des bidonvilles, enlèvement et dépôt des ordures, nettoyage des rues, travaux d'égouts, construction ;
- la protection des citoyens : pompiers, circulation, éclairage des rues, défense civile ;
- les loisirs : parcs, terrains de sport, piscines, zoos ;
- les travaux d'utilité publique : abattoirs, marchés, travaux d'électricité, conduites de gaz, transports, eau ;
- et enfin tous les grands travaux de construction de rues, avec la surveillance des affaires en cours : plans d'urbanisme, aérodromes...

Les Conseils ont le droit de légiférer, mais dans certaines limites et selon certaines règles.

*L'administrateur provincial doit donner son accord aux décisions des Conseils.* Un tribunal peut annuler certaines décisions si elles sont jugées déraisonnables ou injustes. L'approbation de l'administrateur est, par exemple, nécessaire pour l'achat de biens immobiliers, le lancement d'un emprunt ou la création de services plus importants.

Il existe dans chaque province une association municipale représentant les Conseils et dont le but est d'encourager le fonctionnement de ces institutions. L'« United municipal executive » (conseil municipal exécutif unifié) est composé de personnes nommées par les différentes associations municipales : c'est l'organisme le plus élevé en matière d'intérêts municipaux, reconnu par le Gouvernement central comme le porte-parole du Gouvernement local.



2° La deuxième grande catégorie d'institutions municipales s'appelle « divisional council ».

Ces institutions furent d'abord créées en 1855 et on les trouve seulement dans la province du Cap. Elles fonctionnent *hors des villes*, grandes ou petites. Elles lèvent l'impôt, cependant, sur les citoyens des municipalités, aussi bien que sur les propriétaires ruraux. La province comprend 92 « divisions » et pour chacune de ces divisions existe un « divisional council ». Il arrive qu'une division soit parfois plus importante qu'un grand district.

Les membres de ces Conseils sont élus tous les cinq ans par les habitants de la « division » investis du droit de vote, propriétaires ou occupants d'une exploitation agricole. Une « division » est partagée en plusieurs quartiers et chacun de ces quartiers a son représentant. Le Conseil élit annuellement parmi ses membres un Président.

Ces « divisional councils » fonctionnent de la même manière que les Conseils municipaux et nomment, pour les divers travaux qui leur incombent, des Commissions spécialisées dont les membres sont issus de son assemblée. Ils sont également contrôlés par l'Administrateur et sont responsables des routes et des sentiers ; des services de santé ; de l'extermination des animaux nuisibles ; de la lutte contre le feu, contre les mauvaises herbes ; des marchés ; de l'installation des citernes et réservoirs ; des cimetières ; des travaux d'alimentation en eau, aussi bien que de l'administration locale de la division. Leur principale fonction est la construction et l'entretien des routes. Une association des « divisional councils » supervise leurs intérêts et leurs problèmes.

Les divisions actuelles sont les suivantes :

Aberden, Albany, Albert, Alexandria, Aliwal North, Barkly West, Bathurst, Beaufort West, Bedford, Bredasdorp, Britstown, Caledon, Calitzdorp, Calvinia, Cape, Carnarvon, Cathcart, Ceres, Clanwilliam, Colesberg, Cradock, De Aar, East Griqualand, East London, Elliot, Fort Beaufort, Fraserburg, George, Gordonia, Graaff-Reinet, Hanover, Hay, Heidelberg, Herbert, Hopetown, Humansdorp, Indwe, Jansenville, Kenhardt, Kimberley, King William's Town, Knysna, Komga, Kuruman, Ladismith, Lady Grey, Laingsburg, Loxton, Maclear, Mafeking, Malmesbury, Maraisburg, Middelburg, Molteno, Montagu, Mossel Bay, Murraysburg, Namaqualand, Oudtshoorn, Paarl, Pearston, Philipstown, Piketberg, Port Elizabeth, Prieska, Prince Albert, Queenstown, Richmond, Riversdale, Robertson, Somerset East, Stellenbosch, Sterkstroom, Steynsburg, Steytlerville, Stutterheim, Sutherland, Swellendam, Tarka, Tulbagh, Uitenhage, Uniondale, Vaalharts, Vanrhynsdorp, Venterstad, Victoria West, Vryburg, Williston, Willowmore, Wodehouse and Worcester.

Pour le district d'Umzimkulu, un bureau des problèmes routiers a été créé et ce bureau est considéré comme un « divisional council ». Quant aux « divisions » du Transkei, elles n'ont jamais fait partie du système.

3° Nous abordons la troisième catégorie d'institutions municipales : les conseils d'administration des villages (« village management boards »).

Leur fonction est à peu de chose près celle des Conseils municipaux, mais ce sont des conseils simplifiés créés pour de toutes petites villes. Leur nom dans le Transvaal est « village councils », dans l'Etat libre d'Orange « village boards of management », dans le Natal « townboards ». Leurs responsabilités sont les mêmes que celles des Conseils municipaux.



4° Une quatrième catégorie, les « local boards », se trouve dans la province du Cap et dans l'Etat libre d'Orange.

Dans la province du Cap, ces organismes ont été créés pour de petites communautés qui exigent un Gouvernement local à juridiction plus étendue que les « local areas » des « divisional councils », mais qui ne sont pas développées au point d'avoir un « village management board » (voir 3°).

Dans l'Etat libre d'Orange, un dispositif est prévu pour leur création dans les territoires périphériques des villes, avec des pouvoirs et des fonctions proches de ceux des Conseils municipaux.



5° Les « local areas » forment une cinquième catégorie de municipalités. Quand le développement d'un territoire dépasse les possibilités d'un « divisional council » muni de pouvoirs ordinaires de contrôle, mais qu'aucune autre forme d'autorité locale ne semble convenir, le territoire en question peut être déclaré « local area ».

Les « divisional councils » agissent alors avec des pouvoirs plus étendus et une autorité renforcée, comme de véritables Conseils municipaux.

Il existe encore d'autres organismes, proches des Conseils municipaux :

- Commissions de la santé, créées dans le Transvaal et le Natal, qui sont des « village management boards » simplifiés ;
- Commissions de la malaria, créées uniquement dans le Natal, dont on devine la raison d'être ;

- Bureau du développement des territoires périphériques, utilisé par les autorités locales dans les villes à grande concentration urbaine du Transvaal. Ce bureau, composé de cinq membres nommés par l'administration provinciale, a les mêmes pouvoirs qu'un Conseil municipal. Il est assisté dans son rôle par les « local area committees » (voir 5°) ;
- Commission locale de la santé, créée par l'administration provinciale du Natal pour superviser la périphérie des villes quand elle a été déclarée insalubre. Sa fonction principale est la lutte contre les maladies et la surveillance médicale ;
- Comités d'administration, faisant fonction d'autorités locales pour des zones périphériques bien définies, considérées comme des zones de petite propriété, dans l'Etat libre d'Orange. Ces comités fonctionnent comme des « villages management boards » (voir 3°) mais plus simplement ;
- et enfin, le « small-holding Areas Control Board », nommé dans l'Etat libre d'Orange pour ces zones de petites propriétés qui ne tombent pas sous la juridiction des comités d'administration.

## LES FINANCES MUNICIPALES.

Le financement des activités et des entreprises des 660 « autorités locales » absorbe une part importante du budget du pays. Des sommes considérables sont chaque année requises pour leur bon fonctionnement.

En 1970, leurs affaires courantes s'élevaient à 531.756.000 rands (un rand vaut approximativement 7 francs : soit un budget de plus de 3 milliards de francs lourds).

Le financement du budget des communes provient des diverses sortes d'impôt et d'emprunts.

### I. — *L'impôt* :

En 1970, il fournissait aux municipalités 690.443.000 rands, répartis de la façon suivante :

1° *Impôt foncier*. Il est la plus importante source de revenus. Il peut se présenter sous deux formes : soit un impôt général immobilier, qui peut être utilisé de façons diverses, soit un impôt spécial, qui peut être levé dans un but précis, par exemple le règlement du coût d'une adduction d'eau ou d'un service sanitaire.

Cet impôt est basé sur la valeur de la propriété, ce qui oblige à réviser régulièrement la valeur des biens. La terre et les améliorations apportées à la propriété sont évaluées séparément. Dans la province du Cap, le directeur du Bureau des évaluations est chargé de la tâche d'évaluer les propriétés imposables qui dépendent des autorités locales : il est le fonctionnaire *de l'administration provinciale*. Dans les autres provinces d'Afrique du Sud, *chaque autorité locale est elle-même responsable de cette même évaluation*, que ce soit par le moyen d'experts nommés ou par l'intermédiaire de ses propres services d'expertise. Si certaines personnes se déclarent insatisfaites de l'évaluation, une révision de celle-ci peut être faite par une Cour spéciale.

En 1968, l'évaluation des propriétés imposables a atteint 6.538 millions de rands. Les biens d'État, les biens religieux, des services d'éducation ou de charité, ainsi que les biens des mines ou les terrains de loisirs sont exemptés d'impôts.

L'impôt peut être levé de trois façons différentes :

- a) sur la base de la valeur groupée de la terre et des constructions (ces dernières, considérées comme une habitation, sont évaluées à 50 % du sol proprement dit) ;
- b) sur la base des valeurs séparées du sol et des constructions. C'est un impôt dit composé, où la valeur du sol est considérée comme supérieure à celle des constructions ;
- c) sur la valeur seule de la terre. On appelle ce système le « site rating system », et il est le plus récent des trois.

En 1970, ces divers impôts fonciers produisirent plus de 122 millions de rands (800 millions de francs lourds).

*L'impôt varie d'une province à l'autre.* Dans la province du Cap, l'impôt général ne doit pas dépasser 1,75 % de la valeur totale de la propriété imposable, mais peut atteindre, avec l'approbation de l'Administrateur et avec l'accord des contribuables, 2,50 %. Dans l'État libre d'Orange, ce même impôt ne peut excéder 2 %, sauf acceptation du contribuable. Dans le Transvaal, l'impôt général « on the site value » (système c) ne peut excéder 3 %, et il existe aussi un plafond du taux sur les constructions. De telles restrictions ne sont pas appliquées au Natal.

2<sup>o</sup> *Bénéfices commerciaux.* Cet impôt est calculé sur les bénéfices des affaires commerciales ou de toutes entreprises désignées par les autorités locales, par exemple les abattoirs, les transports, l'électricité, le gaz et les services des eaux.

3° *Droits perçus pour services rendus.* Les autorités locales rendent de nombreux services à la collectivité. Ces services sont financés par des impôts perçus par exemple sur les abattoirs, les marchés, les cimetières et crématoriums, les ambulances, les réservoirs.

4° « *Licences fees* », ou *droits perçus* sur les moteurs, le commerce, les véhicules, les chiens... Mais ce genre d'impôt produit des ressources locales très limitées, le Gouvernement central et provincial en prélevant la plus large part.

5° *Taxes diverses*, incluant contraventions, redevances, intérêts sur investissements et revenus provenant de l'administration des Affaires bantoues, par exemple l'enregistrement et les « *licences fees* » ainsi que les profits des débits de bière.

*Des subventions fournies par le gouvernement central complètent les revenus de l'impôt.* Elles sont en rapport direct avec la situation économique, ainsi qu'avec les services de santé et de qualité de la vie.

## II. — *Les emprunts.*

Bien que les municipalités aient d'autres sources que les emprunts pour financer leurs entreprises importantes, elles y recourent cependant, à l'instar de tant d'autres autorités. Dans le Natal, les emprunts locaux doivent avoir l'accord du Conseil de province ; dans les trois autres provinces d'Afrique du Sud, ces mêmes emprunts doivent être approuvés par l'administrateur. Dans l'État libre d'Orange, l'administrateur peut dans certains cas décider que la proposition de lancer un emprunt soit soumise à la décision d'un Conseil de contribuables. Le trésorier de la province exerce aussi son contrôle, surtout lorsqu'il s'agit d'un vaste programme de travaux. Ces emprunts sont faits par le lancement d'obligations ou d'effets publics, soit à l'intérieur de la province, soit dans l'ensemble du pays. Les emprunts à court terme sont en général couverts par des traites bancaires.

Les affaires financières des municipalités sont gérées par un conseil d'administration ou, si ce conseil n'existe pas, par un comité financier dont les membres sont nommés par le Conseil municipal. Chaque année, les municipalités doivent estimer le montant de leurs recettes et celui de leurs dépenses, en même temps qu'elles doivent établir les impôts. Ces estimations sont rendues publiques.

Le travail administratif et comptable du budget est effectué par les services d'État sous le contrôle du trésorier municipal (« *town or city treasurer* »). Les comptes de la municipalité sont soumis à un censeur nommé par l'Administrateur.

## LES MUNICIPALITÉS DANS LE SUD-OUEST AFRICAIN.

Les Conseils des villes et des districts furent créés dans ce territoire en 1909 par un décret du Chancelier impérial allemand. Quand ce territoire passa sous l'égide du Gouvernement sud-africain, le système allemand fut aboli et un système analogue à ceux en vigueur dans le reste du territoire fut adopté.

Des Conseils municipaux élus furent installés dans les grandes villes, tandis que les petites communautés étaient gérées par des « villages management boards », espèces de conseils d'administration nommés par l'Administrateur.

Il est impossible d'en terminer avec les municipalités si l'on ne fait pas mention des « townships » ou des « townplanning », qui jouent en Afrique du Sud un rôle bien particulier.

Les « townships » ne sont pas à proprement parler des villes ou des banlieues de villes, mais bien plutôt des univers à l'aspect assez monotone, faits de baraquements de style militaire, et destinés à remplacer le foisonnement et l'entassement des bidonvilles. Il y a des « townships » habités par les Blancs, tout comme des « townships » noirs : lorsque, venant de Bloemfontain par la route, on aborde East London, on est surpris, à la tombée du soir, par l'immense entrelac de lumières qui précède la ville ; ce sont des « townships », de Blancs et de Noirs.

La création de « townships » est en principe interdite dans toute l'Afrique du Sud, sauf décision de l'Administrateur provincial, La demande d'autorisation est alors soumise au Bureau des « townships », pour enquête : dans chaque province, ce genre d'organisme est composé de membres nommés par l'Administrateur et son rôle est de conseiller en tenant compte des plans d'urbanisme des villes. Au Natal, une Commission de planning régional a été nommée pour donner à l'Administrateur des directives aussi bien en ce qui concerne les villes elles-mêmes qu'en ce qui concerne les projets d'ensemble de la région. Les autorités locales peuvent préparer des schémas directeurs pour leur propre territoire. En général d'ailleurs, elles sont contraintes d'agir ainsi. Ces schémas doivent être approuvés par l'Administrateur.

La « township » de Soweto (visitée par la délégation le 2 juillet) a une population noire évaluée à près d'un million d'habitants. Les statistiques sont toutefois assez incertaines. Cette « township » n'est pas belle, avec ses maisons de briques toutes semblables plantées sur de petits lots de terrain qui n'ont de jardins que le nom, avec ses

rues larges sans arbres où passerait facilement une armée, et ses immenses réverbères qui jettent la nuit dans les moindres recoins une lumière brutale. Mais elle est saine, et nous avons appris qu'elle avait été créée en remplacement d'un atroce bidonville où régnaient la plus affreuse corruption et son inévitable corollaire : la criminalité.

Soweto possède son « city council », depuis 1968, qui fonctionne un peu comme un conseil municipal ordinaire. Ce Conseil existe depuis 1923, mais, jusqu'en 1968, il n'était qu'un organisme consultatif. Il est le lien entre les habitants de Soweto et l'administration centrale.

Ce « city council » se composait de 58 membres, dont 41 étaient élus, et les 17 autres étaient nommés parmi les chefs les plus représentatifs des Bantoustans. En 1970, les chefs nommés disparaissent du Conseil et, en 1971 celui-ci ne se compose plus que de 41 membres élus.

Ces conseillers sont élus par les tribus (Zoulous, Sothos, Xhosas, etc.). Il existe à Soweto huit groupes ethniques. Les Zoulous sont les plus nombreux, et élisent, à eux seuls, 14 conseillers, tandis que les Sothos en élisent 6 et les Wendas 2.

Soweto est divisée en trois sections. Une section peut avoir huit conseillers si elle contient huit tribus ! Cette division est imposée par le Gouvernement et crée des problèmes assez compliqués, d'autant plus que des alliances s'établissent, d'une tribu à l'autre : la femme de l'un des 41 conseillers, qui, lui, est Sotho, est par exemple une Xhosa.

Pour ces élections, seul vote le chef de famille. Les enfants suivent le père. La femme ne vote pas, d'une façon générale. L'âge ne joue aucun rôle : on vote dès que l'on a une maison et qu'on est chef de famille. En conséquence, si une femme est chef de famille, elle a le droit, exceptionnellement, de voter.

Le Conseil se divise en quatre comités : l'éducation et la santé ; la construction ; les transports ; la culture et les loisirs. Nous avons vu (chapitre de l'Apartheid) que le Conseil décide du nombre d'écoles à construire, mais qu'il lui faut l'accord d'un organisme appelé le « West Rand Board », lequel soumet le problème au Gouvernement de Prétoria, qui fournit, en cas d'approbation définitive, les crédits.

Ce Conseil n'a pas de budget, donc pas de pouvoir exécutif réel. Il ne décide ni de l'impôt, ni du taux de l'impôt et nous avons vu que les loyers des petites maisons préfabriquées vont aux 12 bureaux de collecte de Soweto, qui les transfèrent au « West Rand Board ».

Le Conseil ne peut exprimer qu'un vœu, quant à l'utilisation de l'argent. Ces vœux sont parfois suivis d'effet : le Conseil désirait en 1969 construire un hôtel dans Soweto. Cette construction vient d'être décidée en haut lieu.

Le « West Rand Board » ne peut toutefois disposer à son gré de l'argent de Soweto : il ne peut pas l'utiliser dans une autre ville.

L'ordre du jour du Conseil est variable : peut y figurer, comme nous venons de le voir, le projet de construction d'un hôtel. Y figure également, et très souvent, le problème des transports : les innombrables travailleurs de Soweto se rendant en effet à Johannesburg ont besoin de bonnes routes (30.000 voitures sont enregistrées) et, surtout, de nombreux trains (actuellement un train par minute quitte Soweto). Les besoins en logements doivent être également satisfaits : l'immigration est freinée par le Gouvernement central, mais il y a beaucoup de nouveaux ménages ; la Commission des loisirs a elle aussi son rôle à jouer : il faut canaliser cette jeunesse foisonnante et agitée de la « township ».

Les formalités d'état civil sont fort simples à Soweto. Les naissances ont toujours lieu à l'hôpital et sont donc enregistrées à l'hôpital. Les mariages sont enregistrés à l'église, où le prêtre fait office de magistrat, et, pour les Bantous, le mariage civil est obligatoire : il a lieu devant les « Bantous Affairs Commissions ». L'officier d'état civil est payé par le Gouvernement central.

Il n'existe pas à Soweto de Commission d'aide sociale, mais l'on ne doit pas oublier que les hôpitaux et les cliniques (7 cliniques) sont entièrement gratuits. Celui qui n'a pas d'argent va directement à la clinique, mais le désastre peut se produire à la sortie : le malheureux Bantou qui sort des services hospitaliers avec une jambe coupée (par exemple) ne trouve aucun service disposé à l'aider, même privé — si ce n'est, parfois, l'Armée du Salut. Le principe de la politique gouvernementale est le suivant : « tout homme présent à la « township » doit travailler. Sinon il n'a qu'à rejoindre son Bantoustan d'origine ».

Les travailleurs prennent leur retraite à cinquante-cinq, soixante, ou soixante-cinq ans, selon leur état de santé.

Nous avons vu, au chapitre sur l'Apartheid, comment se posait le problème de l'école pour les Noirs et quelle était la proportion des enfants scolarisés. Soweto possède 208 écoles primaires, ce qui n'est pas suffisant, et 6 « High schools ». Pour le niveau supérieur, celui de l'Université, il faut aller dans les « Homelands ».

Nous retrouvons intact le problème de l'Apartheid.

**DEUXIEME GROUPE :**  
**LES AUTRES FORMES D'AUTORITES LOCALES**

Excepté au Natal, où l'éducation est du ressort de l'administration provinciale, il existe deux types d'autorités locales en matière d'enseignement, qu'il s'agisse du primaire ou du secondaire.

1° *Les bureaux des écoles.* Chaque province est divisée en districts scolaires et pour chacun de ces districts, un « school board » a été créé.

Dans la province du Cap, les membres de ce bureau (ou de cette Commission) sont élus par les électeurs du « divisional council » (voir plus haut) du district. Le Conseil de division, le Conseil municipal et l'Administration de la province peuvent également nommer des membres de cette Commission.

Au Transvaal et dans l'Etat libre d'Orange, ces bureaux ou commissions sont désormais élus par des collèges électoraux nommés par les Commissions scolaires de districts. Au Transvaal, les deux groupes linguistiques dominants peuvent être représentés proportionnellement au sein de ces collèges électoraux.

Un bureau des écoles contrôle toutes les écoles du district et donne au Ministère de l'Education toutes informations relatives aux problèmes scolaires du district.

Il exécute les décisions relatives à la création d'écoles, l'acquisition de terrains, la construction de bâtiments, ainsi que l'administration des fonds scolaires et des donations. Il sert également de lien entre les Commissions scolaires et le Ministère.

2° *Les comités des écoles.* Dans chaque école publique, un comité scolaire a sa place, dont les membres sont élus par les parents d'élèves. Ce comité contrôle le bon fonctionnement de l'école et en informe le bureau (« school board »). Il joue un rôle d'enquêteur en cas de plaintes contre l'école, peut formuler des blâmes pour mauvaise conduite contre des professeurs, et donner son avis sur leur nomination ; il peut également statuer sur l'expulsion des élèves.



En matière de problèmes routiers il existe également des commissions spéciales, ou « road boards » (bureaux des routes).

Au Transvaal et dans l'Etat libre d'Orange, la province est divisée en districts routiers et pour chacun de ces districts existe un bureau spécial. Les membres de ces bureaux sont *nommés* dans le Transvaal, tandis que dans l'Etat libre d'Orange ils sont *en partie nommés et en partie élus*. Ce sont des corps consultatifs. Ces bureaux ont au Natal une fonction judiciaire et doivent régler les contestations relatives à la circulation routière. Au Cap, les « road boards » n'existent pas : les « divisional councils » sont chargés de leurs attributions.

On trouve en outre, au Natal, des commissions consultatives de districts, dont le rôle est à peu de chose près celui des « road boards ».

Autre organisme local : l'« hospital board ». Cette commission, qui existe auprès de chaque hôpital public, donne surtout des avis.

Dernière curiosité administrative en Afrique du Sud, le « *local government for coloureds* », dont la traduction va de soi.

Il s'agit des *métis* installés sur les territoires à caractère rural spécialement réservés pour eux et des conseils d'administration chargés de fonctions municipales dans ces territoires.

Ces « municipalités » s'occupent des routes, des problèmes de l'eau, de l'hygiène et de toutes les affaires permettant une meilleure administration locale.

Elles sont en partie élues au sein des membres de la communauté *métis* et en partie *nommées*.

En 1970, ces conseils étaient au nombre de 18.

Dans les zones urbaines occupées par des *métis*, les membres de ces conseils sont entièrement élus.

D'une façon générale, ces conseils ne sont pas de véritables municipalités et n'ont pas de pouvoirs, mais ils peuvent donner des avis à la municipalité réelle qui gère le territoire. Cependant, ils peuvent parvenir à l'autonomie s'il est établi que leur expérience est devenue suffisante pour administrer leurs propres affaires.

On peut dire en conclusion de cette rapide étude, qu'on est un peu déconcerté, quand on vient de la France jacobine et centralisée, devant cette prolifération de structures locales. L'explication, bien sûr, est évidente, et fournie largement par l'histoire de ce pays : diversité politique, diversité des races.

... Et toujours, en filigrane, le problème de l'Apartheid.

## CHAPITRE IV

### LA JUSTICE

#### HISTORIQUE.

Avant que ne fût constituée l'Union sud-africaine, en matière de justice la diversité était d'abord la règle.

Ici comme ailleurs, le besoin d'unité s'exprima dans le South African Act de 1909 : comme en Angleterre, les juges jouissaient d'une position indépendante dont l'origine remonte au « Common Law » anglais. Mais les tribunaux sud-africains, on l'a vu, devaient appliquer les lois que le Parlement anglais votait pour l'Union. On a vu également que le comité judiciaire du Conseil privé demeurait juridiction d'appel.

A partir de 1926 et de l'indépendance constitutionnelle, et bien qu'existant toujours, le Conseil privé n'aura plus à statuer en tant qu'organe judiciaire (il conservera seulement la possibilité d'annuler les actes du Gouvernement sud-africain).

Enfin la loi de 1961, qui n'est pas une constitution au sens matériel du terme, ne réglera pas certaines questions, pourtant de nature essentiellement constitutionnelle, comme l'organisation de la Justice. *Ces questions seront réglées par le droit non écrit et la législation.*

\*  
\*\*

— Cette « Constitution », on l'a vu, ne comporte pas de *Déclaration relative aux Droits de l'Homme*, lacune qui ne sera pas sans incidence sur les pouvoirs des tribunaux :

Ceux-ci en effet ne peuvent annuler les lois du Parlement, quelles que soient les atteintes, ou les habilitations à porter des atteintes aux droits de l'homme qu'elles puissent contenir, et ce en raison de la suprématie législative du Parlement.

En revanche, tous les actes gouvernementaux ou administratifs nuisant aux droits individuels peuvent être attaqués devant les tribunaux et donner lieu à indemnisation au profit de la personne lésée. Le principe de la responsabilité de l'Etat fut introduit au Cap dès 1885 après l'abolition du principe « The King can do no wrong ». Il a toujours été réglé par des lois. Ainsi, les préjudices qui pourraient résulter de tels actes donneront lieu à réparation, à moins que le principe de réparation ait été expressément exclu par la loi.

— Cette Constitution, on vient de le dire, ne donne en outre *au pouvoir judiciaire aucun droit de contrôle de la constitutionnalité des lois* :

Nous avons vu à quel propos ce problème a été soulevé (chapitre IV. — *Les forces politiques en présence*) et le rôle joué par la Cour d'appel du Cap lors de la requête déposée par quatre citoyens métis contre la loi de 1951 concernant les Coloured : une fois modifiée la composition du Sénat, la Cour d'appel « nouvelle manière » devait décider qu'elle ne saurait, bien que le but du Senate Act n° 53 de 1955 fût destiné à faciliter l'application de la loi de 1951, ce qui était très clair, se prononcer sur la validité des buts visés par la législation votée par le Parlement !

La loi n° 9 de 1956 abolit dès lors comme il a été dit plus haut également, l'article 35 du South African Act, tout en ajoutant qu'une Cour de justice ne saurait se prononcer sur la validité d'une loi du Parlement (sauf dans le cas des articles réservés 137 et 152).

Il n'y a donc plus de contrepoids au pouvoir politique.

— Autre particularité de cette Constitution : *elle ne proclame nulle part l'indépendance du pouvoir « judiciaire »*, ce qui n'a pas été sans provoquer quelques inquiétudes lors de la promulgation du texte. Une certaine garantie subsiste dans la mesure où les juges sont désignés par le Président sur avis du Conseil exécutif et ne peuvent être révoqués que par une résolution des deux Chambres du Parlement pour mauvaise conduite ou incompétence (art. 10 (7) de la loi de 1959) et aussi en raison de la tradition d'impartialité des juges qui reste très vivace dans le pays.

Cependant les tribunaux conservent un pouvoir de contrôle à l'égard des règlements pris par les organes politiques autres que le Parlement, que ce soit le Président, les Ministres, les Conseils provinciaux ou les Conseils municipaux. Dans ces cas les tribunaux sont habilités à vérifier si les décisions, ordonnances ou règlements sont pris conformément aux lois qui leur attribuent les pouvoirs correspondants. Ils sont notamment habilités à recevoir les recours pour excès de pouvoir.

Il n'existe pas, en Afrique du Sud, de tribunaux administratifs spécialisés. Les tribunaux sud-africains se montrent donc prêts à interpréter de façon très large leur pouvoir de contrôle des actes administratifs, soit en annulant ces actes pour incompétence ou faute, même si une loi du Parlement leur dénie expressément cette compétence, soit en prescrivant certaines directives à l'Administration.

La Cour suprême de la République dispose donc de la possibilité de statuer sur les litiges relatifs aux recours pour excès de pouvoir et aux recours en dommages et intérêts contre l'Administration. Il est

à noter que le mode de révision des actes administratifs dans la République ne se trouve pas entravé, comme en Angleterre, par des recours spécialisés.

## 1° Les Hautes Cours.

Au sommet de la hiérarchie judiciaire se trouve *la Cour suprême d'Afrique du Sud*, définie par la loi n° 59 de 1959 et la loi constitutionnelle n° 32 de 1961.

Sa juridiction est illimitée et elle peut trancher en toutes matières, à l'exception des litiges civils entre Bantous qui doivent en première instance être traités par les cours bantoues.

La Cour suprême comprend un certain nombre de divisions provinciales et locales et une division d'appel.

L'« Appellate Division » de la Cour suprême est la plus haute instance d'Afrique du Sud et du Sud-Ouest africain et elle siège à Bloemfontein. Elle est composée d'un président (Chief Justice) et d'autant de juges d'appel qu'en aura décidé le Président de la République. Elle ne fonctionne que comme Cour d'appel.

*Les divisions provinciales* de la Cour suprême sont les suivantes :

- la division provinciale du Cap qui siège à Cape Town ;
- la division Est du Cap, qui siège à Grahamstown ;
- la division Nord du Cap, qui siège à Kimberley ;
- la division du Natal, qui siège à Pietermaritzburg ;
- la division de l'Etat d'Orange (Orange Free state) qui siège à Bloemfontain ;
- la division du Transvaal, qui siège à Prétoria, et, bien que le Sud-Ouest africain ne soit pas une province de la République, la Cour suprême de ce territoire est aussi la Cour la plus haute, et siège à Windhoek, la capitale.

En raison de l'immensité du territoire, il a fallu créer des *divisions locales* de la Cour suprême : c'est ainsi que la ville de Durban et la Côte possèdent une division locale à Durban et que le Witwatersrand a une division locale à Johannesburg.

Toutes ces divisions de la Cour suprême, qui sont de hautes cours de Justice, sont présidées par des juges (« judges presidents ») nommés par le Président de la République en Conseil des Ministres sur recommandation des Conseils exécutifs des provinces. Ces magistrats, rémunérés par le Ministère de la Justice, sont en principe, malgré le silence de la Constitution à cet égard, totalement indépendants.

Même les observateurs les plus sévères à l'égard du régime rendent hommage au souci d'impartialité du juge, voire à son courage dans certaines affaires. Pourtant, la carrière du juge est tout entière entre les mains de l'Exécutif. On a vu que s'il est nommé par le Président de la République, il ne peut toutefois être démis pour mauvaise conduite ou incapacité qu'à la suite d'une « adresse » en ce sens émanant du Parlement. Ce qui ne s'est jamais encore produit. Le Président a une liberté de choix totale puisque toute personne capable et digne (« fit and proper person ») peut être désignée pour siéger dans un tribunal. En fait, hormis quelques cas où des fonctionnaires ont été nommés à ces fonctions (7 entre 1910 et 1960), les juges sont choisis parmi les « advocates », et de préférence les « senior advocates » qui ont une solide expérience du Droit. Il est vrai que des nominations ou des promotions hâtives de magistrats ont parfois suscité, depuis 1952 surtout, des protestations de la part des membres du barreau sud-africain.

Cette réputation d'honnêteté et d'indépendance, magnifiée par la résistance de la Cour suprême durant la crise constitutionnelle de 1951-1956, connaît cependant des limites. Le souci d'équité qui inspire le juge *ne peut aller jusqu'à lui faire méconnaître les lois discriminatoires qu'il est chargé de faire respecter*. Le juge s'interdit toute discrimination raciale dans la qualification des délits et dans le prononcé des peines, comme le rappelle un arrêt de 1956, R.V. Maboko, 1956 SA 144. Mais dans la mesure où les lois ont créé des délits spéciaux et des peines particulières pour les non-Blancs, la jurisprudence revêt parfois, malgré la conviction intime du juge, un caractère discriminatoire. *Par ailleurs, les tribunaux inférieurs ou spécialisés ne sont pas tous occupés par des juges de carrière, mais par des administrateurs chargés de rendre la justice, simples « magistrates ».*

\*  
\*\*

La Division siège soit au complet (« full court ») soit, dans des cas limités, avec un seul membre.

Les Divisions provinciales et locales ont, dans leur ressort territorial, une compétence en première instance au civil et au criminel, et une compétence d'appel à l'égard des tribunaux inférieurs ou spécialisés. Depuis 1927, le système du jury a été aboli en matière civile, mais il reste possible en matière criminelle. Autrefois, tout procès criminel donnait lieu à un jugement par jury. Une première atteinte a été portée à cette procédure en 1914 ; depuis 1948, le Ministre de la Justice peut toujours ordonner un « non-jury trial » ; enfin, depuis 1954, l'accusé a le choix dans tous les cas, même pour les crimes entraînant la peine capitale, entre un jugement par le seul tribunal et un

jugement par un jury. Ces réformes sont dues à des abus flagrants, qui ont discrédité le système, à l'occasion de procès mettant en cause des Blancs et des non-Blancs. Car le jury, composé normalement de neuf personnes, est nécessairement un jury exclusivement blanc. Le système tombe progressivement en désuétude.

Les divisions locales sont seulement des Cours de première instance : par exemple, le magistrat de Johannesburg doit faire appel à la Cour suprême du Transvaal, à Prétoria, et non à celle de Johannesburg, mais *les divisions provinciales sont aussi des Cours d'appel*.

Toujours à cause des grandes distances et de la dispersion de la population, la Cour suprême provinciale peut être itinérante en matière criminelle. Une telle cour siège périodiquement dans les districts éloignés et elle peut traiter de toutes les affaires dont est chargée une Cour locale.

Les hautes cours de Justice que sont les divisions provinciales et locales de la Cour suprême sont coiffées, on le répète, par la Division d'appel de la Cour suprême de Bloemfontain : c'est en somme « la Cour d'appel suprême ». Il n'y a pas d'autre recours.

Il y a à Bloemfontain 9 juges d'appel, 5 en matière civile, 3 en matière criminelle, et le Président : ces juges ne statuent que sur les jugements des cours suprêmes régionales et locales.

## 2° Cours de magistrats (« Magistrate's Courts »).

Au-dessous des « High Courts », siègent les « Magistrate's Courts », créées par la loi n° 32 de 1944, « the Magistrate's Court Act », qui sont à la fois des juridictions civiles et criminelles, et sont présidées par des Magistrats justement qualifiés « Civils servants ».

En matière d'affaires criminelles, on distingue la *Cour de magistrats régionale* et la *Cour de magistrats de district*, plus simplement nommée Cour de magistrats.

Il existe en Afrique du Sud 255 districts, dont chacun est le siège d'une Cour de magistrats, laquelle correspond à peu près à nos tribunaux de grande instance. Ces magistrats ont une compétence limitée à leur district. *En matière criminelle*, ils n'ont à juger que des cas entraînant une peine maximum de six mois de prison ou une amende ne dépassant pas 200 rands (1.400 F). *En matière civile*, leur compétence est également limitée aux cas entraînant une amende maximum de 1.000 rands (7.000 F). Rappelons qu'en France, la compétence de ce qui fut notre justice de paix est limitée à 10.000 F. Mais cette compétence peut aller jusqu'aux affaires passibles d'une amende de 2.000 rands en matière de contrats de vente, de location, ou d'hypo-

thèques. Cette limite peut d'ailleurs être franchie avec l'accord des parties.

Mais la Cour des magistrats n'est aucunement qualifiée pour traiter des affaires de divorce, de la capacité, des personnes, de l'interprétation ou de la validité des testaments.

La partie qui s'estime lésée à la suite d'un jugement de la Cour de magistrats a le droit de faire appel du jugement auprès de la division provinciale de la Cour suprême, mais l'autorisation de l'appel peut n'être pas accordée.

Il est bon d'ajouter cependant qu'en matière criminelle, certains jugements *sont automatiquement « revus » par la Cour suprême*. Ce sont :

- les condamnations à l'emprisonnement (incluant la détention dans une école de redressement, une école industrielle, un établissement agricole pour guérison d'alcooliques, une colonie de travail, ou toute autre institution de cette catégorie) pour une durée supérieure à trois mois ;
- les condamnations à une amende supérieure à 100 rands ;
- les peines de flagellation (sauf au-dessous de 21 ans).

\*  
\*\*

Ces Cours de magistrats, instaurées en 1828 dans la colonie du Cap et généralisées en 1917, reposent sur le système du juge-administrateur couplé avec le système du juge unique, avec éventuellement deux assesseurs.

Le « magistrat » est un fonctionnaire administratif, normalement le plus élevé dans le grade, qui est chargé, outre ses attributions administratives, de fonctions juridictionnelles : il est juge au civil pour un certain nombre d'affaires, il est surtout juge au criminel où ses pouvoirs sont, en fait, très étendus. Il est enfin juge d'appel des « justices of peace ».

De nombreuses critiques ont été adressées à ce système qui aboutit à la confusion des pouvoirs. A ce niveau, le « race prejudice » est fréquent, d'autant plus qu'un rôle très chargé conduit souvent le magistrat à « expédier » les jugements.

*C'est pour répondre à ces critiques qu'a été créée la Cour des magistrats régionale évoquée plus haut* : il s'agit de tribunaux à compétence exclusivement criminelle, composée de magistrats sélectionnés et rendus plus indépendants de l'Exécutif. Il y en avait dix en 1960. Elles tendent à devenir des tribunaux intermédiaires en matière criminelle.

Les conclusions de ces Cours régionales ne font pas l'objet d'une révision automatique.

## LA RÉVISION AUTOMATIQUE.

La révision est pratiquée soit par la Cour d'appel de la Cour suprême (division provinciale), soit par l'un de ses juges. Ce type de révision ne doit pas porter atteinte au droit d'appel contre un jugement, qu'il intervienne avant ou après la confirmation par le juge ou par la Cour qui s'en sont chargés.

Chaque jugement émis pour un chef d'accusation différent doit être considéré à part : le fait par exemple que l'ensemble des condamnations pesant sur un individu ayant accumulé plusieurs motifs d'accusation, dépasse les limites évoquées plus haut, ne doit pas obligatoirement entraîner une révision automatique.

Même dans les cas où cet automatisme ne joue pas, la Cour d'appel a les mêmes pouvoirs à l'égard de la procédure que si la demande lui avait été transmise selon les règles normales applicables à la révision automatique : le juge peut exercer ces pouvoirs s'il a la preuve que la procédure utilisée lors du jugement n'a pas été correcte (Section 98, de l'Act n° 32 de 1944). Les dispositions de la section ci-dessus permettent à l'Attorney général, au magistrat ou à l'accusé d'obtenir la révision de l'affaire par un juge, même si la sentence se trouve au-dessous du plafond prévu pour la révision automatique.

L'actuelle procédure de révision est la suivante : dès que le greffier du tribunal note une condamnation susceptible d'être révisée, il transmet le dossier au greffier de la Cour d'appel dans la semaine qui suit l'analyse du cas. L'officier judiciaire président peut apposer sur le registre ses observations et l'accusé a le droit, dans les trois jours qui suivent le jugement, de fournir au greffier de nouveaux faits ou de nouveaux arguments en sa faveur, afin que celui-ci les joigne au dossier.

L'affaire doit être soumise dans les délais les plus brefs à l'un des juges de la Cour d'appel. Si la Cour estime la procédure régulière, le rapport est renvoyé à sa Cour d'origine. Si au contraire la procédure est incorrecte ou s'il existe le moindre doute sur sa correction, le juge doit obtenir avant toute chose du magistrat qui présidait lors du jugement un rapport exposant les raisons précises qui ont déterminé la condamnation de l'accusé et le choix de sa sentence. C'est après seulement qu'il est demandé au juge de préciser la procédure utilisée. Dans la pratique cette procédure est étudiée par un certain nombre de juges qui constituent une Cour plénière.

La Cour d'appel peut alors confirmer, réduire ou modifier le jugement.

### **3° Il existe d'autres Cours de justice, par exemple les Justices de Paix :**

Créés en 1918, les juges de paix ne s'occupent que d'affaires mineures au civil et au criminel. Ce système semble en voie de disparition ; il fonctionnait surtout dans les régions difficiles d'accès. Il y avait en 1958 onze juges de paix.

Des tribunaux pour enfants existent également qui ne sont pas de véritables Cours de justice, mais plutôt des institutions administratives protégeant les intérêts des enfants abandonnés ou illettrés.

### **4° Les « Native Courts ».**

Ces cours de justice concernent uniquement les affaires bantoues. Le paragraphe 10-1 du « Bantu Administration Act of 1927 » a posé les jalons de l'uniformisation en cette matière en stipulant que le Président de la République peut, par simple déclaration dans la *Gazette gouvernementale*, constituer des Cours d'affaires bantoues pour l'audition de toutes les affaires civiles et des litiges entre Bantous.

Ces Cours ont une juridiction limitée, et ne traitent que des problèmes non réservés par le paragraphe 10-1 du « Bantu Administration Act » cité plus haut. Selon le paragraphe 17-4 de cet « Act », une Cour de magistrats située dans la même circonscription qu'une commission bantoue doit s'abstenir de juger les cas relevant du paragraphe 10 évoqué ci-dessus.

*En somme, la Cour de magistrats doit éviter de traiter des affaires civiles concernant les Bantous partout où existent des commissaires aux affaires bantoues régulièrement nommés.*

Ces Cours, qui sont donc présidées par le commissaire aux affaires bantoues, appliquent la loi officielle d'Afrique du Sud. Toutefois, selon les termes du « Bantu Affairs Act », elles peuvent appliquer la loi bantoue dans certains cas, lorsque, par exemple, elles agissent comme Cours d'appel pour des jugements rendus par un chef bantou.

Chaque tribu a son chef traditionnel, sorte de caïd qui « dit » la loi.

Originellement, l'appel contre un jugement traditionnel était possible auprès du « Paramant », chef de tribu suprême bantou.

Mais désormais il existe des *Cours d'appel bantoues* : ces Cours sont définies par la section 13 du « Bantu Administration Act » de

1927. Devant elles viennent en appel toutes les affaires venant des commissaires aux Cours de justice bantoues.

La Cour est composée de trois membres dont le Président est nommé par le Président de l'Union : les deux autres membres sont choisis par le Ministre de la Justice parmi les magistrats, les Commissaires aux affaires bantoues, ou toute autre personne qualifiée.

La décision de la majorité est la décision de la Cour.

Le niveau de cette Cour d'appel est celui des Cours suprêmes régionales.

En somme, pour les litiges civils entre Bantous, il y a :

- la Cour civile des tribus ;
- la Cour du commissaire aux affaires bantoues ;
- la Cour suprême, Cour d'appel bantoue.

Le Président de la Cour d'appel est un Blanc, mais les assesseurs pourraient être Noirs.

Les Cours bantoues traditionnelles (Cours basses) ne peuvent fonctionner que dans les cas se référant aux coutumes locales. Sortent de leur juridiction 35 actes criminels bien définis, par exemple les cas de meurtre, de trahison, de sédition, de « rapt » (c'est-à-dire de viol), de prises d'otages, etc.

Rien n'est enregistré dans ces Cours : c'est encore « la justice sous le chêne ». Le résumé des débats est tout simplement envoyé au Commissaire blanc.

Quant à l'appel, il est fait sur simple témoignage. A partir de l'appel, l'affaire commence à être archivée. On arrive ici au niveau de la Cour de magistrats : simplement, les références, au lieu d'être la jurisprudence blanche, sont cherchées dans la culture bantoue.

Les Commissaires qui président ces Cours sont des experts des coutumes bantoues.

Quant aux procès entre Blancs et Noirs (par exemple un procès relatif à un accident dans la rue), ils se traitent devant les tribunaux blancs.

Ces « Native courts » sont donc également compétentes en matière pénale, dans les limites, on l'a vu, des trente-cinq articles.

On voit qu'il n'y a pas deux ordres de juridictions civiles et criminelles, l'un pour les Blancs, l'autre pour les gens de couleur, mais interpénétration avec prééminence de la juridiction blanche.

Il existe en outre des « *Cours de divorce* » bantoues, prévues au paragraphe 10 de l'Act n° 9 de 1929.

Ces Cours traitent de toutes les poursuites en nullité, divorce ou séparation, aussi bien que des questions de garde d'enfants et de tous les droits relatifs à ces actions.

Mais ces Cours de divorce ne peuvent pas se charger de problèmes de garde d'enfant ou de toute autre question sans rapport direct avec le mariage : c'est le rôle du Commissaire au affaires bantoues.

La Cour suprême est bien sûr habilitée à juger de ces problèmes de nullité, divorce ou séparation dans laquelle les parties sont de race bantoue, mais il est recommandé de porter ce genre d'affaires devant la Cour de divorce, spécialement créée à cet effet. Cependant, s'il y a appel contre le jugement de la Cour bantoue, c'est la division locale ou provinciale de la Cour suprême qui tranche du problème.

## 5° Les tribunaux spéciaux.

### 1. *Cour criminelle spéciale.*

Elle peut être instituée pour juger les crimes de haute trahison, de rébellion et les voies de fait. Cette Cour comprend deux ou trois juges dont le verdict doit être unanime.

### 2. *Tribunal des eaux.*

Il en existe plusieurs qui jugent les litiges entre riverains d'un même cours d'eau : les problèmes de l'eau en Afrique du Sud sont tellement vitaux que l'on comprend qu'il ait été créé un tribunal spécifique.

### 3. *Tribunal spécial des impôts sur le revenu.*

Ce tribunal, qui entend les appels des décisions prises par les percepteurs des impôts sur le revenu, comprend un juge qui remplit les fonctions de président, un expert-comptable ayant au moins dix ans d'expérience et un représentant du domaine commercial de l'accusé.

## LA FORMATION DES HOMMES DE LOI.

Il existe des facultés de droit dans toutes les universités sud-africaines, avec actuellement 3.000 étudiants environ inscrits. Il faut compter trois ans d'études au moins avant l'obtention d'un diplôme ;

il faut entre deux et cinq ans à un clerc d'avoué pour devenir avoué (« attorney »). Après avoir obtenu son « baccalauréat de droit », il doit faire deux ans de stage. Il faut au moins cinq ans pour obtenir un LL.B., diplôme qui équivaut plus ou moins à une licence de droit. Les magistrats et les procureurs de la République sont eux aussi tenus de faire des stages.

*Les avocats :*

L'on compte environ 440 avocats inscrits en Afrique du Sud. Seuls les détenteurs d'un « LL.B. » et inscrits au barreau peuvent plaider à la Cour suprême. Un avocat ne peut s'associer à un avoué ni remplir les fonctions d'avoué tant qu'il est inscrit au barreau. Nous avons vu que, selon la coutume anglaise, un avocat peut être nommé juge dans un tribunal.

*Les avoués :*

L'Afrique du Sud compte plus de 3.750 avoués inscrits. Un avoué ne peut plaider que devant les tribunaux de première instance ou de justice de paix : il s'occupe de questions relatives aux héritages, aux faillites, aux cessions de propriétés ainsi que d'actes notariés. Les avoués sont membres de l'association juridique de la province où ils exercent. Ces associations sont habilitées à protéger les intérêts de la profession ainsi que ceux du public.

LA POLICE ET LES PRISONS.

La police sud-africaine, créée en 1913, est chargée comme partout de maintenir l'ordre et de faire respecter la loi. Une police spéciale, appelée police des chemins de fer, est affectée au service des ports et des chemins de fer. Les administrations provinciales et les municipalités des grandes villes ont leur propre police pour veiller à la circulation.

Le Ministère des Prisons s'occupe du fonctionnement et de l'entretien des prisons. Un effort tout particulier est fait pour réhabiliter les prisonniers à leur sortie de prison et faciliter leur réintégration dans la société.

## LA POLITIQUE DES HOMELANDS ET LE TRANSKEI

Nous n'avons pu parler des institutions d'Afrique du Sud sans évoquer l'Apartheid. Il est impossible d'évoquer l'Apartheid sans parler des Homelands, et, bien sûr, tout particulièrement, du Transkei.

La manœuvre bantou qui sort de l'hôpital, s'il ne peut plus payer sa « rent » au bureau de Soweto parce qu'il n'a plus les moyens physiques de travailler, doit retourner « chez lui », c'est-à-dire dans son « homeland », qu'il s'appelle Botswana, Lesotho ou Nwagane, Etats désormais indépendants « qui font partie, avec la République sud-africaine, d'une union douanière plus étroite que celle qui unit les Etats membres de la Communauté économique européenne ». (*Le Monde*, 9 août 1974, « La République sud-africaine face à la perte de son glaci », Philippe Decraene.)

« Chez lui ». cela peut être également l'un de ces innombrables territoires répandus sur la carte d'Afrique du Sud comme autant de confettis — homelands ou bantoustans réservés aux Noirs, mais administrés par des Afrikaners qui détiennent tous les postes de responsabilité.

Près de ces homelands — tel celui visité par la délégation le 4 juillet, où se trouve « le village pour touristes » Ndébélé — s'installe souvent une ville industrielle, ou tout au moins un complexe d'entreprises (« Border Industry ») à la recherche de main-d'œuvre : l'usine « Paulstra » (française), visitée par nous le même jour, emploie des Noirs venus du homeland que l'on vient d'évoquer, ainsi d'ailleurs que toute la ville de Rosslyn, proche de Prétoria, dont « Paulstra » fait partie : Siemens fait par exemple sa publicité avec une photographie de son usine de Rosslyn ainsi sous-titrée : « The Siemens factory in the Rosslyn Border Area ».

Les terres de ces bantoustans sont souvent désespérément pauvres et desséchées : tout autour de notre village Ndébélé, le sol grisâtre, couvert d'herbages clairsemés, faisait songer à un terrain vague..., mais ces terres sont la réserve de ce matériel humain si nécessaire à l'économie sud-africaine.

Main-d'œuvre noire, mais dont les Blancs ignorent souvent la hiérarchie interne : le chauffeur du car ou du taxi de Prétoria peut être un prince dans sa tribu, fils de roi..., et des conflits d'origine tribale peuvent se régler — à coups de couteau — au niveau des

chambres de service des grands buildings de Johannesburg. Chaque regard un peu sérieux découvre un cas, un anachronisme, un problème, et qui n'est pas seulement « pittoresque ».

\*  
\*\*

... « Chez lui », cela peut être encore le Transkei, « un état qui va naître » disent les uns. « La bonne conscience de l'Afrique du Sud », disent les autres.

Territoire de 42.240 kilomètres carrés (la superficie du Danemark, le trentième de l'Union sud-africaine) le Transkei fait vivre près de trois millions et demi de personnes de race xhosa. Il possède 450 kilomètres de côtes, un port, Saint-Johns, et, à l'intérieur des terres, une capitale, Umtata. 70 % de sa population présente n'est pas productive : les « travailleurs » sont loin, à Soweto, par exemple.

Le Xhosa, comme les autres Bantous, descend de semi-nomades, éleveurs de bétail. Maintenant, le Xhosa est devenu sédentaire : s'il s'expatrie, c'est provisoirement. Il va à Johannesburg ou à Bloemfontain, comme le Portugais, comme l'Arabe viennent à Paris.

Nous avons quitté East London au petit matin, et, franchi le pont sur la rivière Kei, nous nous sommes donc trouvés au pays des Xhosas. Des collines ondulées, une brume un peu dorée, des arbres, de petites maisons aux angles droits, encore européennes d'aspect, puis la route goudronnée ne nous a plus permis de voir que les terres rouges du Veld, l'herbe jaunie par l'hiver, et, disposées sur le moutonnement des collines, les huttes rondes couleur de terre avec ces petits bandeaux de peinture blanche, au-dessus et de part et d'autre de la porte, qui leur donnent comme un visage. Des éboulements dans de petits ruisseaux apparemment secs, la terre imperceptiblement dégradée... Mais au bord des villages les marchés en plein vent, à même le sol, où se rassemblent tous ces marcheurs infatigables que nous dépassions ou croisions le long des routes : femmes portant leur charge sur la tête, chevaux avec leurs cavaliers, drapés de couvertures rayées, grande sorcière avec sa coiffure cornue, tout ce peuple en tenue colorée, dont on aurait pu croire qu'il s'était déguisé pour notre passage, tellement tout ceci semblait répondre à d'anciens stéréotypes. Nous nous promenions dans l'archéologie !

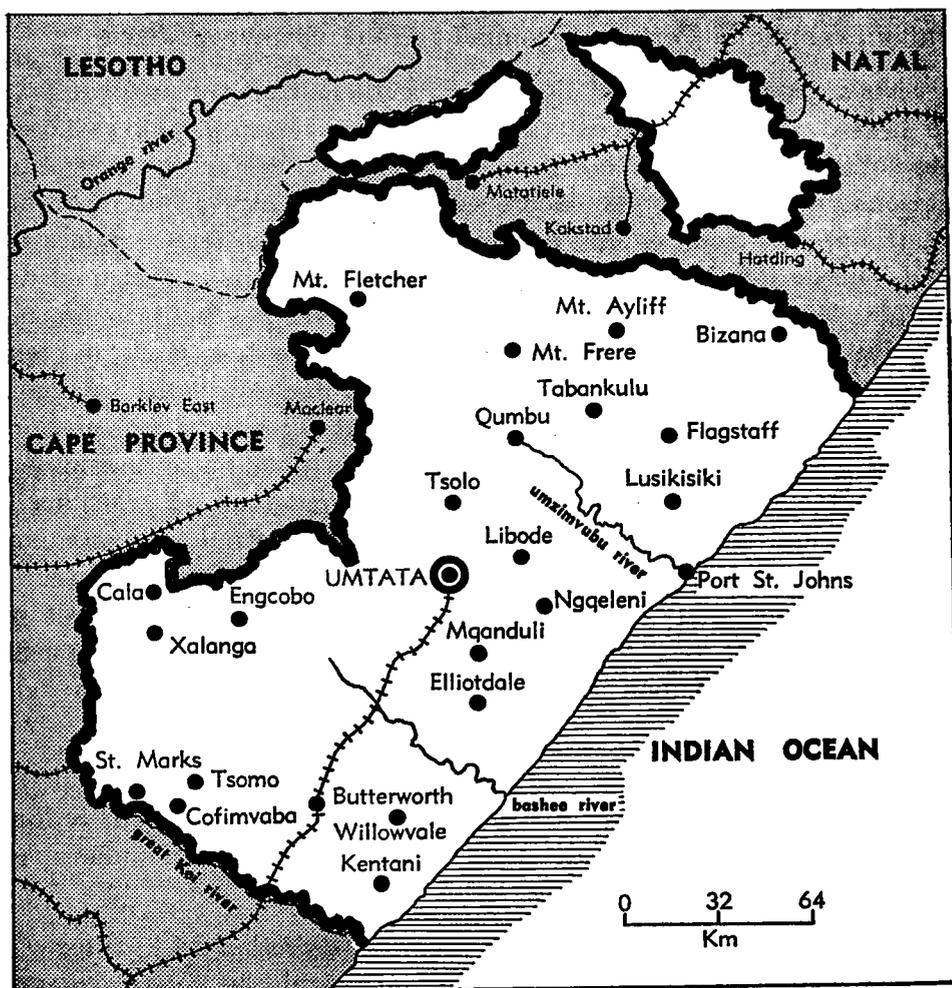
Cependant, l'altitude s'élevait. Nous arrivions à Umtata, petite ville claire et très « far-west », avec ses immeubles banals bâtis le long de larges rues, parfois bordées de jardins fleuris, avec, soudain, un building !

Et le lendemain, roulant de nouveau en direction de la côte, vers Durban, les brumes enfin levées nous ont permis de voir les mêmes

paysages couleur de chaume, les mêmes ondulations de collines porteuses de huttes semblables aux perles dispersées d'un collier rompu, les mêmes maïs jaunes dans les champs, et quelques belles rivières, qui méandrent vers l'Océan Indien.

Puis, brusquement, tout change. On passe du beige à l'émeraude : la canne à sucre, verte et fraîche, les bananiers : des jeunes filles nous en tendent les fruits au bord de la route. Et, sans transition, l'Océan Indien bleu, sous le ciel bleu, avec ses ourlets blancs.

Altitudes comprises entre 0 et 1.830 mètres, climat en général tempéré, avec des précipitations en été et des hivers secs, (distance maximum de la côte, 193 kilomètres), le Transkei jouit d'une situation privilégiée en Afrique du Sud. Dans cette partie du globe, le minimum de pluie annuel nécessaire pour la culture en sol sec est de 600 millimètres : et, sur les trois quarts du territoire, il tombe plus de 762 millimètres d'eau par an et l'on n'a enregistré nulle part moins de 508 millimètres.



## L'histoire du Transkei.

Dès la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, on trouve des Bantous - Xhosas établis dans la région comprise entre la rivière Kei au Sud, la rivière Ntamvuna au Nord, l'Océan Indien à l'Est et la frontière du Lesotho et de la province du Cap à l'Ouest.

Ces Bantous seraient originaires, nous a-t-on dit, de la région des Grands Lacs. Semi-nomades, leur lente migration vers le Sud aurait pris deux mille ans. Pratiquant la méthode de la rotation des cultures, après avoir brûlé les arbres dont les cendres fertilisaient le sol, ils semaient et plantaient. Une fois le sol appauvri, ils allaient plus loin. Les pâturages brûlés leur servaient d'engrais pour de nouveaux pâturages. Après avoir récolté le miel des abeilles, ils détruisaient les nids par le feu ou la hache, et abattaient les arbres portant ces nids. Quand les sous-bois étaient trop touffus pour le passage du bétail, ils y mettaient le feu. Ce drame écologique, hélas, ne s'est pas produit dans la seule Afrique du Sud...

On dit également — et c'est plausible — que ces tribus n'entretenaient pas les chemins conduisant aux sources, chemins qui devenaient, sous les passages répétés du bétail, de véritables ravins ; qu'elles n'entretenaient pas non plus les sources elles-mêmes, qui se transformaient bientôt, sous le piétinement des bêtes, en bourbiers, puis en marécages.

La richesse des membres de ces tribus consistait bien évidemment en biens meubles : peaux de bêtes, armes, instruments de musique et, bien sûr, les troupeaux.

La tâche des hommes était d'abord d'ordre défensif (ennemis et bêtes sauvages) ; mais ils « braconnaient » également beaucoup : bétail et femmes d'autres tribus. Ils avaient aussi à défricher maquis et forêts.

L'agriculture revenait aux femmes. Et cela est vrai encore de nos jours.

La vie sociale des Bantous-Xhosas s'organisait autour du chef, qui était en même temps chef laïque et religieux. L'autorité passait du chef à son fils aîné du premier mariage.

Ce chef était traditionnellement entouré de conseillers, qui assuraient la liaison avec le peuple, ce qui le rapprochait davantage de la démocratie que de l'autocratie.

Le Code moral des Bantous, appliqué rigoureusement au sein de la tribu, cessait d'être valable à l'extérieur. Cela explique pourquoi, à

leurs yeux, un étranger pouvait devenir une proie comme une autre, mentalité qui se perpétue de nos jours, si nous en croyons le récit d'un ancien « pionnier » blanc devenu guide pour touristes : ayant monté de toutes pièces une exploitation agricole dans le Sud-Ouest africain, la décision du Gouvernement central de créer un « homeland » dans les parages avait fini par l'obliger à quitter les lieux car ses troupeaux étaient constamment volés par les Noirs des tribus, qui appliquaient (sans racisme !) aux Blancs les coutumes ancestrales. (1).

\*  
\*\*

Le Land Act de 1913 avait alloué aux Africains une superficie de 19.663 kilomètres carrés, située essentiellement dans la partie orientale des provinces du Cap et du Natal, superficie qui devait être régulièrement augmentée à la suite du « Native Trust and Land Act » de 1936 dont l'application se poursuit mais dont l'objectif final n'a pas encore été atteint.

Une Commission créée en 1949, la Commission Tomlinson, allait se prononcer pour une séparation territoriale stricte des deux communautés ethniques et suggérer la création des fameux « Bantoustans », pour remédier à l'éparpillement d'environ 260 réserves. Il fallait donner à ces territoires une infrastructure administrative et économique : le « Promotion of Bantou Self Government Act » de 1959 accroît les attributions des Conseils locaux et régionaux et des Autorités territoriales créés, selon une organisation pyramidale, par le « Bantou Authorities Act » de 1951.

En 1968, des Autorités territoriales ont été créées au Ciskei dont la population est aussi formée de Xhosas, et au Tswanaaland, pays des Tswanas. L'année suivante, en 1969, le Lebowa, pays des Sothos du nord, le Machangana, pays des Tsongas, le Vendaleland, pays des Vendas et celui des Sothos du Sud recevaient une Autorité territoriale. C'était enfin le tour des Zoulous en 1970.

---

(1) ...Notre « pionnier » n'avait trouvé au départ que quatre bornes, limitant le terrain de 16.000 hectares que lui avait attribué le Gouvernement. Vivant dans son camion, il avait d'abord construit des barrages, puis des clôtures, et, en un troisième temps, sa maison.

C'est tout cela qu'il a dû quitter, après la création du homeland, avec une évidente nostalgie, malgré la très large indemnisation de Pretoria.

« Etes-vous retourné sur vos anciennes terres ? » lui avons-nous demandé.

Il y était retourné.

« Et qu'y avez-vous trouvé ? »

— Ma maison était en ruine, ce qui n'est pas étonnant : les Noirs préfèrent leurs huttes. Mais les barrages étaient détériorés et les Noirs avaient quitté l'exploitation, redevenue terre sauvage. »

Interrogé par nous sur l'efficacité de la politique des homelands, il nous a fait toutefois une réponse admirable :

« Cette politique est la seule possible. Il faut simplement admettre que les Noirs ne peuvent pour le moment évoluer très vite et qu'une génération, au moins, sera nécessaire pour qu'ils apprennent les méthodes modernes. »

Aux termes de la loi sur les Etats bantous, ces Autorités ont vu leurs pouvoirs s'élargir, à l'exception du Zoulouland. Elles ont maintenant un statut qui équivaut à celui d'une Assemblée législative.

Le pouvoir exécutif est confié à un Conseil exécutif. Ces conseils, dirigés par un chef conseiller, sont composés de six membres, à l'exception de celui des Sothos du Sud qui n'en a que quatre. Chaque conseiller est également responsable d'un Ministère.

Dans chacun de ces futurs Etats, des services administratifs dont les postes sont occupés par des Africains, ont été créés. Des fonctionnaires blancs continuent néanmoins de les seconder jusqu'à ce qu'il y ait assez de Bantous pour les remplacer.

Il semble cependant que ces organismes soient restés à l'état embryonnaire, *sauf au Transkei, où vivent en permanence 1.600.000 Bantous, soit un tiers à peu près de la population des réserves.*

Ce territoire, qui était depuis 1956 seulement sous le régime de la loi de 1951, qu'il avait jusque-là refusé, demande le « self government » en 1961 et obtient, en 1963, une Constitution.

C'est en décembre 1963 que la politique de développement séparé trouva son expression la plus concrète lorsque les Xhosas reçurent leur autonomie dans leur Foyer du Transkei. Il s'agissait d'un événement extrêmement significatif de l'histoire politique des populations bantoues. Le mois précédent, l'Assemblée législative du Transkei — le premier Parlement sud-africain composé uniquement de Bantous — avait été élue au suffrage universel (1). A cette occasion, quelques 800.000 Xhosas du Transkei et d'autres régions d'Afrique du Sud étaient allés voter.

L'administration civile du Transkei avait été confiée à ses citoyens quelques jours avant l'élection de 1963. Le nombre de postes de fonctionnaires était alors de 2.476 dont 1.900 furent immédiatement occupés par des Bantous. Le nombre de fonctionnaires bantous au Transkei a depuis sensiblement augmenté et on escompte que dans un avenir proche, tous les postes seront occupés par des citoyens du Transkei. Les services gouvernementaux du Transkei comptaient en 1971 4.150 fonctionnaires à titre permanent, dont seulement 350 étaient des Blancs sud-africains.

---

(1) La majorité, au Transkei, est fixée à vingt et un ans, mais les contribuables qui sont en général de sexe masculin, peuvent voter à dix-huit ans. Certains analystes pensent que le contraire correspondrait mieux à la réalité, car la femme, bien que peu considérée officiellement au Transkei, y exerce une influence politique très importante (Propos tenu par M. E.F. Niksch, le 11 juillet à Umtata).

## — La Constitution.

La Constitution du Transkei (« Transkei constitution Act » du 30 mai 1963) prévoit que, au stade actuel, 45 membres de l'Assemblée législative seront élus et que les 64 autres sièges seront donnés à des chefs et à des chefs suprêmes — figures clés du système traditionnel bantou.

Le Transkei a son drapeau qui flotte à côté du drapeau sud-africain. Il a aussi son hymne national — (N'Kosi Sikelel i-Afrika). Les langues officielles du Transkei sont le xhosa, l'anglais et l'afrikaans mais le seshoeshoe est aussi utilisé pour les besoins de l'administration.

Une nationalité transkeienne a été créée. Elle est conférée non seulement aux Bantous résidant au Transkei, *mais aussi à tous les Xhosas vivant et travaillant en dehors et qui n'appartiennent à aucun autre pays bantou.*

Lors de sa première session de 1964, l'Assemblée du Transkei a élu un Cabinet composé d'un Premier Ministre et de cinq Ministres.

Le pouvoir législatif appartient à l'Assemblée législative du Transkei, la Bunga, et ne peut s'exercer sans l'approbation du Président de la République d'Afrique du Sud. Les pouvoirs législatifs de l'Assemblée et exécutifs du Cabinet sont assez étendus. L'Assemblée peut adopter des lois concernant les affaires de l'Etat à l'exception, actuellement, de celles relatives à la défense, aux affaires étrangères, à l'immigration, à certains aspects des transports, à la sûreté et aux finances, domaines qui restent présentement sous le contrôle de Prétoria, mais le Président de la République d'Afrique du Sud conserve un pouvoir de décision en des matières très importantes, comme l'autorisation de dissolution de la Chambre ou la démission du Cabinet.

Le Gouvernement sud-africain consulte toutefois le gouvernement du Transkei chaque fois qu'une loi touchant les domaines qui lui sont réservés affecte également le Transkei.

Le Transkei possède six Ministères : Finances, Agriculture et Forêts, Education, Intérieur, Ponts et Chaussées et Justice (pour les tribunaux de grande instance). La direction de ces Ministères est encore assurée par des fonctionnaires sud-africains blancs responsables devant le Cabinet du Transkei.

## — Les Élections.

Le plus gros problème, en cette année 1963, fut l'organisation de l'élection des quarante-cinq députés du Parlement. Il y avait en effet 70 % d'illettrés dans le pays. D'autre part, ces électeurs, on l'a vu, n'habitaient pas seulement le Transkei, mais aussi dans les grandes cités industrielles de la République. Le scrutin choisi fut le scrutin majoritaire.

La première réunion du Parlement eut lieu le 9 décembre 1963. On choisit alors (au scrutin secret), les Ministres d'Etat, et c'est à ce moment précis qu'apparurent des divergences politiques entre MM. Matanzima, l'actuel Premier Ministre, et Poto, candidat à ce poste, lequel se déclara brusquement pour l'intégration.

Sur les quarante-cinq élus, dix-neuf députés étaient des partisans de M. Matanzima : le Premier Ministre a donc été élu par les anciens chefs (détenant les 64 autres sièges), qui tenaient à l'Apartheid. Ceci explique l'attitude de la minorité du Parlement : « Nous sommes peut-être la minorité du Parlement, mais la *vraie majorité* des gens normalement élus. *Donc, nous représentons le pays réel !* »

Depuis 1963, deux nouvelles élections ont eu lieu : en 1968 et en 1973. Ces deux élections ont accusé un mouvement favorable au Premier Ministre : parmi les vingt et un députés de l'opposition, neuf sont d'anciens chefs de tribus et *douze seulement figurent parmi les élus*. L'argument utilisé par l'opposition, « nous sommes la majorité réelle parce que la majorité des élus » n'est donc plus tout à fait exact.

Il semble même que, d'ici quatre ou cinq ans, l'opposition sera très affaiblie. Un seul parti s'emparera du pouvoir, avec l'inévitable « strong man » ayant utilisé uniquement, pour parvenir, les armes démocratiques, tendance qui semble être celle de l'Afrique toute entière.

Dès la première élection, des bureaux de vote ont été créés dans toute la République. *Il n'y a pas eu de déplacements d'électeurs, ni de vote par correspondance*, car il était impossible de déterminer, dans les circonscriptions, la proportion de gens restant sur place et de gens partis travailler à l'extérieur.

La pierre d'achoppement des organisateurs des élections fut, bien évidemment, l'analphabétisme des masses. Aussi, pour soutenir ce début d'indépendance, un important effort d'alphabétisation fut tenté.

M. E.F. Nicksch, directeur des services du Ministère de l'Intérieur à Umtata, nous a expliqué que 1.700 écoles avaient dû rapidement être créées, la population scolaire passant de 200.000 à 500.000 enfants. Ces enfants alphabétisent à leur tour leurs parents, mais, nous a dit M. Nicksch, il reste tout de même, parmi les plus de trente-cinq ans, 60 % d'illettrés.

Dans ces conditions, il a été évidemment très difficile d'organiser les élections avec rigueur.

Pour la première élection, les noms des candidats figuraient sur les bulletins de vote. Il n'y avait alors pas de parti. Le bureau de vote était composé d'un « chef de bureau » et de deux témoins, choisis parmi des professeurs. Ces trois personnes devaient naturellement respecter le secret professionnel. On marquait d'une croix le papier apporté par l'illettré, sur lequel figurait le nom de son candidat. Cette élection fut particulièrement difficile car les candidats se livraient au racolage le plus éhonté.

Actuellement, celui qui ne sait pas lire doit *dire* pour qui il désire voter.

Diverses propositions ont été faites, pour serrer au plus près la vérité du vote. On a songé au système des symboles, puis on y a renoncé, car voter pour « un arbre » ou pour « une vache » donnait l'impression de remonter à la nuit des temps. Il n'était pas exclu, en outre, que certains citoyens ne fussent humiliés par ces méthodes, prenant ces symboles pour une plaisanterie, une façon comme une autre de les tourner en dérision... Ce plus, ce « symbol system » (utilisé dans le Sotho) aurait entraîné ici les pires confusions, ne serait-ce que l'utilisation des deux symboles du Premier Ministre !

A cause de tout cela, on prit la décision d'habituer les Bantous à un vote moderne.

Bien évidemment, des critiques continuent à se manifester : l'opposition accuse fréquemment le chef de bureau et ses deux témoins de truquer les élections. Cela a pu être vrai, mais c'est désormais difficile, car les deux témoins sont aujourd'hui choisis dans des partis rivaux : il y avait pour les gens du bureau une certaine façon d'influencer l'électeur illettré en lisant d'une certaine façon particulièrement appuyée le nom de leur candidat...

L'inconvénient, c'est que le vote n'est plus parfaitement secret.

Ces élections, et la participation à la vie publique, passionnent l'opinion, semble-t-il, et cela est général dans toute l'Afrique du Sud, en ce qui concerne les « non-Whites », que ce soit des élections à des Conseils locaux ou pour un Parlement comme au Transkei.

M. W.L. Howes, ancien « town clerk » de Durban, parlant des affaires indiennes (mais on peut facilement extrapoler) dit ceci :

« Chaque fois, ces conseils locaux ont fonctionné avec un succès remarquable » ; et M. Stanley Evans, town clerk de la ville du Cap, dans son livre « New Management Committees in local Government », commente (p. 98) : « le pourcentage de participation aux premières élections populaires, en 1966, donna le chiffre de 80 %, et même une fois 94 % des inscrits. Je doute que dans les communautés des vieux pays d'Europe on puisse trouver un tel pourcentage ».

Ces textes sont extraits du chapitre concernant les « coloured group areas », mais, encore une fois, la participation des Noirs est également très intense.

Ceci prouverait, si nous en doutions encore, que la création du Transkei, comme l'orientation d'autres bantoustans vers l'autonomie, s'est faite sous la pression des événements.

M. W.L. Howes — encore lui — écrit ceci, dans un texte distribué à la conférence des Town clerks de 1967 :

« Je suis parvenu à la conclusion que le développement des Gouvernements locaux non-Blancs, qui est en train de s'accroître dans notre pays en accord avec les schémas qui ont été adoptés, est l'un des événements constitutionnels les plus importants de notre époque. *Je crois également que l'affaire est urgente et que sur bien des points il est déjà trop tard...* »

\*  
\*\*

Nous sommes loin du petit Gouvernement local de bas niveau, qui faisait alors partie de la province du Cap, et dont la situation était fort ambiguë, entre le Cap et Prétoria, qui se partageaient la responsabilité du Transkei.

Nous sommes loin de la petite Assemblée de personnes *désignées* des débuts, personnes qui pouvaient seulement *donner un avis*, et ne s'occupaient que d'agriculture et de petites affaires de justice. L'Assemblée tout entière était de race noire, bien sûr, mais qu'était cette Assemblée sans pouvoir en face d'une Administration blanche qui prenait ses directives à Prétoria ?

— **L'Administration locale : Le « townships board » et les « local committees ».**

La première « autorité locale » au Transkei fut créée le 1<sup>er</sup> juillet 1972.

Le « townships board » (bureau, ou conseil des townships) est assisté par des Commissions ou Conseils locaux nommés par le Ministre des Affaires et du Développement Bantou, dont le rôle est de conseiller, de maintenir et au besoin d'aider au développement des affaires locales. Ces Conseils s'appuient à leur tour sur la structure administrative et les ressources du bureau pour gérer le territoire qui se trouve sous leur contrôle. Le premier conseil local composé de citoyens noirs du Transkei fut installée à Tsomo en avril 1972.

Le « townships board » est également chargé de créer une ou des Commissions consultatives chargées de s'occuper des divers groupes ethniques sous sa juridiction, de façon à être au courant de tous les problèmes de ces groupes. Cette appartenance aux Commissions consultatives donne à la population xhosa une expérience qui peut être ensuite fort utile pour devenir membre du Conseil local.

D'ores et déjà, le « townships board » forme des fonctionnaires bantous en vue de pourvoir à l'avenir aux fonctions de Town clerks, trésoriers, etc. des futures collectivités locales. Des secrétaires bantous sont déjà nommés à Bizana, Cofimvaba, Ngqeleni et Tsomo.

Les membres du « Townships Board » du Transkei sont les suivants :

- M. J.L. Pieterse, *président*.
- M. P.A. Franken, *vice-président*.
- M. J.L.J. van Vuuren.
- M. G.E. Sparg.
- Dr J.H. Hofmeyr.

Administrativement, le bureau se divise en sections : la section administrative, la section financière, la section technique et la section de la santé.

Le « Townships Board » du Transkei, qui siège à Umtata, défini par la Proclamation R. 41 de 1970 contenue dans la section 60 de la Constitution du Transkei (Act 48 de 1963), doit contrôler les collectivités locales des 19 villages suivants : Bizana, Cala, Cofimvala, Elliotdale, Ngamakwe, Tabankulu, Willowvale ; Flagstaff, Kentani, Libode, Lusikisiki, Ngqeleni, Tsolo ; Mount Ayliff, Mount Fletcher, Mount Frere, Mganduli, Qumbu, Tsomo.

Dans tout le territoire soumis à sa juridiction, le bureau possède les droits, pouvoirs, fonctions, devoirs et obligations d'une véritable municipalité. Les pouvoirs accordés à ce bureau sont identiques aux pouvoirs dont sont investies les autorités locales de la République.

Avant l'établissement de ce « Townships Board », une telle fonction revenait aux « village management boards » et « local boards » évoqués dans le chapitre des institutions municipales de la République : le village de Cala avait même un Conseil municipal. Mais depuis qu'aux termes de la section 60 les villages sont destinés à être administrés par les Bantous, les Blancs qui s'occupaient des affaires locales, soit comme conseillers municipaux, soit comme fonctionnaires, sont partis peu à peu, et leur départ provoqua un désordre administratif très réel. D'où la création de ce « Townships Board » pour le Transkei, dont le rôle en quelque sorte est d'être une autorité de relais jusqu'au jour où les « Transkeians » suffiront à la tâche, et comme fonctionnaires, et comme conseillers.

Situation d'attente. Jusqu'au moment où l'expérience sera définitive.

## **La justice.**

La justice elle-même est en pleine évolution. « Le rôle du Ministère de la Justice, au Transkei, est de faire appliquer la loi et de maintenir l'ordre, en accord avec les lois propres du Transkei, et avec les principes de justice et d'équité » : voici la définition que nous trouvons dans un document bleu frappé d'un blason où l'on distingue une tête de bœuf, un épi de maïs et une roue, blason bien afrikaner, tenu vertical par deux lions debout. Sous le blason, une date : 1974. Ce document a été publié par « Visa publications », avec « l'approbation et la coopération du Gouvernement du Transkei ».

L'année 1973 a vu deux grandes innovations dans le système judiciaire du Transkei, nous dit ce document :

1° La création de la « High court » du Transkei, le 1<sup>er</sup> août 1973, par la Proclamation n° R. 173. Le Président de cette cour, M. G.G.A. Munnik, prêta serment comme Président de la Haute-Cour du Transkei devant le Président de la Cour suprême d'Afrique du Sud lors d'une impressionnante cérémonie.

2° La création dans cette High court des postes d'Attorney général (en France : Procureur de la République) et de greffier en chef. M. G.H. Titterton, ancien avocat à Cape Town, (qui reçut lui-même notre délégation le jeudi 11 juillet dans son bureau du Ministère) est le Premier Procureur de la République (Attorney général) du Transkei, tandis que M. T.J.P. de Goede en est le premier greffier en chef.

La Cour régionale du Transkei consacra la fin de l'année 1973 à la mise en ordre des affaires en cours. Elle fonctionna dans plusieurs centres différents et dégagea la « High court » et la Cour des magistrats de nombre de causes criminelles.

Autrefois, la Cour de justice du Transkei était une de ces cours itinérantes évoquées à la page 89 de ce rapport. Elle disposait à Umtata d'un petit bâtiment datant de 1920 dont l'insuffisance fut bientôt évidente, vu l'extraordinaire augmentation de la criminalité. Un bâtiment plus important fut construit en 1968, où les juges de Grahamstown venaient quatre fois par an. Les avocats accompagnaient cette Cour itinérante.

Dans la perspective de l'indépendance, la nouvelle « High court » fut entièrement créée avec ses propres juges et ses propres avocats. Comme en Angleterre, l'Attorney général est un fonctionnaire. Il est sous contrat pour un certain nombre d'années. L'Attorney général répartit les affaires entre les diverses cours du Transkei.

En somme, cette « High court » de Umtata joue pour le Transkei le rôle de Cour suprême. Cependant ses jugements peuvent n'être pas définitifs. Comme pour les Cours suprêmes régionales de l'Afrique du Sud, *il est possible de faire appel de ses décisions auprès de la Cour suprême de Bloemfontain* mais il n'est pas interdit de penser que, lorsque l'indépendance sera définitive, l'appel suprême aura lieu à Umtata même.

La hiérarchie des Cours de justice est toute semblable à celle de l'Union sud-africaine.

En haut, la « High Court », qui peut se saisir de tous les cas.

Au-dessous, la « Regional Court » et les « Magistrate's Courts » qui, en matière criminelle, n'ont à juger que des cas entraînant une peine maximum de six mois de prison. Mais, si les juges ont le sentiment que la « High Court » est trop importante pour l'affaire jugée, autorisation peut être donnée aux « Magistrate's Courts » d'aller au-delà de six mois de peine. La Cour régionale peut même juger des cas entraînant trois ans de prison.

Il y a dans le Transkei *beaucoup d'affaires criminelles, et peu d'affaires civiles*. En matière civile, la Cour de magistrats est compétente jusqu'au plafond de 2.000 rands d'amende (14.000 F) : c'est à peu de choses près la même compétence que dans le reste de l'Afrique du Sud.

La Cour régionale, comme ailleurs en Afrique du Sud, ne traite que des affaires criminelles. Aussi, lorsque les parties en font la demande, une affaire civile même inférieure à 2.000 rands peut être jugée par la High Court. C'est plus coûteux, mais les juges sont plus

compétents qu'à la « Magistrate's Court » où le juge poursuit encore souvent sa formation professionnelle.

Il n'existe pas dans le Transkei l'équivalent d'un M. Van Heerden à Prétoria, commissaire aux affaires bantoues, supervisant les « native courts » : le Transkei est un Etat en formation. Les « native courts » et les « courts basses » n'ont plus ici leur raison d'être. Mais un magistrat s'occupe de litiges cadastraux et des petits drames des villages, qui sont le plus souvent des problèmes d'adultère réglés par le « chief » au niveau traditionnel avec tout le pittoresque d'usage : « L'homme qui vit dans cette chemise est en ce moment avec ma femme ! », et la « victime » brandit devant le chef l'objet accusateur qui déterminera le jugement.

Si les justiciables ne sont pas satisfaits des conclusions du chef enregistrées par le magistrat, ils portent leur affaire devant la Cour des magistrats. S'ils sont encore mécontents, ils ont le droit de la faire juger en dernier ressort par la High Court. Celle-ci continue à juger ce genre d'affaires, bien entendu, *selon les coutumes locales*.

Devant leur chef, les justiciables se défendent eux-mêmes, soutenus éventuellement par leurs témoins, mais, dès qu'ils arrivent au niveau des Cours de magistrats ils peuvent utiliser les services d'un attorney (avoué), et, bien entendu, d'un avocat devant les High Courts.

Il s'écoulera beaucoup d'années, avant que le Transkei possède suffisamment d'avocats noirs, nous a dit M. Titterton.

Il existe actuellement à Umtata un seul avocat de race noire. Mais il en existe deux ou trois à Johannesburg qui, lorsqu'ils auront la compétence professionnelle suffisante, pourront être juges. Il n'y a pas encore de juge noir au Transkei.

En général, les Noirs préfèrent devenir attorneys (avoués), parce qu'ils veulent rapidement gagner leur vie. Il se trouve donc à Umtata beaucoup plus d'attorneys noirs que de blancs.

Ici comme ailleurs en Afrique du Sud, les juges sont choisis parmi les avocats, de préférence parmi les « senior advocates ».

D'une façon générale, les Noirs préfèrent, pour le moment, être défendus par des avocats de race blanche — tout comme ils préfèrent, à Umtata, la générosité des rares commerçants blancs qui sont restés sur place. Ceci est tout à fait explicable : celui qui accède à la richesse et au pouvoir, dans sa hâte à s'affirmer, piétine bien des sentiments.

Les juges du Transkei se trouvent donc en face d'une criminalité croissante dont l'origine est double :

- d'abord, les vieilles haines de tribu à tribu, qui se transmettent — comme autrefois en Corse — de génération en génération, provoquant de tragiques batailles d'adolescents ;
- ensuite, l'instabilité et la marginalité des Noirs rejetés par les grandes villes industrielles parce qu'ils ne parviennent pas à s'adapter au travail : sans ressources, ils volent pour vivre, et vont jusqu'au crime.

Dans le premier cas, les juges recourent parfois, pour corriger les adolescents trop agressifs, aux vieilles écoles d'initiation tribale, où les « initiés », les « anciens », font mener aux novices une vie spartiate à base de rites religieux qui parvient à les calmer définitivement.

On voit que cette adaptation de la justice européenne à la justice traditionnelle est extrêmement souple.

Les magistrats sont également officiers d'état civil et président aux mariages.

Le mariage bantou peut être contracté selon le régime des tribus, mais il peut être également contracté devant l'Eglise chrétienne.

Traditionnellement, la femme bantoue « s'achète ». Plus l'homme pourra offrir de moutons ou de bœufs au père de la jeune fille, plus belle sera celle-ci : cette indemnité, payée en têtes de bétail, est le « lobola », tradition qui se perd dans la nuit des temps. Naturellement, en cas de divorce, le père restitue l'indemnité. (C'est dire quelle valeur d'échange représente le bétail. Le berger xhosa ne voit que cette richesse immédiate : il ne comprend pas encore qu'il risque, par la surabondance des animaux, de dégrader la terre arable).

La première femme épousée légalement s'installe dans une hutte, à droite de celle de son mari. La deuxième femme (s'il parvient à s'acheter une deuxième femme) aura donc la hutte de gauche.

En ce qui concerne l'héritage, les premiers héritiers seront les enfants de la première femme, et, si un homme meurt sans enfants, son frère doit épouser cette femme, jusqu'à ce qu'elle ait un enfant, afin d'assurer l'héritage. A ce moment-là, il est tenu de la quitter.

Si le frère est déjà marié, l'opération est tout de même possible : l'asservissement de la femme noire ne laisse pas de place, on le sait, à la jalousie...

Les magistrats du Transkei dépendent du Ministère de la Justice d'Umtata, Ministère qui est divisé en deux sections : d'une part la « Head Office Administration » et d'autre part le « District Administration ».

1° La « *Head Office Administration* », comme son nom l'indique, groupe les structures de direction avec, dans l'ordre :

- le Ministre ;
- le Secrétaire général qui a pour tâche le planning, l'organisation, la coordination et le contrôle du travail du Ministère ;
- le Secrétaire général assistant ;
- le conseiller juridique, qui doit travailler aussi bien pour les Ministères du Transkei que pour l'Assemblée législative et qui participe, en tant que juriste, à l'élaboration des lois ;
- la section de la Magistrature, dirigée par un haut fonctionnaire. Cette section étudie les lois et la procédure. Elle étudie et révisé les statuts de la Magistrature, veille à la bonne interprétation des lois sur les boissons alcoolisées ainsi que de toutes les ordonnances officielles applicables au Transkei, veille également à leur application, ainsi qu'à l'organisation des services travaillant pour le compte du Ministère de la Justice ;
- la section des services généraux, dirigée par un directeur adjoint, dont le rôle est l'administration des services, la conservation des archives ministérielles, la fourniture de documents ;
- l'Inspecteur ministériel, qui est responsable des vingt-six bureaux judiciaires du Transkei et s'occupe de la modernisation et de l'adaptation de ces services à leur tâche ;
- le commissaire de la police du Transkei avec son état major de douze personnes. Ce fonctionnaire est responsable des cinq bureaux de police du Transkei, sous le contrôle des services centraux du Ministère de l'Intérieur de la République d'Afrique du Sud ;
- le Directeur des prisons du Transkei et son état major de huit personnes et qui est responsable des seize prisons du pays : organisation, direction, contrôle, approvisionnement, tout passe par lui. Les responsabilités du Ministère des prisons à Prétoria lui ont donc été transmises.

2° La « *District Administration* ».

Il y a vingt-six districts dans le Transkei, qui correspondent aux vingt-six « magistrates offices » cités plus haut.

Exercent dans ces districts : un chef magistrat, cinq magistrats principaux, six magistrats « senior », vingt-quatre magistrats, neuf magistrats-assistants, quatre assistants juridiques, deux clercs principaux, trente-neuf clercs « senior », soixante-seize clercs de grade I, cent quatre-vingt-un clercs de grade II, cinquante-huit documentalistes et sept dactylographes. Sur un total de quatre cent douze personnes, 10,3 % sont des Blancs en service détaché et 89,7 % sont des Transkeians.

Il est intéressant de savoir que sur l'ensemble, six magistrats, seize magistrats-assistants et un assistant juridique sont Transkeians. Quatre de ces magistrats contrôlent leur administration et leur district et l'un d'entre eux est même chef de district. Dans dix autres districts, le chef administratif est un fonctionnaire blanc détaché, mais tous les autres fonctionnaires sont Transkeians.

Beaucoup des employés des Cours de justice sont également transkeians.

Ces « magistrats », en dehors de leurs fonctions judiciaires, à la fois civiles et criminelles, doivent assurer d'autres tâches :

- en relation avec le Ministère de l'Intérieur, ils supervisent les problèmes du travail, de l'enregistrement des naissances, mariages et décès, les élections, les statistiques ;
- en relation avec le Ministère des Finances, ils sont receveurs des impôts ;
- en relation avec l'agriculture et les forêts, ils jouent le rôle de conseillers.

Ces fonctionnaires se partagent également d'autres responsabilités, propres au Transkei : les travaux publics, la santé, l'éducation.

Il existe à l'intérieur du Ministère de la Justice des possibilités de promotion sociale pour les fonctionnaires qui veulent devenir juristes. Les frais de leurs études par correspondance sont payés par l'administration, et, en outre, certains de ces fonctionnaires sont sélectionnés pour aller faire leurs études à plein temps à l'Université de Fort Hare.

Nous avons vu que la Police dépend également du Ministère de la Justice selon l'Act n° 48-1963 de la Constitution du Transkei. Etant donné la définition du rôle de ce Ministère, l'application de la loi et le maintien de l'ordre (cité au début du chapitre de la Justice) cela a pu sembler logique.

Nous avons vu également que la Police du Transkei ne peut agir que dans un cadre donné par le Ministère de la Justice à Pretoria.

Il a été prévu qu'en 1974, six stations supplémentaires de police seront créées au Transkei par les services de Pretoria.

Le rôle de la police est complexe. Outre le maintien de l'ordre, c'est elle qui, dans les bureaux des vingt-six districts de la justice, s'occupe des problèmes de retraite, d'impôts. Elle est responsable également de l'ordre au sein des tribunaux.

Le Ministère de la Justice peut créer ou supprimer à l'intérieur du Transkei des tribunaux, « Magistrate's Courts » ou « Bantu Affairs Commissionner's Courts ».

Il peut également ordonner le transfert et la fusion des Cours basses existant encore selon l'ancien système dans ses propres structures.

\*  
\*\*

L'indépendance du Transkei est donc bien encore limitée. Il ne peut pas réviser à son gré la Constitution que le Parlement de l'Afrique du Sud lui a octroyée, et les questions concernant la police, la défense nationale, la diplomatie, les moyens de communication, la monnaie, la douane, l'immigration restent du ressort de Pretoria.

L'avenir du Transkei, et donc l'accroissement de ses responsabilités, dépendra désormais de son peuple. Si ce peuple se « prend en charge » lui-même, fournit des hommes capables de gérer le pays, la formule peut être bonne. Et il faudra non seulement une bonne administration, de bonnes lois, une bonne justice, mais surtout, dans ce pays essentiellement agricole, une bonne agriculture.

Le premier problème est celui de la stabilisation du sol, qui a tendance à s'ébouler dans l'Océan Indien. Il y a également l'aménagement des points d'eau, l'installation de clôtures, la diversification des cultures, le renouvellement des races de bétail.

Le Ministère de l'Agriculture du Transkei a créé des « services supplémentaires » pour éduquer les agriculteurs, mais bon nombre de Xhosas considèrent encore que le nombre de têtes de bétail est plus important que la qualité de ce bétail, ce nombre étant, comme nous l'avons vu, un symbole de fortune et de rang social...

Il y a encore beaucoup à faire : le Xhosa qui n'a pas voulu écouter les conseils des Services perce, pour ses troupeaux, des brèches dans les clôtures du voisin qui, pratiquant, lui, le pacage organisé, possède des pâturages d'herbe verte et tentante ; le commerçant xhosa se hâte parfois de s'enrichir, au mépris de toute fraternité...

Mais ce ne sont probablement que des incidents de parcours : le Transkei se trouve à la charnière de l'Ancien Monde et du Nouveau (1).

... De l'Ancien Monde, subsiste également le curieux système du « droit d'occupation » en matière de propriété, qui règne encore sur

---

(1) Ici, intervient encore le témoignage de notre « pionnier ». Un de ses amis, conseiller agricole au Ministère de l'Agriculture, n'obtint rien, en un premier temps, des agriculteurs noirs. La seconde année, faisant preuve d'autorité, il provoqua une magnifique récolte et se réjouit. Son triomphe fut de courte durée : la troisième année, les paysans s'étaient reposés. « Pourquoi travailler ? ont-ils dit, la récolte obtenue nous permet de vivre pendant deux ans ! ».

...Quant aux anciens ouvriers agricoles de notre ami pionnier, dès leur retour « chez eux », ils avaient abandonné les méthodes de culture évoluée auxquelles il les avait initiés.

tout le nord du pays. Ce droit d'occupation est « transmissible » mais non négociable. Il est donc indéfini, mais le lot non conservé revient à l'Etat.

Pourtant, dès 1908, sous le règne d'Edouard VII, l'acte d'achat était déclaré possible : il devait avoir lieu devant un représentant de l'Administration, chargé de l'authentifier. Dans la pratique, cette formule n'est pas appliquée : « Je suis là depuis onze ans, nous a dit M. Niksch, et je n'ai jamais eu connaissance d'un seul acte de vente ».

Dans la partie sud du pays, par contre, la propriété privée existe comme en Europe.

... De l'Ancien Monde, subsiste encore une énorme disparité des revenus, mais surtout une grande injustice fiscale. Certain médecin qui arrivait à gagner 60.000 rands (420.000 F) dans son année, payait encore à une époque relativement récente un impôt sur le revenu dérisoire. Ceci, toutefois, vient d'être quelque peu corrigé : ce médecin paierait aujourd'hui 6.000 rands d' « Income Tax », soit 10 %.

L'impôt sur le revenu produit annuellement au Transkei 15.000.000 de rands, tandis que l'apport de Pretoria est de 65.000.000 de rands. Il est intéressant de savoir que sont rapatriées à Umtata toutes les « Income Tax » sur les revenus gagnés à l'extérieur du Transkei, revenus qui représentent environ 75.000.000 de rands. Le Gouvernement du Transkei serait d'ailleurs désireux de faire rapatrier dans les familles restant sur place le quart de ces salaires.

L'Apartheid ainsi conçu, c'est le développement séparé avec « surveillance » et « assistance ». Pretoria donne 65.000.000 de rands au budget du Transkei, prête ses services, les compétences de ses agents. Les Postes et Télécommunications sont assurées par l'Union ; les chemins de fer du Transkei sont supervisés par la compagnie sud-africaine ; les belles routes goudronnées sont entretenues par Pretoria — les autres sont celles qui dépendent d'Umtata.

Selon la qualité, le flair historique, la psychologie, l'habileté des gens qui sont au pouvoir, de part et d'autre, ce développement séparé avec « surveillance » et « assistance » peut être un instrument de paix ou de guerre (1).

---

(1) Cette « qualité », nous l'avons trouvée chez M. Niksch, directeur des services du Ministère de l'Intérieur, dont chaque propos nous touchait, ainsi que la conscience qu'il avait de sa mission :

« Quand nous partirons, je voudrais que nous partions en amis », nous a dit pour conclure cet homme admirable, à qui Pretoria a donné pleins pouvoirs depuis onze ans.

Quel est le degré de culture politique et donc la volonté politique des masses noires prolétarisées de Johannesburg ? Comment se passent les rencontres, lors du retour au pays, avec le peuple encore archaïque resté sur place et que sollicitent encore les souvenirs des vieilles luttes tribales ? Quel est l'impact sur ces masses de la libération de ce que le journaliste du « Monde » appelle « le glacis sud-africain » ?

Existe-t-il quelque part un catalyseur apte à faire jaillir l'unité ? Treize millions de Bantous rêvent, dit-on, de dominer la race blanche et M. Guzana, chef démocrate de l'opposition à M. Matanzima, farouche ennemi de l'Apartheid, et qui sait pourtant le rôle bénéfique du Blanc dans les progrès évidents du Transkei, crie en même temps au scandale : le Transkei, c'est le retour aux réserves tribales ! Que le Noir participe aux élections dans *toute* l'Afrique du Sud, et l'on verra !

Or, M. Guzana est soutenu par les étudiants et les enseignants, mais, sur les 64 chefs de tribu siégeant à l'Assemblée, 58 veulent poursuivre l'expérience du Transkei...

---

## CONCLUSION

Comment conclure ce voyage dans l'espace et dans le temps — qui est également un voyage, plus austère et moins attachant en apparence, à l'intérieur des structures, invisibles mais réelles, politiques et juridiques, qu'inventèrent ces Européens transplantés ? Ces structures ne sont-elles pas elles-mêmes un paysage qu'il s'est agi pour nous de décrypter ?... En un temps bien trop court, hélas.

Deux courants semblent avoir contribué à les créer :

- le courant libéral européen, qui a abouti aux notions de République parlementaire, d'indépendance de la justice ;
- un courant que nous pourrions qualifier de « courant pionnier », issu tout droit de ces conquérants de l'époque classique qu'étaient les Boers. « Toute chose est à qui la rend meilleure » : ils pourraient adopter cette formule.

Ce courant souterrain est parvenu jusqu'à nous et sa contemporanéité avec un réalisme économique exigeant la promotion des Noirs n'est pas l'une des moindres curiosités de ce pays. En somme, le réalisme quasi féodal des xviii<sup>e</sup> et xviii<sup>e</sup> siècles, habillé de la justification calviniste, rencontre sous nos yeux le réalisme « technocratique ». Ils ne peuvent que se heurter. Ils le font déjà. Mais « nécessité fait loi » :

La poussée du monde extérieur, l'indépendance reconnue par le Portugal à ses territoires d'outre-mer, la poussée intérieure de l'économie se conjugueront-elles pour que Pretoria lâche désormais du lest ?

Mais peut-on arrêter un Boeing en vitesse de croisière ?

Le Gouvernement d'Afrique du Sud *ne peut pas* tout réformer d'un seul coup. Compte tenu de ce que nous avons appris sur le mode de vie des Bantous, leur sédentarisation récente, la persistance et le frein de leurs coutumes tribales, la création des Homelands et du Transkei n'était sans doute pas une idée si scandaleuse. Seule une analyse extrêmement rapide put aboutir à la notion cynique de « Réserves », où l'industrie des Blancs garde au chaud sa main-d'œuvre : « Tout se passe comme si », bien sûr, mais ce n'est point l'exacte vérité.

La vérité semble être qu'il y a dans ce pays plusieurs vérités. On ne peut même pas dire : la vérité des Noirs et la vérité des Blancs. En premier lieu parce que les Blancs ne sont pas d'accord entre eux, nous

l'avons vu (1). En second lieu parce que la notion de « Noir » recouvre une autre notion, la notion d'archaïsme. Ces Noirs des tribus, ce sont nos montagnards des hauts plateaux qui en 1920 croyaient encore aux sorcières et au démon, et se méfiaient des machines agricoles et des trains qui passaient dans les vallées françaises.

Le temps jouera-t-il pour ce pays courageux, prospère et travailleur, où *tout le monde* profite plus ou moins, mais « profite », de la prospérité ?

... Ou le souvenir des humiliations passées et présentes, fortifié par les événements du jour, arrivera-t-il à créer une situation passionnelle conduisant à la ruine ? Car il ne faut pas se leurrer : le départ des Blancs, ce serait la ruine, et pour longtemps.

Comment remettre en route cette énorme machine, construire ces barrages, ces tunnels monstrueux, ces centrales hydro-électriques, comment faire vivre les immenses fermes, sans techniciens, sans ingénieurs, sans cadres ?

L'on est en droit, cependant, d'espérer que la richesse du pays, les contradictions des Noirs, permettront de gagner un temps précieux...

\*  
\*\*

Sinon, pour les Blancs, ce serait la fin de tout.

Déjà, ils souffrent du manque de racines : n'a-t-on pas l'impression qu'ils se tournent déjà, inconsciemment, vers les racines noires ? La culture importée, chrétienne et calviniste, ne les aiderait-elle plus à vivre ?

... Le plus beau ballet d'Afrique du Sud, dansé par la Compagnie de ballets du Cap, « La Reine de la pluie », est l'adaptation d'une légende des « Boshimen », ce peuple le plus ancien d'Afrique australe, transmise de bouche à oreille par des générations de conteurs.

*« La Reine de la pluie », originaire de Rhodésie, est venue du Transvaal pour échapper à la colère de son frère, jaloux de voir qu'elle est la préférée de son père, roi des tribus entre le Limpopo et le Zambèze.*

---

(1) Et nous savons que les Noirs eux-mêmes ne s'entendent pas : M. Matanzima a ses opposants, dont M. Knowledge Guzana, et nous avons d'autre part évoqué à plusieurs reprises les haines de tribus, encore si vivantes qu'il a été impossible, nous a-t-on dit à l'usine Paulstra (visitée par la délégation à Rosslyn), de faire diriger les ouvriers noirs par un contremaître d'une autre tribu.

« *La princesse et sa suite errent à travers le Transvaal et s'arrêtent dans la montagne où ils vivent heureux et cachés.*

« *Mais une sécheresse sans précédent les menace de mort et la tribu supplie la princesse d'intercéder auprès de ses aïeux pour qu'il pleuve... »*

C'est bien le retour aux sources, mais non aux sources européennes d'un peuple déraciné et conquérant : au-delà des mines d'or et de diamant, des aciéries et des vibrations de la vie moderne, au-delà de l'ivresse d'une expansion éclatante, on pourrait croire que demeurent une espèce d'angoisse, un désir inavoué de vérité première.

« Dieu est avec nous » : peut-être le dieu des avions et des trains, le dieu de la réussite, de la fuite en avant, des belles piscines au milieu des parcs.

Mais le Dieu des prophètes et des poètes est absent. Une sève spirituelle et nourricière reste bloquée dans les racines de cette terre si belle, n'arrive pas jusqu'aux rameaux visibles de la civilisation moderne — qui est celle des Blancs.

Alors, les artistes blancs se tournent vers le pays inconnu : non pas le pays des banlieues charmantes et confortables où, somme toute, le corps, sinon l'âme, trouve à vivre, mais le pays impalpable du passé et du temps, celui dont toute civilisation a soif, au-delà des frontières visibles, celui qui ne sait plus, tel le poète afrikaan N.P. Van Wyk Louw, s'il est noir ou blanc :

« *Mon âme nue désire, sans scrupules,  
En toute simplicité te joindre,  
Ainsi que nos rêves d'un sommeil profond,  
Ainsi que les arbres dans le crépuscule  
S'élèvent vers la lune bleue ;  
Te joindre, chargée de tous ses désirs sombres  
Et dire les choses sacrées et jamais entendues  
Devant lesquelles les gens frémissent  
Et qui vacillent le long des frontières  
De mes paroles obscures. »*

— FRONTIÈRES —