

## LES DROITS DE L'HOMME ET L'AFRIQUE

### VERS LES INSTITUTIONS AFRICAINES POUR LA PROTECTION INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME ?

par

Karel VASAK

Docteur en droit, chargé de cours à la Faculté Libre de Droit  
et des Sciences Economiques de Besançon \*

Depuis que, pour la presque totalité de son territoire, l'Afrique a cessé d'être le prolongement de l'Europe, et les Africains « des négatifs des colonisateurs »<sup>1</sup>, les Etats nouvellement indépendants s'efforcent de trouver à leurs problèmes des solutions qui tiennent compte des caractéristiques particulières du continent massif et des peuples qui l'habitent. La négritude, comprise comme « l'ensemble de valeurs de civilisation du monde noir »<sup>2</sup>, la voie africaine du socialisme sur laquelle semblent se rencontrer aussi bien les Africains arabes que les Africains noirs, et qui, seule, déboucherait du sous-développement vers la libération de l'homme africain, la nécessité de parachever la décolonisation, constituent autant d'attitudes, sinon d'impératifs communs — avec des nuances importantes, certes — à tous les Etats de l'Afrique. Mais, de quelque côté que l'on aborde les problèmes africains, c'est l'homme que l'on rencontre.

On a pourtant dit qu'en Afrique l'homme ne pouvait guère être « la mesure de toutes choses », tant la nature l'écrasait pour l'intégrer dans la chaîne de la vie qui n'est pas seulement humaine. Sans doute l'hospitalité du « lac » de la

\* La présente étude n'engage que la responsabilité personnelle de son auteur qui est Chef de division au Secrétariat général du Conseil de l'Europe. La question traitée ici n'a jusqu'à présent guère retenu l'attention des auteurs; toutefois, il convient de mentionner le mémoire sur « Les éléments pour une théorie des droits de l'homme en Afrique », soutenu, en 1965, par M. Juan de Miguel Zaragoza, magistrat espagnol détaché auprès du Gouvernement du Maroc, devant le Centre des Hautes Etudes européennes de Strasbourg.

<sup>1</sup> Cf. L.S. SENGHOR : *Pierre Teilhard de Chardin et la politique africaine* (Cahier n° 3, Editions du Seuil, p. 17).

<sup>2</sup> *Op. cit.*, p. 20.

Méditerranée, berceau de la civilisation européenne, n'a-t-elle rien de comparable avec l'hostilité de la « mer » du Sahara.

Mais il reste qu'aujourd'hui l'homme africain, s'il ne ressemble pas à l'individu-roi de l'Occident, n'en voit pas moins se poser le problème de la protection de ses droits fondamentaux face à un Etat dont les responsabilités en Afrique dépassent largement celles d'un Etat-gendarme classique.

Les droits de l'homme africain, voilà une notion qui semble cependant appartenir à un passé presque révolu, car elle rappelle les mots d'ordre de la lutte contre le colonialisme.

Faut-il en déduire que la décolonisation, en apportant l'indépendance à l'Afrique, a du même coup garanti à l'homme africain ses droits et libertés fondamentaux ? On peut en douter. L'indépendance politique est très certainement la condition *nécessaire* de l'existence même des droits de l'homme en ce sens que, là où elle n'existe pas, l'homme ne peut être libre puisqu'il lui est interdit de se libérer. Mais est-elle la condition *suffisante* du respect des droits de l'homme ? Personne n'oserait le soutenir, tant il est évident que l'indépendance politique, si elle est toujours synonyme de libération de la collectivité, peut aboutir à l'asservissement des individus.

Qu'en est-il des droits de l'homme en Afrique indépendante, à l'heure où celle-ci définit les voies vers son unité ? Les droits de l'homme ne constituent-ils pas une telle voie ? Telles sont les questions auxquelles les pages qui suivent sont consacrées.

#### I. — LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME EN AFRIQUE

Dans l'état de sous-développement où se trouvent presque tous les pays africains, il peut à première vue paraître théorique de parler des droits de l'homme. Comment un paysan de la brousse peut-il apprécier la liberté d'expression, alors que la possibilité de disposer d'engrais modernes aurait été pour lui beaucoup plus précieuse ? Comment l'ouvrier habitant un bidonville peut-il comprendre la notion de droit de propriété, alors que tout ce qu'il possède se réduit à sa paire de bras et à une famille souvent nombreuse ? En sens inverse, n'est-il pas injuste de protéger le droit de propriété des grandes entreprises étrangères dont le budget total dépasse, quelquefois de beaucoup, le budget de l'Etat où elles occupent la place dominante ? Comment ne pas limiter la liberté d'expression, alors que les journaux se trouvent souvent entre les mains de sociétés ayant leur siège hors d'Afrique ?

Pour sortir du sous-développement, l'Afrique ne doit-elle pas abandonner la conception en quelque sorte « abstentionniste » des droits de l'homme qui a toujours inspiré les pays économiquement développés puisque, pour ceux-ci, les droits de l'homme ont toujours signifié l'interdiction pour l'Etat de s'ingérer dans la sphère de la liberté individuelle ? Or, l'Etat, loin d'être un oppresseur en Afrique, ne constitue-t-il pas le moyen, le seul moyen peut-être, permettant de sortir du sous-développement ? En d'autres termes, l'Etat africain n'est-il

pas, par la force des choses, appelé à jouer un rôle beaucoup plus actif que l'Etat-gendarme des pays développés ? Manquant de capitaux, l'Afrique n'en détient qu'un seul : le capital que représentent ses hommes; mais pour mobiliser les hommes, l'Etat ne doit-il pas nécessairement porter atteinte à leurs libertés ? Alors que, par exemple, le travail forcé doit rester interdit, n'est-il pas néanmoins souhaitable d'instaurer un service de travail obligatoire ? D'autre part, la mobilisation des énergies nationales peut-elle être le résultat de compromis laborieusement réalisés entre des factions opposées, c'est-à-dire entre plusieurs partis politiques ? L'Etat étant appelé à jouer le rôle primordial, ne doit-il pas disposer d'une seule « courroie de transmission », d'un seul parti politique ? Or, peut-il y avoir une liberté d'opinion dans un pays où tous les journaux défendent les positions et les mots d'ordre du parti unique ? La notion même de parti unique n'est-elle pas inconciliable avec les droits de l'homme ?

Mises bout à bout, toutes ces questions ne suggèrent-elles pas qu'en l'état actuel du développement des pays africains, les droits de l'homme ne seraient que ceux du riche, c'est-à-dire de l'étranger, de l'« Européen », alors que le pauvre, c'est-à-dire l'autochtone, l'Africain, risquerait tout juste de se voir imposer l'obligation de respecter ces droits qu'il n'a pas les moyens de posséder.

En faisant les quelques réflexions qui précèdent, on s'aperçoit à tout le moins qu'un homme de bonne foi ne peut considérer le problème des droits de l'homme de la même manière et dans les mêmes termes en Afrique et en Europe. Faut-il alors que les Africains jettent les droits de l'homme « aux orties » pour n'y voir qu'une invention néo-colonialiste de ceux qui, par ce biais, cherchent à protéger ce qui reste en Afrique des « Européens » et de leurs propriétés ?

Si aucun des pays africains ne soutient cette position extrême, c'est parce que le régime colonial dont ils ont presque tous été les victimes, méconnaissait, de par son essence même, trop l'homme pour que la décolonisation ne s'accompagne pas de la promotion des droits de l'homme. Comment ne pas rappeler ici le vers du poète Léopold Sédar Senghor, qui souligne avec une terrible élégance la position diminuée des Africains « colonisés » :

« Ils nous disent les hommes du coton, du café et de l'huile  
Ils nous disent les hommes de la mort<sup>3</sup>. »

Il n'est pas étonnant dans ces conditions que toutes les Constitutions des Etats africains indépendants<sup>4</sup> contiennent sinon des dispositions, du moins des références précises relatives aux droits de l'homme; la seule exception est révélatrice en elle-même : il s'agit de la Constitution de la République de

<sup>3</sup> L.S. SENGHOR, *Chants d'ombre*.

<sup>4</sup> Pour le texte, se reporter à l'ouvrage, en deux volumes, de deux professeurs à la Faculté de droit de Dakar, D.C. LAVROFF et G. PEISER, *Les constitutions africaines* (Paris, Pédone, 1961 et 1964). Il s'agit toutefois de constitutions des Etats situés au Sud du Sahara seulement. Consultez également la *Revue juridique et politique*, « Indépendance et coopération », *passim*.

l'Afrique du Sud du 31 mai 1961 où la notion de « droits de l'homme » ne figure pas.

Il n'est pas possible, dans le cadre de cette étude succincte, de procéder à une analyse détaillée de ces dispositions. On se bornera seulement à souligner quelques tendances communes qui représentent autant de lignes de regroupement des Etats africains.

#### 1. — DROITS ET DEVOIRS DE L'HOMME

Ce qui frappe tout d'abord, c'est que les Constitutions africaines insistent, beaucoup plus que les textes européens, asiatiques ou américains, sur les *devoirs* qu'a l'individu envers la communauté. Certes, le diptyque droits-devoirs trouve déjà un écho — très atténué, il est vrai — dans la Déclaration universelle des droits de l'homme qui précise bien à l'article 29, par. 1 : « L'individu a des devoirs envers la communauté dans laquelle seul le libre et plein développement de sa personnalité est possible ». Mais les devoirs de l'homme n'y sont envisagés que comme une manière d'empêcher l'exercice abusif et arbitraire des droits; on comprend donc aisément dans ces conditions pourquoi cette disposition concernant les devoirs a été insérée dans l'article qui traite des limitations admissibles des droits de l'homme. L'histoire de l'élaboration de l'article 29 confirme cette interprétation <sup>5</sup>.

Notons à cet égard que de tous les grands textes proclamant les droits de l'homme, il n'y a que la Déclaration américaine, adoptée à Bogota en 1948, avant même la Déclaration universelle, qui consacre un chapitre entier (Chapitre II, articles XXIX à XXXVIII) aux devoirs de l'homme <sup>6</sup> qui, loin d'être l'autre face de la médaille « droits », ont une signification particulière et une existence autonome. Les devoirs retenus par la Déclaration américaine sont : devoirs envers la société, devoirs envers les enfants et les parents, devoir de s'instruire, devoir de voter, devoir d'obéir à la loi, devoir de servir la communauté et la nation, devoir concernant le bien-être et la sécurité sociale, devoir de payer des impôts, devoir de travailler, devoir de s'abstenir d'activités politiques dans un pays étranger.

L'accent mis par le constituant africain sur les devoirs de l'homme face à ses droits s'explique probablement à la fois par la conception même de l'individu dans la société africaine et par la prise de conscience de l'état de sous-développement dans lequel se trouvent les pays africains. Reconnaître qu'en Afrique, l'individu ne vaut que par rapport au groupe auquel le rattachent tant de liens dont la signification échappe souvent au « Blanc », c'est admettre que les

<sup>5</sup> Cf. A. VERDOODT, *Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme*, Louvain, 1964, pp. 262-271.

<sup>6</sup> Il convient également de mentionner la grande Encyclique du Pape Jean XXIII « *Pacem in Terris* » qui est tout entière bâtie sur la dichotomie « Droits - Devoirs » de l'homme.

droits fondamentaux de cet individu devront toujours être en quelque sorte « rapportés » au groupe<sup>7</sup>. Les devoirs de l'individu envers le groupe — qui vont en grandissant suivant le degré dans la hiérarchie sociale<sup>8</sup> — constitueront donc moins des restrictions aux droits de l'individu que la condition *sine qua non* de leur jouissance : en d'autres termes, c'est dans la mesure, et dans cette mesure seulement, où l'individu aura rempli ses devoirs envers son groupe qu'il pourra exercer ses droits d'une façon indépendante. Or, dans la mesure où la nécessité de sortir du sous-développement deviendra l'objectif du groupe tout entier, les obligations traditionnelles de l'individu envers le groupe rejoindront les conclusions de l'analyse moderne aboutissant à l'indispensable mobilisation des hommes, au besoin par une certaine dose de contrainte. Telle est sans doute, grossièrement résumée, la double justification de l'accent mis en Afrique sur les devoirs de l'homme.

Si l'on interroge les textes constitutionnels, on s'aperçoit que certains seulement traitent, à côté des droits, des devoirs de l'homme : Dahomey (Constitution du 5 janvier 1964, Titre II : Des droits et des *Devoirs* du citoyen); Gabon (Loi constitutionnelle du 21 février 1961, article 1<sup>er</sup>, 4<sup>e</sup> et 13<sup>e</sup> paragraphes); Guinée (Constitution du 4 novembre 1958, articles 47 et 48); Madagascar (Constitution du 29 avril 1959, Préambule); Mali (Constitution du 22 septembre 1960, Préambule); Sénégal (Constitution du 7 mars 1963, article 20); Togo (Constitution du 9 avril 1961, articles 6, par. 2, 12 et 13); Tchad (Constitution du 30 novembre 1960, article 6); Congo-Brazzaville (Constitution du 8 décembre 1963, articles 14, 15 et 16); Ethiopie (Constitution du 4 novembre 1955, chapitre III — Droits et devoirs du peuple, article 64); Algérie (Constitution du 8 septembre 1963, Préambule et article 12); Maroc (Constitution du 7 décembre 1962, articles 4, 16, 17 et 18); République Arabe Unie (Proclamation constitutionnelle du 23 mars 1964, titre III : Des droits et des devoirs publics, articles 15, 21, 43, 44 et 45).

Lorsque l'on recherche quels sont les devoirs pris en considération par les constituants africains, le *devoir de travailler*<sup>9</sup>, le *devoir de contribuer aux charges publiques* en s'acquittant des impôts et des autres contributions sociales<sup>10</sup>,

<sup>7</sup> Le problème fondamental de la plupart des Etats africains n'est-il pas d'élargir les dimensions de ce groupe qui était et est encore avant tout tribal, jusqu'à ce qu'il devienne une nation ?

<sup>8</sup> Cf. R.P. Placide TEMPELS, *La philosophie bantoue* (Paris, Présence africaine, notamment p. 90).

<sup>9</sup> Cameroun (Préambule), Gabon (article 1<sup>er</sup>, 4<sup>e</sup> alinéa), Madagascar (Préambule), Mali (Préambule), Sénégal (article 20), Congo-Brazzaville (article 14), République Arabe Unie (article 21).

<sup>10</sup> Togo (article 13), Congo-Brazzaville (article 16), Tchad (article 6), Gabon (article 1<sup>er</sup>, par. 13), Guinée (article 47), Maroc (articles 17-18), Cameroun (Préambule), Tunisie (article 16), République Arabe Unie (article 44).

le *devoir de participer à la défense de la patrie*<sup>11</sup> et le *devoir d'obéir à la loi*<sup>12</sup> sont le plus souvent cités. Bien que n'étant retenus que par deux Constitutions, deux autres devoirs méritent d'être cités car, dans la perspective du nécessaire développement de l'Afrique, ils sont particulièrement dignes d'intérêt. Tout d'abord selon l'article 45 de la Proclamation constitutionnelle du président Nasser, si « l'élection est un droit pour tous les Egyptiens, conformément à la loi », « la participation à la vie publique est un *devoir* national ». Mais il y a surtout deux dispositions qui, bien que placées dans un contexte politique différent, visent le même objectif, à savoir l'utilisation de la propriété dans l'intérêt national. La Constitution de Madagascar stipule dans son Préambule :

« Tout individu doit s'efforcer de protéger, sauvegarder, améliorer ou exploiter au mieux de l'intérêt général le sol, le sous-sol, les forêts et les ressources naturelles de Madagascar. »

De son côté, l'article 15 de la Proclamation constitutionnelle de la République Arabe Unie prévoit :

« Les biens publics ont un caractère sacré et leur sauvegarde est un devoir qui incombe à chaque citoyen.

Les citoyens se doivent de protéger et de consolider la propriété du peuple, considérée comme base du système socialiste, source de la prospérité du peuple laborieux et force de la patrie. »

Le problème des devoirs de l'homme face à ses droits mériterait en Afrique plus qu'ailleurs une étude approfondie, surtout dans le cadre du système de *planification*, souple ou rigide, adopté par presque tous les pays de ce continent.

## 2. — PLACE ET DROITS DE L'HOMME DANS LES CONSTITUTIONS AFRICAINES ET SOURCES D'INSPIRATION

Si l'on veut classer les Etats selon la place que les droits de l'homme occupent dans leurs Constitutions, on s'aperçoit que tous appartiennent à l'une des catégories étudiées ci-dessous, à l'exception du *Ghana* de K. N'Krumah<sup>13</sup>. Dans ce dernier pays, en effet, les différents droits de l'homme étaient seulement mentionnés dans le texte de la déclaration solennelle que, aux termes de l'article 13 de la Constitution, le Président de la République devait faire devant le peuple immédiatement après son entrée en fonctions. C'est dire que la

<sup>11</sup> Tunisie (article 15), République Arabe Unie (article 43), Dahomey (article 14), Guinée (article 48), Togo (article 12), Congo-Brazzaville (article 15), Maroc (article 16).

<sup>12</sup> Guinée (article 47), Congo-Brazzaville (article 16), Maroc (article 4), Ethiopie (article 64), Sénégal (article 6, alinéa 3).

<sup>13</sup> Cf. Jean ZIEGLER, *Le problème de la protection des droits de l'homme dans les Etats d'Afrique de l'Ouest et du Centre*, pp. 133-139. Voir du même auteur : *Sociologie de la nouvelle Afrique*, Paris, Gallimard, 1964, surtout pp. 23-27.

protection des droits de l'homme était en quelque sorte confiée par le peuple<sup>14</sup> au Président de la République, solution qui paraît parfaitement dans la logique de l'ancien régime politique ghanéen.

Mis à part le cas particulier du Ghana, les Etats se répartissent entre les trois groupes qui suivent :

a) *Pays dont les Constitutions contiennent dans le Préambule une simple référence aux droits de l'homme*

Cette discrétion s'explique soit parce que dans son Préambule, la Constitution se réfère explicitement à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (Mali) ou à la Déclaration universelle et à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 à la fois (Côte d'Ivoire, Haute-Volta, Niger, Mauritanie), soit parce que — toujours dans le Préambule — la protection des droits de l'homme est confiée au régime de démocratie parlementaire (Tanganyika).

b) *Pays dont les Constitutions contiennent dans le Préambule une longue liste des droits de l'homme*

Pour établir cette liste, les Etats se sont, soit explicitement, soit implicitement inspirés de la Déclaration universelle de 1948 et de la Déclaration de 1789, se limitant toutefois la plupart du temps aux droits civils et politiques (Madagascar, Cameroun).

c) *Pays dont les Constitutions elles-mêmes consacrent les droits de l'homme*

Cette fois, c'est dans le corps même de la Constitution que l'on trouvera consacrés les droits de l'homme, après que, quelquefois, soit dans le Préambule, soit même dans la Constitution, l'attachement à la Déclaration universelle des droits de l'homme ou l'inspiration puisée à cette source ou à la Déclaration de 1789 auront été reconnus (voir la Constitution du Sénégal du 7 mars 1963). La liste sera plus ou moins longue et les droits de l'homme seront définis d'une façon plus ou moins détaillée. Citons, à titre d'exemple, la nouvelle Constitution du Congo-Léopoldville qui, après avoir, dans la première phrase déclaré son adhésion à la Déclaration universelle des droits de l'homme, contient à son titre II une liste presque exhaustive de tous les droits (articles 11-46); la Constitution d'Algérie, par contre, après avoir proclamé elle aussi son adhésion à la Déclaration universelle (article 11), se contente de retenir quelques droits seulement, sans entrer dans le détail de leur définition (articles 12-22).

Plusieurs pays appartenant à ce groupe méritent une place à part : ce sont

<sup>14</sup> C'est en effet au « peuple » que le paragraphe 2 de l'article 13 réserve le pouvoir d'abroger ou de modifier la déclaration présidentielle. Il est à noter cependant que la Cour Suprême du Ghana a jugé que la déclaration visée à l'article 13 « ne constituait pas une obligation juridique » mais simplement « une obligation morale » (*Re Akoto*, Civil Appeal n° 42/61).

ceux où le contrôle de l'application des dispositions constitutionnelles relatives aux droits de l'homme a été confié à des juridictions, soit que la Constitution organise — sous une forme limitée en général, en restreignant notamment le cercle de ceux qui peuvent engager l'action — le contrôle de la constitutionnalité des lois (comme par exemple à Madagascar par l'intervention du Conseil supérieur des institutions), soit que la Constitution s'en remette à des juridictions de droit commun en ouvrant leur prétoire à « quiconque prétend qu'il y a eu à son égard violation » des droits de l'homme (article 32 de la Constitution du Nigéria). Dans ce dernier cas, les dispositions constitutionnelles sont toujours rédigées avec un souci extrême de précision; à cet égard, il est intéressant de noter que tous les pays qui ont adopté ce système du contrôle général par les tribunaux ordinaires des dispositions constitutionnelles relatives aux droits de l'homme, se sont inspirés — par le canal du modèle que représentait le Nigéria — du titre I de la Convention européenne des droits de l'homme signée à Rome le 4 novembre 1950 et entrée en vigueur le 3 septembre 1953<sup>15</sup>.

### 3. — DROITS DE L'HOMME PROTEGES PAR LES CONSTITUTIONS AFRICAINES

On doit se borner ici à faire quelques observations générales qui seraient d'ailleurs confirmées par une étude comparative détaillée des listes des droits de l'homme contenues dans les Constitutions africaines.

a) *Les constituants africains ont, dans l'ensemble, mis davantage l'accent sur les droits civils et politiques que sur les droits économiques et sociaux*

La raison en est sans doute que même dans les pays en voie de développement, il est possible de garantir dès maintenant sinon tous, du moins la plupart des droits du premier groupe, alors que ceux du second groupe représentent autant d'objectifs à plus ou moins long terme. Cette conclusion rejoint l'observation unanime formulée par les participants au Cycle d'études des Nations Unies sur les droits de l'homme dans les pays en voie de développement qui s'est tenu à Kaboul en mai 1964<sup>16</sup>. On sait que la principale justification de la distinction des droits de l'homme en droits civils et politiques et en droits économiques et sociaux réside dans le fait que les seconds constituent autant de créances qu'a l'homme envers la société et autant d'obligations de la société

<sup>15</sup> Cf. T.O. ELIAS, « La nouvelle Constitution du Nigéria et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales », *Revue de la Commission internationale de juristes*, volume II, n° 2, pp. 30-47; K. VASAK, « The European Convention of Human Rights Beyond the Frontiers of Europe », *I.C.L.Q.*, October 1963, pp. 1206-1231. Voir surtout G. EZEJIOPOR, *Protection of Human Rights under the Law* (London, 1964, notamment pp. 178-247). Pour les affaires jugées par les tribunaux nigériens, on consultera G. AMACHRE, « Fundamental Rights in Nigeria », *Howard Law Journal*, vol. II, n° 2, pp. 463-499; et S.D. ADEBIYI, « Fundamental Rights in Nigeria - some decided cases and future problems », *I.C.L.Q.*, Supplementary Publication, n° 10, 1965, pp. 13-30.

<sup>16</sup> Voir le rapport (ST/TAO/HR/21), pp. 7-8.

envers l'homme, alors que les premiers sont de véritables attributs de la personne humaine que la société se doit de respecter, en s'abstenant de toute intervention. Cette justification qui repose sur le postulat d'un individu qui peut et veut jouir des droits civils et politiques, est-elle également valable pour les pays sous-développés ? On peut en douter, tant il est vrai que, dans ces pays, même les droits civils et politiques (ou au moins certains d'entre eux) sont, pour la plupart des habitants, des *créances sur l'Etat* à qui il appartient de créer des conditions permettant à l'homme de les exercer.

Ce qui risque cependant d'interférer avec le libre exercice des droits civils et politiques, est l'intervention — isolée ou conjuguée — de trois facteurs, sinon de trois institutions, qui, dans l'intérêt même du développement ordonné de la société, ont tendance à jouer un rôle de premier plan en Afrique. Ce sont : le parti unique, l'armée et le plan. On se bornera ici à signaler quelques solutions retenues par les constituants africains.

(i) *Parti unique*

On se trouve ici en présence de solutions extrêmes : alors que la Constitution marocaine du 7 décembre 1962 déclare qu'« il ne peut y avoir de parti unique au Maroc » (article 3), la Constitution de son voisin — l'Algérie — contient tout un chapitre institutionnalisant le système du parti unique (Constitution du 8 septembre 1963, articles 23-26). Il faut toutefois reconnaître qu'à l'heure actuelle, le système du parti unique, existant en droit ou en fait, s'est étendu progressivement à la presque totalité de l'Afrique. Sans doute n'a-t-on pas encore examiné d'une manière globale ses conséquences sur la situation des droits de l'homme; pour le faire, il faudrait connaître exactement la *nature* du parti unique en Afrique dont le moins que l'on puisse dire, c'est qu'il est loin d'être l'équivalent des partis uniques du type totalitaire connus en Europe<sup>17</sup>.

(ii) *Armée*

Très rares sont les Constitutions africaines qui retiennent l'armée sinon comme une institution, du moins comme un corps occupant une place particulière dans le fonctionnement de l'Etat. Pourtant, en l'absence de cadres civils suffisamment nombreux, l'armée — et les anciens combattants pour autant qu'ils soient organisés — jouent fatalement en Afrique un rôle plus important que sur des continents économiquement plus développés. Ce rôle tend, *volens nolens*, à devenir politique dans la mesure où, faute d'un « ennemi » extérieur, l'armée est appelée à intervenir contre la subversion intérieure, c'est-à-dire à

<sup>17</sup> Une justification sociologique du parti unique, basée sur l'analyse marxiste de la société de classes, a été donnée notamment par Madeira KEITA, « Le parti unique en Afrique » (*Présence africaine*, février-mars 1960, pp. 3-24). On en retiendra surtout la distinction entre le parti *unique* totalitaire et le parti *unifié* africain, au sein duquel la démocratie intérieure imposée par la traditionnelle « palabre » africaine jouerait le rôle de frein de toute tentative totalitaire.

mettre davantage l'accent sur sa fonction de sécurité intérieure au détriment de la défense extérieure<sup>18</sup>. Ici aussi, les solutions constitutionnelles divergent beaucoup. Alors qu'en Algérie, le rôle politique de l'armée est exalté dans la Constitution (il est vrai sous le contrôle du parti unique), le constituant libérien s'en défie, la considérant presque comme un « mal nécessaire ». Voici les textes :

*Article 1<sup>er</sup>, section 12 de la Constitution du Libéria :*

« Le peuple a le droit de prendre et de porter les armes pour la défense commune. Et si comme en temps de paix, les armées sont dangereuses pour la liberté, elles ne peuvent être maintenues sans le consentement du législateur, et les militaires seront toujours maintenus en étroite subordination par l'autorité civile et dirigés par elle. »

*Préambule de la Constitution de l'Algérie :*

« L'armée nationale populaire, hier armée de libération nationale, a été le fer de lance de la lutte de libération; elle reste au service du peuple. Elle participe, dans le cadre du parti, aux activités politiques et à l'édification des nouvelles structures économiques et sociales du pays. »

(iii) *Plan*

Alors que presque tous les Etats africains se sont engagés sur la voie de la planification, obligatoire ou simplement indicative<sup>19</sup>, il n'y en a guère qui aient réservé au Plan — ce « réducteur d'incertitude » — une place dans leurs Constitutions. On ne sait donc pas dans quelle mesure l'élaboration et surtout l'exécution du Plan de développement sont susceptibles d'interférer avec le libre exercice des droits civils et politiques. Seule la Constitution marocaine mentionne à son article 15 la possibilité de limiter « l'étendue et l'exercice » du droit de propriété « si les exigences du développement économique et social *planifié* de la nation en dictent la nécessité ». Le problème des rapports du « plan » avec les droits de l'homme mériterait d'être étudié dans son ensemble<sup>20</sup>.

b) *Malgré des différences de formulation, les constituants africains sont unanimes à retenir certains principes directeurs d'application et d'interprétation des droits de l'homme*

<sup>18</sup> Les événements récents dans plusieurs pays africains permettent d'établir un parallèle avec la situation de l'Amérique latine où l'on constate également cette prépondérance du rôle de sécurité intérieure de l'armée, sur celui de défense nationale (Cf. J. LAMBERT, *Amérique Latine*, P.U.F., 1963, pp. 266 et ss.).

<sup>19</sup> Cf. A.G. ANGUIÉ et J.E. DAVID, *L'Afrique sans frontières*, Paul Bory, Monaco, 1965, pp. 107 et ss.

<sup>20</sup> Telle semble avoir été également l'opinion de la majorité des participants au Cycle d'études de Kaboul, susmentionné (voir pp. 6-7). On consultera avec profit l'étude, déjà assez ancienne, du professeur G.E. LAVAU, « Planification et liberté » (*Esprit*, mai 1956, pp. 772-790) pour qui les avantages de la planification ne doivent jamais avoir le pas sur la nécessité de respecter les « droits personnels ».

En simplifiant à l'extrême, on est tenté de penser que trois principes qui dominent toutes les Constitutions africaines régissent l'application et l'interprétation des droits de l'homme :

- non-discrimination;
- instruction et éducation;
- unité de l'Afrique.

(i) *Non-discrimination*

Victimes, sous le régime colonial, de discriminations, il était naturel que les Africains aient tenu à se prémunir contre toute atteinte à l'égalité entre les hommes. Il n'y a guère de Constitution africaine qui ne proscrive pas, expressément et souvent avec un grand luxe de précision, la discrimination quel qu'en soit le motif : les Constitutions des Etats anglophones contiennent en particulier des dispositions remarquablement claires sur ce point (Sierra Leone, article 23; Nigéria, article 28; Ouganda, article 29). Certaines Constitutions vont jusqu'à prévoir des sanctions pénales en cas de discrimination raciale, permettant ainsi aux Etats de lutter contre la forme, en quelque sorte africaine, de discrimination qu'est le tribalisme. Presque toutes les Constitutions des Etats francophones contiennent une disposition semblable à celle qui figure à l'article 6 de la Constitution de la Côte d'Ivoire :

« La République assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction d'origine, de race, de sexe ou de religion. Elle respecte toutes les croyances.

Toute propagande particulariste de caractère racial ou ethnique, toute manifestation de discrimination raciale sont punies par la loi. »<sup>21</sup>.

Il serait intéressant de connaître les mesures prises sur le plan du droit pénal positif en exécution de ces dispositions.

(ii) *Instruction et éducation*

On a souvent fait remarquer que le développement de l'Afrique est avant tout un problème d'éducation. Cela est encore plus vrai pour les droits de l'homme qui n'ont de sens que si leurs titulaires sont en mesure d'en saisir la finalité et de les exercer dans le cadre d'une société organisée dont ils comprennent le fonctionnement. Seule l'éducation permet en effet d'instaurer un équilibre entre les droits de l'homme et l'Etat, en faisant des premiers la base du second, et du second le garant des premiers<sup>22</sup>. On ne s'étonnera pas, dans

<sup>21</sup> Cf. entre autres, les Constitutions des Etats suivants : Niger (article 6), Gabon (article 1, al. 8), Guinée (article 45), Mali (article 4), Mauritanie (article 1<sup>er</sup>), Sénégal (article 4), Togo (article 7), Tchad (article 6), Congo-Brazzaville (article 4), Dahomey (article 13).

<sup>22</sup> Pour le constituant algérien, les droits de l'homme comportent très nettement cette finalité sociale puisque le Préambule précise : « Les droits fondamentaux reconnus à tout citoyen de la République lui permettent de participer pleinement et efficacement à la tâche d'édification du pays. Ils lui permettent de se développer et de se réaliser harmonieusement au sein de la collectivité, conformément aux intérêts du pays et aux options du peuple. »

ces conditions, de la place importante réservée par le constituant africain à l'éducation et à l'instruction, réglementées souvent en tenant compte des possibilités *réelles* des pays, ce qui les amène à réserver une place plus ou moins grande, constitutionnellement protégée, à l'enseignement privé<sup>23</sup>.

### (iii) *Unité de l'Afrique*

N'est-il pas surprenant de constater, à la simple lecture des Constitutions africaines, que pratiquement tous les pays, à peine ont-ils conquis leur souveraineté nationale, se déclarent prêts à s'en dessaisir au profit de l'unité de l'Afrique ? *Le micro-nationalisme des Etats africains s'accompagne de leur macro-nationalisme pour l'Afrique* : l'analyse de ces deux phénomènes, faite brillamment ailleurs, n'a pas besoin d'être reprise ici<sup>24</sup>. On se bornera à mettre face à face deux formules dont le caractère plus ou moins « avancé » sur la voie de l'unité de l'Afrique s'explique sans doute davantage par le tempérament de leurs auteurs que par une quelconque différence d'idéologies qui leur serait sous-jacente. Alors que pour un premier groupe de pays, il s'agit d'accords « d'association » visant à « l'harmonisation », à la « gestion commune », à la « libre coopération », à la « coordination »<sup>25</sup>, pour un second groupe de pays l'accord « d'association ou de communauté » peut comporter « abandon partiel ou total de souveraineté en vue de réaliser l'unité africaine »<sup>26</sup>. Il semble donc que les droits de l'homme ne peuvent pas acquérir leur véritable dimension en Afrique s'ils ne sont pas placés dans l'optique de l'unité africaine, si leur protection ne peut pas profiter de ces aspirations tout en y participant.

## II. — LES DROITS DE L'HOMME ET L'UNITE DE L'AFRIQUE

### 1. — AVANT LA CHARTE D'ADDIS-ABEBA

Alors que le panafricanisme est bien antérieur à la première guerre mondiale<sup>27</sup>, ce n'est qu'au V<sup>e</sup> Congrès panafricain qui s'est tenu à la fin de la deuxième guerre mondiale, en mars 1945 à Manchester, que le lien semble avoir été consciemment établi entre la lutte contre le colonialisme et la lutte pour les droits de l'homme d'une part, entre le panafricanisme et les droits

<sup>23</sup> Cf. à titre d'exemple les Préambules des Constitutions de Madagascar et de la République centrafricaine, ainsi que les Constitutions du Congo-Léopoldville (article 37), Congo-Brazzaville (article 12), Libye (article 28), Gabon (article 1<sup>er</sup>, al. 12), etc.

<sup>24</sup> Doudou THIAM, *La politique étrangère des Etats africains*, Paris, P.U.F., 1963, pp. 11-31.

<sup>25</sup> Cf. par exemple, Côte d'Ivoire, Haute-Volta, Niger (article 69), Gabon (article 68), République centrafricaine (article 37), Tchad (article 73), etc.

<sup>26</sup> Cf. Constitution du Mali, article 48, intitulé « De l'unité africaine ». Voir aussi Guinée, article 34; Ghana, article 2, etc.

<sup>27</sup> Pour un exposé général sur le panafricanisme, voir Philippe DEGRAENE, *Le panafricanisme* (Paris, P.U.F., Que sais-je ?, 1961) et Colin LEGUM, *Panafricanism* (Praeger, édition révisée, 1965). Ce deuxième ouvrage contient en annexe le texte intégral des principaux documents permettant de suivre l'évolution de l'idéologie panafricaine.

de l'homme d'autre part. Adhérant à la Charte de l'Atlantique<sup>28</sup>, les congressistes de Manchester parmi lesquels un N'Krumah, un George Padmore, un Jomo Kenyatta, réclament entre autres l'abolition de toute discrimination raciale, la liberté d'expression, de presse et de réunion et... l'instruction obligatoire et gratuite jusqu'à l'âge de seize ans.

Jusqu'à la Conférence d'Addis-Abeba qui donnera naissance à l'Organisation de l'unité africaine, la route du panafricanisme est pavée de nombreuses conférences officielles, semi-officielles et privées. En parcourant les textes adoptés, on constate que les droits de l'homme n'y occupent qu'une place assez limitée, le plus souvent sous la forme d'une « adhésion » à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>29</sup>. Mais au fur et à mesure que la lutte contre la discrimination raciale et l'apartheid ira se développant, les droits de l'homme — et le texte qui les exprime le mieux : la Déclaration universelle de 1948 — deviendront un moyen de libération et d'unification de l'Afrique.

C'est l'honneur du Premier Congrès de juristes africains d'avoir formulé une doctrine cohérente des droits de l'homme dans l'optique de l'unité africaine. Organisé à Lagos du 3 au 7 janvier 1961, par la Commission internationale de juristes, ce Congrès a réuni près de 200 juristes pour la plupart africains. Dans la « Loi de Lagos » qui résume ses travaux, le Congrès a estimé que, pour donner plein effet à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, il fallait créer un tribunal approprié et ouvrir des voies de recours à toutes les personnes relevant de la juridiction des Etats africains; à cet effet, il fallait élaborer une Convention africaine des droits de l'homme qui, seule, était à même de réaliser la double aspiration de l'Afrique indépendante : la liberté et l'unité<sup>30</sup>.

On trouvera cette double aspiration — les droits de l'homme par l'unité, l'unité par les droits de l'homme — dans la bouche du président Nnamdi Azikiwé, qui, dans son discours retentissant sur le panafricanisme à Londres le 12 août 1961, s'est expressément prononcé en faveur d'une Convention africaine des droits de l'homme en ces termes :

« Finalement, le Conseil des Etats africains devrait promulguer une Convention africaine des droits de l'homme, comme gage de leur foi dans le gouvernement du droit, de la démocratie comme mode de vie, de la liberté individuelle et du respect de la dignité humaine. Cette Convention des droits de l'homme devrait

<sup>28</sup> Déjà en 1943, le D<sup>r</sup> Nnamdi Azikiwé, ancien Président de la Fédération du Nigéria, a fait publier son mémorandum sur « La Charte de l'Atlantique et l'Afrique occidentale britannique », faisant ici — comme dans beaucoup d'autres domaines — œuvre de précurseur et d'inspirateur. C'est également lui qui, comme on le verra plus loin, se prononcera avec le plus d'éclat pour une Convention africaine des droits de l'homme.

<sup>29</sup> Voir par exemple les déclarations de la 1<sup>re</sup> et de la 2<sup>e</sup> Conférence des Etats africains indépendants (Accra, avril 1958 et Addis-Abeba, juin 1960).

<sup>30</sup> Cf. le compte rendu des travaux du Congrès de Lagos publié par la Commission internationale de juristes, Genève, 1961.

déclarer catégoriquement la foi des Etats membres du Conseil de l'Afrique dans la liberté conforme au droit. Elle devrait déclarer sans équivoque le droit des Africains à la vie, à la liberté et à la poursuite du bonheur. Elle devrait définir en détail toutes les libertés fondamentales du citoyen qui ne devraient être ni restreintes, ni contestées à l'Africain, excepté sous le coup de la loi et elle disposerait clairement que l'Africain a un droit inaliénable à la liberté d'expression, la liberté de la presse, la liberté d'association, la liberté d'action, l'exemption de discrimination, l'exemption de traitements inhumains, l'exemption de l'esclavage et du travail forcé, la liberté de conscience et de culte. »<sup>31</sup>.

Dans quel cadre international, cette idée d'une Convention africaine des droits de l'homme allait-elle évoluer ? Dotée, après de nombreux tâtonnements, d'une véritable organisation régionale, c'est en son sein que l'Afrique pourra poursuivre les travaux commencés à Lagos en 1961.

## 2. — L'ORGANISATION DE L'UNITE AFRICAINE ET LES DROITS DE L'HOMME

Dans le Préambule de la Charte de l'Organisation de l'unité africaine, signée à Addis-Abeba le 25 mai 1963, les Etats africains ont « réaffirmé » leur « adhésion » à la Charte des Nations Unies et à la Déclaration universelle : ces deux textes « offrent une base solide pour une coopération pacifique et fructueuse » entre les Etats. D'autre part, selon l'article II de la Charte, l'un des objectifs de la nouvelle organisation est de « favoriser la coopération internationale en tenant dûment compte de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'homme ». Il semble donc que c'est à l'Organisation elle-même que les Etats aient laissé le soin de développer la coopération internationale — et notamment entre eux — dans le domaine des droits de l'homme, en prenant comme point de départ la Déclaration universelle de 1948.

Il est en tout cas certain que les Etats membres de l'O.U.A. n'ont pris aucun autre engagement précis en ce qui concerne les droits de l'homme : en effet, alors qu'aux termes de l'article VI de la Charte, « les Etats membres s'engagent à respecter scrupuleusement les principes énoncés à l'article III », force est de constater que la sauvegarde des droits de l'homme ne figure pas parmi ces principes; dans la mesure où les droits de l'homme relèvent du domaine intérieur des Etats, on pourra même soutenir, que le principe de « non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats » figurant à l'article III limite très sérieusement la mise en œuvre de l'objectif « droits de l'homme » visé à l'article II.

Certes, on pourra soutenir que cette interprétation qui reprend, en l'adaptant, le raisonnement souvent avancé devant les organes des Nations Unies sur la base de l'article 2, par. 7 de la Charte, est de plus en plus battue en brèche et que, précisément, les Etats africains, au cours de leur lutte contre

<sup>31</sup> Le texte français de ce discours a été publié dans *Présence Africaine*, 1<sup>er</sup> trimestre 1962, pp. 5-31. A côté d'une Convention des droits de l'homme, le Dr Azikiwé préconisait l'élaboration d'une Convention de coopération économique et d'une Convention de sécurité collective.

les vestiges du régime colonial en Afrique, lui ont asséné des coups de boutoir irréparables. Il n'en reste pas moins que sur le chapitre des droits de l'homme, la Charte d'Addis-Abeba ne brille pas par la clarté, ni n'exprime une volonté bien affirmée. C'est à l'Organisation de l'unité africaine qu'il appartient de tirer des prémices incertaines les éléments d'une réalité africaine — c'est-à-dire panafricaine — des droits de l'homme.

Or, on est surpris de constater à cet égard que, pourtant œuvre de juristes éminents<sup>32</sup>, la Charte de l'O.U.A. a omis, à son article XX, de créer un organe spécialisé sinon pour les questions des droits de l'homme, du moins pour les questions juridiques en général<sup>33</sup>. Cette lacune a été comblée plus tard, puisque, à la suite de plusieurs réunions préparatoires, une « Convention de la Commission des juristes africains » a été adoptée à Lagos le 29 janvier 1964, ainsi que les statuts de la Commission. Si les droits de l'homme ne figurent pas expressément parmi les buts assignés à ce nouvel organisme, ils n'en entrent pas moins dans le domaine de sa compétence. Lors de sa réunion à Lagos du 24 au 29 février 1964, le Conseil des ministres de l'O.U.A. a recommandé à la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de « reconnaître la Commission des juristes africains comme Commission spécialisée, conformément aux dispositions de l'article XX de la Charte ». A sa première session ordinaire qu'elle a tenue au Caire du 17 au 21 juillet 1964, la Conférence a donné une suite favorable à cette recommandation et, par sa résolution 4 (I), elle a décidé de « créer » une « Commission de juristes pour être une Commission spécialisée de l'O.U.A. ». Cette Commission aura-t-elle la composition, la compétence et le rôle prévus lors de la réunion de Lagos susmentionnée ? Cela semble probable, bien que le terme « créer » figurant dans la résolution 4 (I) permettrait de penser qu'il s'agit moins de « reconnaître » l'organe créé à Lagos en l'intégrant dans la structure de l'O.U.A., que d'en établir un selon les lignes tracées dans la capitale du Nigéria. C'est seulement lors de la première réunion de cette Commission de juristes (africains) que l'on connaîtra la réponse à cette question. Or, jusqu'à ce jour, cette Commission — qui pourrait être l'organe propre à promouvoir la cause des droits de l'homme en Afrique — ne s'est pas réunie<sup>34</sup>.

### 3. — A LA RECHERCHE DE MECANISMES AFRICAINS POUR LA SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME

Lorsque l'on interroge l'expérience des organisations régionales dans le domaine des droits de l'homme, deux mécanismes se présentent qui, loin de s'opposer, pourraient se compléter :

<sup>32</sup> Parmi lesquels A. Boumendjel (Algérie) et T.O. Elias (Nigéria).

<sup>33</sup> L'article XX prévoit la création des Commissions suivantes : économique et sociale; éducation et culture; santé, hygiène et nutrition; défense; scientifique, technique et recherche.

<sup>34</sup> La réduction — massive — du budget de l'O.U.A. lors de la 3<sup>e</sup> Session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement en novembre 1966 à Addis-Abeba compromet jusqu'à l'existence de la Commission de juristes.

- la Convention européenne des droits de l'homme, fonctionnant dans le cadre du Conseil de l'Europe;
- la Commission interaméricaine des droits de l'homme, fonctionnant dans le cadre de l'Organisation des Etats américains.

Il est important de souligner qu'au moins un gouvernement africain, celui de la *République de Somalie*, s'est officiellement prononcé en faveur de mécanismes régionaux africains, créés à partir de l'expérience du Conseil de l'Europe et de l'Organisation des Etats américains. Dans les observations somaliennes sur le document du Secrétariat général des Nations Unies concernant les possibles mesures de mise en œuvre des projets de pactes des droits de l'homme<sup>35</sup>, on trouve, admirablement posé, le problème de la protection internationale des droits de l'homme dans le cadre régional et de ses rapports avec le système des Nations Unies. Voici les extraits de la note somalienne :

« It is the opinion of this Government that with regard to human rights, besides the phases of implementation machinery contemplated in the draft Covenants, a regional approach may also have to be adopted. So far as human rights are concerned, differences between regions are often more pronounced than differences within regions and it would be much easier for the States within a region to come to an understanding regarding the guarantee of human rights than with all the Members of the United Nations. Regional organizations like the Council of Europe and the Organization of American States have set up their own organs for the purpose of ensuring human rights, thereby contributing greatly towards the implementation of Human Rights programmes of the United Nations. This Government considers it desirable that a similar system should be established for Africa, as part of the Organization of African States. Once a complete network of regional systems is established throughout the world, further action might be taken to diminish differences between regional approaches, an finally co-ordination may be achieved through the United Nations. »

a) *La Convention européenne des droits de l'homme — un précédent pour l'Afrique ?*

Conçue dans la perspective d'unification des Etats démocratiques de l'Europe, unification dont elle a ouvert la voie<sup>36</sup>, la Convention européenne des droits de l'homme s'attache tout naturellement à garantir en premier lieu les droits civils et politiques, bases d'une « véritable » démocratie. Partant de l'idée qu'une justice sans organe n'est qu'un mot vide de sens, les auteurs de la Convention ont institué un véritable mécanisme judiciaire de garantie internationale des droits et libertés fondamentaux de l'homme. En effet, une Commission et une Cour européenne des droits de l'homme ont été créées qui, complétées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, sont chargées de contrôler le respect, par les Parties contractantes, des droits protégés par la Convention.

<sup>35</sup> Voir le Document A/5411/Add. 2 du 25 octobre 1963.

<sup>36</sup> Il existe d'ores et déjà une littérature très abondante sur la Convention européenne des droits de l'homme. On trouvera la liste bibliographique des différents ouvrages et articles dans l'Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme, dont sept volumes ont été jusqu'ici publiés.

L'expérience de plus de dix ans du fonctionnement de la Convention permet de conclure :

- un système de protection *judiciaire* des droits de l'homme peut fonctionner sur le plan international sans paralyser l'Etat dans l'exercice de sa fonction de défenseur de l'ordre et de la sécurité publics;
- le système est d'autant plus efficace que les plaintes ont un caractère politique moins marqué, c'est-à-dire qu'il s'agit de plaintes individuelles (et non étatiques, qui répondent presque toujours à des arrière-pensées politiques) et que le rôle de l'individu dans la procédure est plus grand.

A l'heure actuelle, la Convention se trouve ratifiée par 16 des 18 pays membres du Conseil de l'Europe (Autriche, Belgique, Chypre, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suède, Turquie et Royaume-Uni, c'est-à-dire tous les pays membres de l'Organisation de Strasbourg, moins la France et la Suisse). Onze d'entre eux ont reconnu le droit de recours individuel devant la Commission européenne des droits de l'homme et ont accepté la juridiction obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme (ceux cités précédemment, moins l'Italie, la Grèce, la Turquie, Malte et Chypre).

La Convention européenne des droits de l'homme peut-elle constituer un précédent utile pour l'Afrique ? Si la réponse affirmative à cette question ne peut guère faire de doute, il ne s'ensuit pas que le système européen peut et doit être transporté *tel quel* en Afrique. Tant les raisons d'opportunité politique que l'*état d'intégration moins avancé* de l'Afrique militent en faveur d'un réexamen et même d'une révision du système européen.

(i) En ce qui concerne la *liste des droits de l'homme* à garantir en Afrique, il serait facile de l'établir en confrontant les Constitutions des Etats africains. Leur *définition* devra néanmoins tenir compte des conditions particulières à l'Afrique : ainsi, par exemple, il est certain que le droit de se marier devrait être réglementé en fonction des impératifs religieux de plusieurs pays importants; de même la protection de la vie familiale devra prendre en considération les caractères propres à la famille africaine; de même encore la nécessaire limitation des droits de l'homme dans l'intérêt du maintien de l'ordre et de la sécurité publics devra tenir compte du rôle essentiel de l'Etat dans les pays en voie de développement en lui reconnaissant, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, une marge d'appréciation plus importante. En passant dans la Constitution du Nigéria indépendant, les droits de l'homme énumérés au titre I de la Convention européenne, ont subi une véritable « africanisation » qui est riche d'enseignements et indique peut-être la voie à suivre<sup>37</sup>.

(ii) En ce qui concerne le *mécanisme* qui, créé dans le cadre de l'O.U.A., permettrait de contrôler le respect, par les Etats africains, des droits de l'homme définis dans la Convention, il semblerait préférable de s'attacher à faire le

<sup>37</sup> Pour la comparaison de la liste des droits de l'homme figurant dans la Constitution du Nigéria avec la liste de la Convention européenne, voir K. VASAK, *La Convention européenne des droits de l'homme*. Paris, 1964, pp. 264-266.

minimum possible plutôt que le maximum souhaitable. On sait que les deux grands systèmes de contrôle international du respect des Conventions telle que la Convention africaine des droits de l'homme sont :

- le contrôle par voie de rapports dont l'Organisation internationale du Travail fournit l'exemple le plus accompli et le mieux rôdé;
- le contrôle par voie de pétitions, requêtes ou réclamations, dont la Convention européenne des droits de l'homme constitue la tentative la plus réussie jusqu'alors.

On peut se demander si le système africain ne pourrait pas s'efforcer de combiner les deux mécanismes qui, selon un *calendrier* précis et par étapes successives de cinq ans par exemple<sup>38</sup>, tendraient à instaurer une protection internationale des droits de l'homme, d'autant plus poussée que l'unification de l'Afrique irait se renforçant<sup>39</sup>.

b) *La Commission interaméricaine des droits de l'homme — un précédent pour l'Afrique ?*

Organe généralement beaucoup moins bien connu que ceux de la Convention européenne des droits de l'homme, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a été créée en août 1959 lors de la réunion de Santiago de Chili des ministres des Affaires étrangères de l'Organisation des Etats américains<sup>40</sup>. Chargée de « promouvoir le respect des droits de l'homme » sur le continent américain, la Commission se compose de 7 membres indépendants, élus par le Conseil de l'O.E.A. Organe consultatif et organe d'étude, la Commission s'est vue également chargée par le Conseil, dans le cadre de son mandat général de « promotion » du respect des droits de l'homme, d'inciter les gouvernements des Etats membres à... « arrêter les mesures appropriées en vue d'assurer l'observation fidèle des droits de l'homme » et de faire à cet effet des « recommandations » auxdits gouvernements<sup>41</sup>. Interprétant cette

<sup>38</sup> Il est manifeste que l'idée du calendrier a été génératrice des plus grands succès de la Communauté économique européenne dans la mesure où elle insère la volonté politique, parfois défailante, des Etats membres dans un cadre juridique strict et, surtout, préalable.

<sup>39</sup> Les participants au récent cycle d'étude des Nations Unies à Dakar sur « les droits de l'homme dans les pays en voie de développement » se sont expliqués à cet égard comme suit : « On s'est demandé s'il n'était pas souhaitable d'établir des institutions similaires en Afrique, par exemple dans le cadre de l'Organisation de l'Unité africaine. Certains participants se sont déclarés en faveur de tels projets. D'autres, sans s'opposer à ces tentatives, ont souligné que les Etats africains sous-développés, à peine libérés du joug colonial, étaient particulièrement jaloux de leur souveraineté. Il serait donc peut-être difficile pour eux d'accepter les limitations de souveraineté qu'entraînerait l'adhésion à des institutions telles que la Convention européenne des droits de l'homme. Certains orateurs ont dit, par ailleurs, qu'il convenait de protéger efficacement les droits de l'homme dans chaque pays africain, avant de s'orienter vers des institutions régionales ou internationales. Il convenait de procéder lentement, mais sûrement, vers l'établissement de ces institutions régionales de protection des droits de l'homme. » (*Rapport sur le cycle d'étude de Dakar*, janvier 1966).

<sup>40</sup> Cf. L. RONALD SCHEMAN, « The Inter-American Commission on Human Rights », *A.J.L.L.*, vol. 58, avril 1965, n° 2, pp. 335-344.

<sup>41</sup> Cf. article 9 b) du statut de la Commission.

disposition de son statut, la Commission a estimé qu'elle lui permettrait, « si elle le juge nécessaire, de formuler des recommandations générales à tous les Etats membres comme à chacun d'eux en particulier ». De même, dans son Règlement intérieur elle s'est reconnue compétente pour *prendre connaissance* (donc non pour entreprendre une action quelconque) des communications ou des pétitions individuelles qu'elle recevrait, alléguant des violations des droits de l'homme qui figurent dans la Déclaration interaméricaine des droits et devoirs de l'homme.

C'est en application de ces différentes dispositions qu'après avoir examiné la situation des droits de l'homme à Cuba, à Haïti, et en République dominicaine notamment, elle a rédigé des rapports ou elle a adressé des recommandations générales aux gouvernements intéressés. Elle s'est même rendue sur place pour recueillir des informations, mais avec l'accord du gouvernement intéressé (République dominicaine).

La récente deuxième Conférence interaméricaine extraordinaire qui s'est tenue à Rio de Janeiro en octobre 1965, a élargi la compétence de la Commission en l'autorisant à adresser des recommandations aux gouvernements au sujet des pétitions individuelles relatives à *certaines* des droits de l'homme (droit à la vie, à la liberté, à la sécurité et à l'intégrité de la personne, droit à une bonne administration de la justice). Cet élargissement de la compétence de la Commission tend à renforcer le caractère judiciaire de celle-ci, puisque la Commission devra dorénavant vérifier dans chaque cas si les voies de recours internes ont été ou non épuisées.

Longtemps considérée comme un « parent pauvre » de son homonyme européen dont, pourtant, il faut la distinguer soigneusement<sup>42</sup>, la Commission interaméricaine des droits de l'homme a prouvé son extrême utilité pendant la crise dominicaine. Qu'elle soit parvenue à jouir d'une grande autorité et de la confiance générale sur le continent américain, rien ne le prouve mieux que le fait que, pendant les événements en République dominicaine, tant le gouvernement constitutionnaliste du colonel Caamaño que celui dit de « Reconstruction nationale » ont demandé à la Commission de venir enquêter sur place. Celle-ci s'est acquittée de sa tâche avec un tel succès que dans l'« Acte institutionnel et de réconciliation » signé les 2 et 3 septembre 1965, la Commission a été priée de demeurer en République dominicaine jusqu'aux élections.

En attendant l'élaboration d'une Convention africaine des droits de l'homme,

<sup>42</sup> Une double confusion doit être évitée : la Commission interaméricaine et la Commission européenne des droits de l'homme n'ont pas le même rôle, la seconde étant un organe d'enquête et de conciliation dans la Convention européenne des droits de l'homme, alors que la première manque de ce support conventionnel et existe en elle-même. D'autre part, le projet de convention interaméricaine des droits de l'homme, qui est à l'heure actuelle sous examen devant les organes de l'O.E.A., prévoit bien la création d'une Commission interaméricaine des droits de l'homme qui serait alors *l'équivalent* de la Commission européenne.

la Commission interaméricaine ne pourrait-elle pas constituer un précédent utile pour une expérience similaire en Afrique<sup>48</sup> ? La Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement serait parfaitement en droit de créer une nouvelle Commission de l'O.U.A. conformément à l'article XX de la Charte, et de la doter de fonctions d'étude et de recommandation, dans le domaine des droits de l'homme, selon les lignes en vigueur sur le continent américain. Toutefois, alors que la Commission interaméricaine accomplit ses tâches en se basant sur la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme adoptée à Bogota en 1948, la Commission africaine ne disposerait pas, évidemment, d'un texte particulier à l'Afrique : cette lacune constitue peut-être un avantage. La Commission africaine pourrait, en effet, partir de la Déclaration universelle des droits de l'homme ce qui, tout en renforçant le caractère obligatoire de celle-ci, permettrait d'éviter des distorsions toujours possibles entre les systèmes régionaux et le système universel. L'Afrique montrerait ainsi que, en étant elle-même, elle rejoint par ses aspirations les plus profondes celles de l'humanité tout entière.

*Postface* : 1. La présente étude a été présentée par son auteur comme communication personnelle au Congrès de Juristes africains francophones qui s'est tenu à Dakar du 5 au 9 janvier 1967 sous les auspices de la Commission internationale de Juristes. Les suggestions qu'elle contient ont trouvé un écho dans les « conclusions » adoptées par le Congrès en ces termes : « ... La Commission internationale de Juristes est invitée à examiner, en coopération avec les organisations africaines compétentes, l'opportunité et la possibilité de créer un système de protection des droits de l'homme, fonctionnant dans le cadre africain : une Commission interafricaine des droits de l'homme, dotée de compétences consultatives et de pouvoirs de recommandation, pourrait en constituer le premier élément ».

2. On peut se demander, d'autre part, si le tout récent élargissement de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies ne constitue pas le germe d'une possible spécialisation régionale; ne convient-il pas alors, que, dans l'intérêt même de la cause des droits de l'homme, cette régionalisation soit accompagnée par la création, *sous l'égide de la Commission des Nations Unies*, d'organes régionaux de promotion et de protection des droits de l'homme sur le modèle de la Commission interaméricaine ?

La voie choisie importe moins que l'objectif à atteindre. « Pour traverser le désert, choisis ton compagnon plutôt que ta route », dit un proverbe arabe. Il nous semble que la Commission interaméricaine des droits de l'homme est susceptible de constituer un compagnon à qui l'homme peut faire confiance.

<sup>48</sup> Voir également mon rapport — en cours de publication — présenté au Colloque de Berlin sur les droits de l'homme (octobre 1966) et intitulé : « La Commission interaméricaine des droits de l'homme, son rôle et son importance pour les pays en voie de développement. »