

Afrique durable 2030

Une revue d'Africa 21 sur la mise en œuvre de l'Agenda 2030 de développement durable en Afrique et une plateforme d'échange entre praticiens et chercheurs du Sud et du Nord

N°6

Automne Hiver 2018-19

Minorités en Afrique et Agenda 2030



**Afrique durable 2030,
Une revue du Think & Do tank Africa 21**

Thème choisi:

Minorités en Afrique et Agenda 2030



Rédaction

Association Africa 21
C/o Maison Kultura
Rue de Montbrillant 52
1202 Genève - Suisse

Email: info@africa21.org
Site Internet: <http://www.africa21.org>

Equipe éditoriale

Fernande Abanda
Selma Benamour
Julien Chambolle
Karim Zaouaq

Comité de relecture (peer-review)

Fernande Abanda
Karim Zaouaq
Marianne Tene Makoudem
Julien Chambolle
Mègnon Didier Bebada
Mohamed Charfi
Gervais Rufyikiri

Tous les numéros de la revue et des publications précédentes sont disponibles sur le site Internet de l'association: <http://www.africa21.org>

Pour participer à nos publications vous pouvez nous contacter à info@africa21.org

Les opinions émises dans notre revue n'engagent que leurs auteurs. Africa 21 n'est pas responsable des manuscrits qui lui sont confiés et se réserve le droit de modifier les articles pour des raisons éditoriales.

Crédit photo de couverture : Dietmar Temps, « Les Karo, maîtres en peinture corporelle ».

SOMMAIRE

Afrique durable 2030 - n°6, Automne hiver 2018-19

Introduction - L'Afrique et ses minorités, par Fernande Abanda et Selma Benamour	p. 7
Le droit des minorités à la justice devant la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, par Sylvain Oré	p. 13
La place des droits des minorités religieuses et linguistiques dans les constitutions des Etats francophones d'Afrique subsaharienne, par Mounir Zaouaq	p. 25
Les droits linguistiques des Amazighs au Maroc : entre le juridique et l'institutionnel, par Mohamed Zaouaq	p. 43
On nait albinos, on vit albinos, on meurt albinos. La Tanzanie, le Malawi et le Burundi au cœur du scandale, par Marion Zucco	p. 53
La promotion de l'égal accès à la justice par la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, par Serges Frédéric Mboumegne Dzesseu	p. 62
L'Agenda 2030 et la gestion des minorités et de la diversité en Afrique: pour une gouvernance multiniveaux, par Yves Leterme	p. 73
Nos auteurs	p. 81
Annonces d'Africa 21	p. 83



« La règle de la majorité était une notion étrangère. Une minorité ne devait pas être écrasée par une majorité », Nelson Mandela (1).



« La démocratie, ce n'est pas la loi de la majorité, mais la protection de la minorité », Albert Camus (2).

(1) Nelson Mandela ; *Un long chemin vers la liberté* ; Le livre de poche, Paris, 1996.

(2) Albert Camus ; *Carnets (Tome 3-Mars 1951 - décembre 1959)* ; Edition Folio, Paris, 2013.

Introduction- L'Afrique et ses minorités

Par Fernande Abanda et Selma Benamour

Généralement, la notion de minorité renvoie systématiquement à son antonyme la majorité. Pourtant, au-delà du fait numérique, elle fait référence à la situation d'un groupe dont les membres partagent les mêmes particularités culturelles et identitaires et peuvent du fait de celles-ci, être défavorisés sur le plan social, économique et politique. Selon les chiffres de l'ONU (1), près d'un milliard d'hommes, de femmes et d'enfants appartenant à des groupes minoritaires sont encore victimes de discrimination, d'exclusion et souvent de conflits violents. Pourtant au niveau international, la question n'est pas nouvelle. Il y a déjà un siècle, elle faisait l'objet de négociations.

Dans le but d'assurer le maintien de la stabilité des frontières issues des traités de paix, la Société Des Nations (SDN) avait porté à l'attention des Etats la nécessité de respecter les identités particulières d'une dizaine de groupes minoritaires d'Europe (2). Quelques années plus tard, l'ONU renforça le dispositif des droits des minorités en créant en 1947 la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (composée d'experts nommés par la Commission des droits de l'homme) (3). Mais c'est le Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui a consacré et formalisé officiellement l'objectif de réduire les atteintes de droits spécifiques aux minorités. Ainsi, l'article 21 du Pacte stipule clairement que: « *dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leurs propres vies culturelles, de professer et de pratiquer leurs propres religions ou d'employer leurs propres langues* ». En 1992, la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques - texte non contraignant -, est venu compléter l'article 27 du Pacte. Cette déclaration précise que les personnes apparte-

(1) Département de l'information de l'Organisation des Nations unies. 2008. *Les Nations unies aujourd'hui*.

(2) Voir à cet effet, De Kover, Gustave. 1934. *Minorité. Informations concernant les minorités et l'évolution du droit minoritaire*. Genève, 1934/03 (N2)-1934/03.

(3) Marquardt, S. (1991). *La protection des minorités en droit international*. Dans: Elizabeth Picard éd., *La Question kurde* (pp. 115-134). Paris: Éditions Complexe (programme ReLIRE). doi:10.3917/comp.picar.1991.01.0115.

nant à des minorités ont le droit de jouir de leur propre culture, de professer et de pratiquer leur religion et d'utiliser leur langue. Pour ce faire, elles nécessitent une attention particulière par les Etats qui ont pour devoir de protéger les minorités nationales, ethniques, religieuses et culturelles sur leur territoire, afin de garantir leur unité territoriale et politique (4).

L'absence d'une définition officielle adoptée dans un instrument juridique universel ou régional représente encore le premier obstacle à l'opérationnalisation du droit des minorités. Il laisse l'occasion aux États d'alimenter le flou en orientant le sens de la notion en fonction des choix politiques. C'est toujours la définition proposée par le Professeur Capotorti en 1979 (5), approfondie par Deschênes en 1986, qui demeure la plus utilisée. Construite sur 3 éléments : l'élément numérique, l'élément qualitatif de «non-dominance» et le lien de nationalité. Ce dernier élément se caractérise comme:

« Un groupe de citoyens d'un État, en minorité numérique et en position non dominante dans cet État, dotés de caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques différentes de celles de la majorité de la population, solidaires les uns des autres, animés, fût-ce implicitement, d'une volonté collective de survie et visant à l'égalité en fait et en droit avec la majorité » (6).

Depuis cette définition, le fait minoritaire a évolué et s'est adapté aux mutations sociales contemporaines. Ainsi, il s'est complexifié en entremêlant les spécificités et faisant des minorités des « institutions permanentes » comme l'avait prévu Hannah Arendt (7). C'est notamment le cas en Afrique où l'on voit apparaître de nouvelles minorités à mesure que se créent les inégalités. L'Afrique, terre de solidarité et de partage entre communautés, matrice de l'Ubuntu, est devenue le champ des exclusions et des inégalités, que ce soient pour ceux qui ne s'ajustent pas à la performativité de la mondialisation, ceux-là que la tradition ne connaît pas, ou encore ceux qui par toutes formes de différences restent cloîtrés tout en bas de la hiérarchie d'un système d'oppression. En Afrique, les minorités conjuguent les stigmates. Qu'il s'agisse de leur particularité linguistique, de leur spécificité ethnique, ou de leur identité religieuse, plusieurs membres des groupes minoritaires sont mis en marge. Un tel contexte d'exclusion s'oppose à la

(4) <https://www.humanrights.ch/fr/dossiers-droits-humains/droits-des-minorites/standards-internationaux/documents-onu/declaration-minorites>

(5) F. Capotorti, *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, New York, Nations Unies, 1979 (Doc. E/CN 4 Sub. 2/384/Rev. I) à la p. 102.

(6) Deschênes, Jules. (1986). *Qu'est-ce qu'une minorité ?* Les Cahiers de droit, 27(1), 255–291. voir: <https://doi.org/10.7202/042739ar> voir la page 291

(7) Hannah Arendt, *L'impérialisme*, 1951, trad. franç. M. Leiris, rééd. Paris, Le Seuil, 1997, p. 243-270.

nécessité de travailler pour le bien être social économique et culturel de l'humanité.

C'est dans ce sens que l'un des engagements contemporains de la communauté internationale concerne spécifiquement la réduction des inégalités. Ainsi, la cible 10.2 de l'Agenda 2030 de développement durable des Nations unies propose « *d'ici à 2030, autonomiser toutes les personnes et favoriser leur intégration sociale, économique et politique, indépendamment de leur âge, de leur sexe, de leur handicap, de leur race, de leur appartenance ethnique, de leurs origines, de leur religion ou de leur statut économique ou autre* ». L'action entreprise depuis les Objectifs du Millénaire pour le Développement a eu des résultats en demi-teinte. La question des minorités a par exemple été introduite dans plusieurs rencontres internationales sur des thématiques diverses telles que le changement climatique et les migrations. Bien que les résultats furent limités, cela a permis de faire ressortir sa transversalité et la nécessité d'en tenir compte dans les mesures de réduction des inégalités.

La question des minorités est particulièrement redoutable dans la mosaïque des peuples africains. Il convient de noter que la définition de « minorité » telle qu'appliquée en droit international permet difficilement de rendre compte de la complexité du paysage africain. En effet, l'Afrique est composée d'« *Etats diversifiés en terme d'ethnicité, de religion, de langues, et comprenant parfois plus de 250 groupes ethniques, comme, (...) au Nigeria ou au Cameroun* » (8). Mais bien que se heurtant à plusieurs difficultés, l'utilisation de ce terme reste pertinente. Généralement inférieurs en nombre et objets de discriminations, les groupes minoritaires ne peuvent toutefois être définis uniquement sur la base d'un critère numérique (9). Aussi, les caractéristiques historiques et géographiques revêtent en Afrique une importance toute particulière. Penchons-nous par exemple sur le paysage linguistique africain (cf. Carte 1). L'importante diversité des langues parlées sur le continent témoigne de l'impératif d'intégrer le poids des minorités dans la gestion du territoire. Il existe en effet plusieurs grandes familles linguistiques en Afrique : celle des langues Afro-asiatiques par exemple, où nous retrouvons notamment les minorités berbères en Afrique du Nord et les minorités foubéennes au Nigéria, au Niger et au nord du Cameroun. Nous pouvons également mentionner la famille des langues Nilo-Sahariennes qui regroupe les minorités songhaïennes au Mali, au Niger et au Nord du Bénin. Sans compter le groupe des langues Nigéro-

(8) Slimane, S. (2003). *Reconnaitre l'Existence des Minorités en Afrique*.

Repéré à : https://minorityrights.org/wp-content/uploads/2015/08/MRG_Brief_MinsinAfrica_FRE2003.pdf

(9) Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies, Addis-Abeba (2013). *Minorités et gouvernance inclusive en Afrique Section de la gouvernance et de la gestion du secteur public*.

Repéré à : <https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/23596/b11824438.pdf?sequence=1>

Congolaises que constituent, entre autres, les minorités mandés et voltaïques en Afrique de l'ouest et les peuples bantous, présents du Cameroun aux Comores et du Soudan à l'Afrique du Sud. Enfin, la communauté khoisane en Afrique australe et les afrikaners en Afrique du Sud et en Namibie, appartenant respectivement aux familles Kalahariennes et Indo-européennes. Cette liste, bien que non exhaustive, dresse un bref aperçu de la disparité linguistique caractéristique du continent africain. Mais en plus de la langue, les minorités en Afrique se distinguent par leur ethnie, leur histoire, leur culture ou encore leur religion.

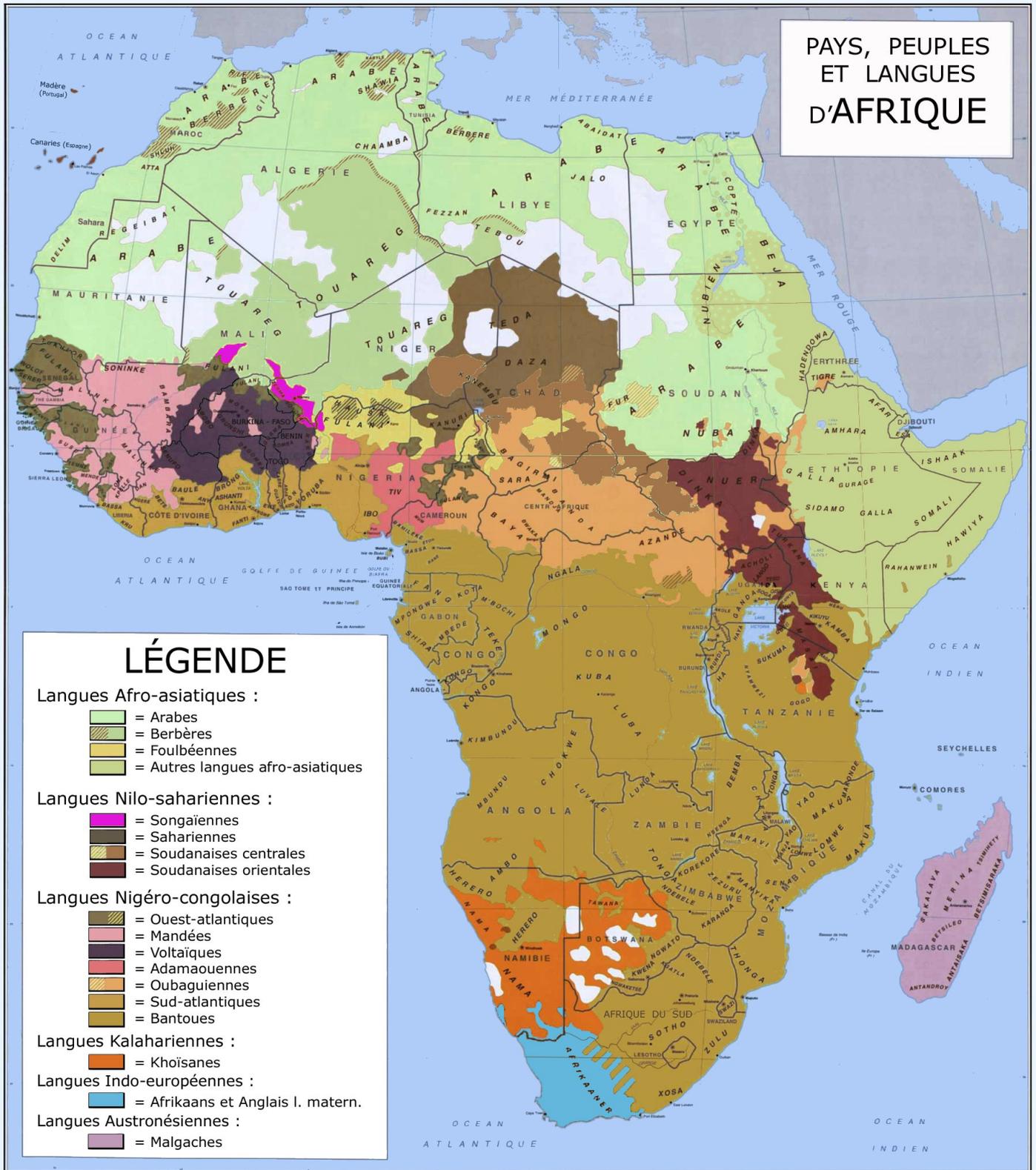
La question des minorités sur le continent africain n'est pas à prendre à la légère. Elle est même explosive. Trop souvent elle a été utilisée à des fins politiques, auxquelles s'ajoute depuis quelques années une nouvelle dimension climatique et d'accès aux ressources de base. Sans une prise en compte de cette question de manière adéquate dans les politiques publiques, tout effort sera vain pour réduire la pauvreté et développer le continent. Cette question a parfaitement été identifiée par la communauté internationale dans le cadre de l'Agenda 2030, et fait l'objet de ce nouveau numéro d'Afrique durable 2030.

Les contributions proposées dans cette revue partent du constat d'une manifeste incapacité des États africains à garantir efficacement l'accès à la justice aux minorités, condition pourtant indispensable à la réalisation de l'Agenda 2030 pour le développement durable. Car bien que ce droit soit juridiquement établi, de nombreux obstacles surviennent dès lors qu'il s'agit de l'appliquer, ceci aussi bien à l'échelle de la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples comme avancé par son Président, Sylvain Ore, qu'à celle des États. Dans la mesure où c'est aux États que revient finalement la décision de reconnaître ou non la compétence de la Cour en la matière, ces derniers demeurent les principaux protagonistes régissant l'accès à la justice des minorités. En conséquence, il convient de se pencher en premier lieu sur les différentes constitutions nationales et la place que celles-ci accordent aux droits des minorités. La contribution de Mounir Zaouaq rend visible qu'en dépit de l'inscription des droits des minorités religieuses et linguistiques dans les constitutions des États francophones d'Afrique subsaharienne, le décalage entre le texte et la pratique reste tangible. De surcroît, malgré la récente multiplication des initiatives en faveur de leur intégration, force est de constater que la situation des minorités ne s'est que peu améliorée ou ne s'améliore pas assez vite, qu'il s'agisse, à titre d'exemple, de la communauté Amazigh au Maroc traitée par Mohammed Zaouaq, ou des albinos en Tanzanie, au Malawi et au Burundi, objet de la contribution de Marion Zucco.

Plusieurs solutions ont depuis été entreprises pour tenter d'éclaircir ce tableau peu réjouissant. Serges

Frédéric Mboumegne Dzesseu soutient que la Cour Africaine a depuis quelques années entamé un processus de promotion pour un accès amélioré à la justice continentale. Bien qu'imparfaite, la politique de la Cour en la matière a permis de faciliter l'accès à la justice pour plusieurs requérants indigents. Une autre approche, proposée par l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Electorale (IDEA International), consiste en la mise en œuvre du paradigme de la gouvernance démocratique multiniveaux. Qu'ils prennent la forme de fédéralisme, de dévolution ou de régionalisme, les modes de gouvernance démocratique devraient, d'après Yves Leterme, ancien Premier ministre de Belgique et Secrétaire général d'IDEA, favoriser une meilleure gestion des minorités et de la diversité au sein des États africains.

Carte 1 : Représentation du paysage linguistique de l'Afrique



Source : Carte simplifiée des familles linguistiques en Afrique, d'après les documents de la CIA , Wikipedia.

Le droit des minorités à la justice devant la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples

Sylvain Oré

En référence à la notion de minorité, le Professeur Capotorti suggère qu'il s'agit d'un « *groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un État, en position non dominante, dont les membres - ressortissants de l'État - possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue* » (1). D'un point de vue social, cette définition se complète de manière judicieuse par l'acceptation qu'en donne Woehrling lorsqu'il avance que, de manière globale, les minorités sont des groupes défavorisés au plan économique, social ou politique, quel que soit leur rapport numérique à l'ensemble de la société, bien qu'il s'agisse presque toujours d'un rapport d'infériorité (2).

On comprend dès lors qu'à la notion même de minorité est inhérente une nécessité de justice, tant les membres des groupes concernés ont, dans l'histoire de l'humanité, fait l'objet de discriminations aussi diverses que graves. Cette prise de conscience des nations s'est cristallisée, en particulier dans le mouvement global de l'après Deuxième guerre mondiale, par une protection juridique et juridictionnelle des droits des minorités.

En Afrique, continent berceau historique des luttes des peuples, y compris autochtones, la protection des minorités a davantage préoccupé les Etats indépendants. Au plan normatif, il n'est donc pas surprenant que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (la Charte africaine ou la Charte) fût la première convention régionale relative aux droits fondamentaux qui a reconnu des droits aux peuples en tant que tels. Frédéric Sudre explique ainsi que « *les dispositions de la Charte relatives au droit des peuples (...) sont (...) l'expression la plus achevée de la tendance moderne à la collectivisation des droits*

1) Francesco Capotorti, *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, New York, Nations Unies, 1979 (Doc. E/CN.4 Sub. 2/384/Rev.I) p. 102. Le Secrétariat de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a établi une compilation recensant un grand nombre de définitions proposées : E/CN.4/1987/WG.5/WP1.

(2) José Woehrling, « *Les trois dimensions de la protection des minorités en droit constitutionnel comparé* », R.D.U.S, vol. 34, 2003-04, p. 96.

de l'homme (...). À cet égard, la Charte présente la singularité de faire cohabiter des concepts apparemment antinomiques: individu et peuple (...), droits individuels et droits collectifs (...)» (3).

De la consécration normative à la garantie juridictionnelle d'une jouissance effective, il y a un fossé déterminant que les Etats membres de l'Organisation de l'unité africaine devenue Union africaine n'ont franchi qu'en adoptant, à Ouagadougou en 1998, le Protocole à la Charte africaine portant création d'une Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (la Cour africaine ou la Cour). Créée pour compléter la Commission africaine des droits de l'homme et des Peuples dans la mission continentale de protection des droits de l'homme et des peuples en Afrique, la Cour est compétente pour garantir le respect par les Etats parties au Protocole des droits contenus dans la Charte mais également dans d'autres instruments internationaux ratifiés par lesdits Etats, portant sur les droits des peuples, des minorités et en particulier des populations autochtones.

Eu égard à l'importance fondamentale de la protection des minorités dans le contexte africain, il est crucial de s'interroger sur la place prise par la Cour africaine dans l'effort continental pour la réalisation du droit de ces groupes à la justice. En revisitant le cadre normatif et la jurisprudence de la Cour, on note d'une part, que le droit à la justice des minorités en Afrique reçoit aussi bien une consécration effective dans les normes qu'une protection efficace dans la pratique. Il n'en demeure pas moins que les droits consacrés et protégés se heurtent à des obstacles quant à leur réalisation.

La double approche d'une consécration normative et d'une protection juridictionnelle

La terminologie de « minorité » n'a pas émergé *ex-nihilo* en droit international. Au lendemain de la première guerre mondiale, on a assisté à son usage dans les règlements bilatéraux entre Etats vainqueurs et vaincus. Aussi, l'emploi du terme a résulté en particulier dans un premier temps de la mise en œuvre des règlements politiques et diplomatiques bilatéraux visant à protéger certains ressortissants n'appartenant

(3) Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 10e édition, Presses universitaires de France (PUF), 2011, p. 172.

pas au groupe national majoritaire au sein d'Etats remodelés ou créés (4). Ces différents règlements constitueront par la suite la matière d'un système de protection généralisée des minorités (5). Il en a résulté un intérêt global et régional qui s'est concrétisé par une législation notable sur la question. En Afrique, cet intérêt a pris corps par la création et le fonctionnement de la Cour africaine dont la jurisprudence, quoique quantitativement modeste, a posé de manière non-équivoque les jalons du droit à la justice des minorités.

La dimension institutionnelle et légale de la consécration du droit à la justice des minorités

Les droits des minorités sont immergés dans le système d'ensemble de la protection des droits de l'homme. Ils ne figurent pas dans les textes fondamentaux des Nations unies (6). Toutefois, le système onusien de la protection des minorités est fondé essentiellement sur l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 et sur la Déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques de 1992. Dans le cadre de leurs programmes de développement, les Nations unies et l'Union africaine exigent que l'accès de tous à la justice et le respect des droits de l'homme soient hissés au rang de priorités stratégiques. Dans ce sillage, on note à la fois des initiatives et des textes spécifiques.

Le projet institutionnel

Le 1er janvier 2016, les 17 Objectifs de développement durable du Programme de développement durable à l'horizon 2030 – adopté par les dirigeants du monde entier en septembre 2015 lors d'un sommet historique au siège des Nations unies – sont entrés en vigueur. Parmi ces objectifs, la question de l'accès de tous à la justice attire l'attention dans cette contribution. Elle est inscrite à l'objectif 16 libellé en ces termes :

(4) Voir le Traité de Versailles (28 juin 1919), prévoyant en son article 80 l'indépendance de l'Autriche, de la Tchécoslovaquie et de la Pologne, ainsi que la création de la Société des Nations (1ère partie du traité) et les traités annexes au Traité de Versailles signés séparément avec chacun des vaincus.

(5) Mathieu Plésiat, « Introduction. Minorité nationale : évolution d'une notion et enjeux de définition » in Paul Bauer, Christian Jacques, Mathieu Plésiat, Máté Zombory (Dir.), *Minorités nationales en Europe centrale. Démocratie, savoirs, scientifiques et enjeux de représentation*, Prague, CEFRES, 2011, p. 11.

(6) Ils sont notamment absents de la Charte des Nations unies de 1945 et de la Déclaration universelle de 1948.

« Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous » (7).

L'on peut déduire de l'articulation de ce texte que les minorités sont également concernées. Le droit d'accès à la justice dans le cadre de cette étude se résume donc à la possibilité pour une minorité de faire reconnaître et respecter ses droits, au besoin en saisissant les juridictions appropriées. Plus généralement, il s'agit de permettre à tout citoyen d'entrevoir ou de parvenir à un état idéal de justice distributive (8). Car, par suite du manque d'accès à la justice, les conflits ne sont pas résolus et les personnes ne peuvent pas obtenir protection et réparation.

Les institutions qui ne respectent pas les lois légitimes sont disposées à prendre des décisions arbitraires, à commettre des abus de pouvoir, et sont moins en mesure de dispenser des services publics pour tous. Dans la poursuite contextualisée des objectifs auxquels ils ont souscrit au titre du système onusien, les Etats membres de l'Union africaine en adoptant le cadre commun pour une croissance inclusive et un développement durable pour l'Afrique (9), inscrivent la justice comme un droit fondamental pour l'Afrique. Pour s'en convaincre, il suffit de se référer à l'aspiration 3 de l'agenda 2063 de l'Union africaine libellé comme suit :

« Une Afrique de bonne gouvernance, de démocratie, de respect des droits de l'homme, de justice et d'État de droit » (10).

Cette aspiration consacre l'ambition de réaliser, d'ici à l'an 2063, une Afrique qui sera parvenue à un approfondissement de la culture de la bonne gouvernance, des valeurs démocratiques, de l'égalité des sexes, du respect des droits de l'homme, de la justice et de la primauté du droit (11). Incidemment, il s'agit d'une justice pour tous y compris les minorités, telle qu'elle ressort de la Charte africaine.

(7) Organisation des Nations unies, Objectifs de développement durable :

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/> (consulté, le 20 mars 2019).

(8) Loïc Cadiet (Dir.), *Dictionnaire de la Justice*, Paris, PUF, 2004, p.1

(9) Ce document est plus connu sous le nom de l'Agenda 2063. Voir Union Africaine, Agenda 2063, Aspiration n° 3, https://au.int/sites/default/files/pages/3657-file-agenda2063_popular_version_fr.pdf (consulté, le 20 mars 2019).

(10) Idem.

(11) Commission de l'Union africaine, Note d'information n° 1, 2015, p. 7.

Le fondement juridique du droit à la justice des minorités

Aux termes de l'article 3 du Protocole portant création de la Cour africaine (12), la Cour a compétence pour traiter de toutes les affaires et de tous les différends dont elle est saisie concernant l'interprétation et l'application de la Charte, du présent protocole, et de tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme et ratifié par les Etats concernés. A la lecture de la Charte, on note l'absence du terme de « minorité ». Ceci dit, le concept de « peuple », plutôt utilisé dans la Charte, doit être pris non dans le sens strict qui lui est donné en droit international public, mais dans une acception plus large, conformément à l'usage qui en est communément fait en Afrique. Mutoy Mubiala explique à cet égard que, sur le continent africain, le concept de « peuple » est utilisé pour désigner trois réalités différentes : il peut désigner les populations africaines, par opposition aux populations d'autres continents, ou encore, la population d'un État africain déterminé, par opposition aux populations d'autres Etats africains, et enfin certains groupes humains infra-étatiques, pour les distinguer d'autres groupes au sein d'un même État (13).

Cette interprétation est corroborée par la Déclaration universelle du droit des peuples (14) adoptée le 4 juillet 1976 à Alger et qui contient des dispositions visant clairement de telles communautés humaines infra-étatiques. Y est notamment consacré, à l'article 13, le droit de tout peuple de s'exprimer dans sa propre langue et de préserver et développer sa culture. De manière plus explicite et notable, l'article 19 figurant dans la section VI intitulée « droit des minorités », est introduit comme suit : « [I] *lorsqu'un peuple constitue une minorité au sein d'un État (...)* », établissant donc sans ambiguïté le fait que le terme « peuple » peut être utilisé pour désigner une minorité nationale (15). Les dispositions de la Charte consacrent ainsi une approche collective de la protection des droits des minorités, reconnaissant le groupe minoritaire comme entité juridiquement protégée (16).

12) Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, adopté le 10 juin 1998 et entré en vigueur le 25 janvier 2004, ci-après Protocole portant création de la Cour.

(13) Mutoy Mubiala, *Le système régional africain de protection des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 36.

(14) Déclaration universelle du droit des peuples, 4 juillet 1976.
<http://www.axl.cefan.ulaval.ca/afrique/Algerie-declaration-1976.htm> (consulté, le 20 mars 2019).

(15) Joëlle Pilorge-Vrancken, *La protection des droits fondamentaux des minorités nationales par les mécanismes régionaux de protection des droits de l'homme en Europe et en Afrique : étude comparative*, inédit, p. 6.

(16) Idem.

Cette reconnaissance étatique réalisée dans la Charte africaine par une consécration normative conséquente forme la solide fondation de la protection juridictionnelle garantie par la Cour africaine. Par son œuvre jurisprudentielle modeste, la Cour en a fait la manifestation à la fois historique et remarquable.

L'affirmation prétorienne du droit à la justice des minorités africaines dans l'affaire Ogiek

L'arrêt rendu par la Cour africaine dans l'affaire Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. République du Kenya (Commission africaine c. Kenya ou affaire Ogiek) (17), constitue un élément marquant dans la protection du droit à la justice des minorités devant ladite Cour. Il importe de rappeler les faits avant de s'intéresser aux droits dont la violation a été établie, ainsi que des mesures ordonnées en réparation desdites violations.

Les faits

Dans la cause, les plaignants sont les Ogiek, une minorité ethnique autochtone du Kenya constituée d'une population d'environ 20'000 personnes, dont 15'000 habitent dans le complexe forestier du Grand Mau. Ledit complexe couvre un territoire de près de 400'000 hectares à cheval sur 7 districts administratifs du territoire de l'État défendeur (18).

En octobre 2009, par l'intermédiaire du Service des forêts du Kenya, le Défendeur a émis un préavis d'expulsion de 30 jours, en vertu duquel les Ogiek et d'autres communautés vivant dans la forêt de Mau devaient quitter les lieux, au motif que la forêt constitue une réserve de captage hydrographique et que de toutes manières, la zone faisait partie du domaine de l'État, conformément à l'article 4 de la Loi régissant les propriétés domaniales (19).

C'est dans le but de dénoncer cette injustice que le 14 novembre 2009, le *Centre for Minority Rights Development* (CEMIRIDE), rejoint par la suite par *Minority Rights Group International* (MRGI), tous deux

(17) Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. République du Kenya, CAFDHP (26 mai 2017), ci-après « Arrêt Ogiek ».

(18) Arrêt Ogiek, para. 6.

(19) Ogiek, para. 7.

agissant au nom de la communauté Ogiek de la forêt de Mau (20) ont déposé au Secrétariat de la Commission africaine une « communication-plainte » contre la République du Kenya.

Les violations constatées et les mesures ordonnées

Ayant procédé à un examen préliminaire de la communication plainte introduite par les deux organisations indiquées plus haut, la Commission africaine a saisi la Cour africaine d'une requête en vertu de l'article 5(1)(a) du Protocole qui l'a créée. Dans l'arrêt qu'elle a rendu dans la cause, la Cour s'étant déclarée compétente et ayant décidé que la requête était recevable a constaté la violation par la République du Kenya des articles suivants de la Charte : 1 (21), 2 (22), 8 (23), 14, 17 (2) et (3), 21 et 22.

En conséquence de ces constatations de violation, la Cour a ordonné à l'État défendeur de prendre toutes les mesures nécessaires dans un délai raisonnable pour y remédier et lui rapporter tous les éléments quant à la mise en œuvre desdites mesures, dans un délai de 6 mois à compter de la date du prononcé de l'arrêt (24). Il n'y a pas de doute qu'à travers cet arrêt, la Cour africaine a changé le paradigme de la protection des populations autochtones, et plus généralement du droit légalement consacré des minorités à une justice dans le contexte national et régional en Afrique.

En sus de répondre à une demande spécifique de consécration jurisprudentielle du droit des minorités à la jouissance de leurs droits humains, la Cour ouvre, par l'arrêt Ogiek, une perspective plus large quant au débat sur le caractère exhaustif de la protection offerte dans le contexte africain. L'arrêt Ogiek jette en effet la lumière sur les difficultés qui peuvent se dresser devant certaines minorités dans leur marche vers la jouissance de leurs droits, y compris le droit à la justice (25).

(20) Ogiek, para. 3.

(21) Article 1 : « Les Etats membres de l'organisation de l'Unité Africaine, parties à la présente Charte, reconnaissent les droits, devoirs et libertés énoncés dans cette Charte et s'engagent à adopter des mesures législatives ou autres pour les appliquer ».

(22) Article 2 : « Toute personne a droit à la jouissance des droits et libertés reconnus et garantis dans la présente charte sans distinction aucune, notamment de race, d'ethnie, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou raciale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».

(23) Article 8 : « La liberté de conscience, la profession et la pratique libre de la religion, sont garantis. Sous réserve de l'ordre public, nul ne peut être l'objet de mesures de contrainte visant à restreindre la manifestation de ces libertés ».

(24) Ogiek, para. 227.

(25) Mutoni Wanyeki, « Kenya. Un jugement plein d'espoir pour les peuples autochtones » <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2017/05/kenya-ruling-in-ogiek-case-gives-hope-to-indigenous-peoples-everywhere/> (consulté, le 20 mars 2019).

Les obstacles à la réalisation universelle du droit à la justice des minorités africaines

L'accès direct à la Cour africaine est soumis au préalable à la double exigence de la ratification du Protocole portant sur la création de la Cour et la déclaration de reconnaissance de sa juridiction en ce qui concerne les plaintes introduites par les individus et les Organisations non gouvernementales. Outre les obstacles de procédure, on note le déficit de culture en matière de contentieux des droits de l'homme en Afrique.

Un double obstacle de procédure

La ratification du Protocole portant création de la Cour et la déclaration implicite constituent des obstacles majeurs à la pleine jouissance du droit des minorités à la justice.

L'exigence de la ratification du Protocole

La ratification est une condition traditionnelle qui consacre l'obligation par un État à une convention internationale. Le principe est reconnu par l'article 34 du Protocole. Il s'agit, en droit international public d'un acte par lequel l'organe compétent d'un État confirme la signature apposée sur un traité par un plénipotentiaire et marque ainsi le consentement de l'État à être lié par ce traité (26). Dans le cadre de la présente discussion, en agissant comme un premier sésame, la ratification consacre une reconnaissance générale de la juridiction de la Cour par les Etats parties au Protocole. Par ailleurs, cette reconnaissance générale ouvre le prétoire de la Cour aux individus et aux ONG même si un tel accès peut être à juste titre qualifié d'indirect. On sait en effet qu'aux termes de l'article 5(1) du Protocole, la Commission peut saisir directement la Cour de toute plainte qu'elle aurait reçue des personnes physiques ou des organisations de la société civile.

A cet égard, l'appréhension qui s'élève est justifiée par le principe de droit international du consensualisme étatique auquel n'échappe pas le système africain de protection des droits de l'homme (27). À ce

(26) Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, 11e édition mise à jour, janvier 2016, Paris, PUF, p. 852.

(27) Abdou Diop, *La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ou le miroir stendhalien du système africain de protection des droits de l'homme*, in : Les Cahiers de droit, Université de Laval, 2014, p. 554.

jour, seuls 30 Etats des 55 Etats membres que compte l'Union africaine ont ratifié le Protocole (28). La conséquence est qu'à ce jour, la Cour ne peut exercer de compétence dans le chef de l'État défendeur seulement à l'égard d'un peu plus de la moitié des États africains. S'il ne peut être que relativement qualifié d'insatisfaisant, un tel niveau d'adhésion à la Cour peut, en revanche, avoir un impact considérable sur la compétence personnelle de la Cour africaine, dans le chef des requérants. Par conséquent, un tel état de choses inhibe enfin la propension de la Cour africaine à accomplir le dessein qu'a entendu lui former le législateur africain, celui d'une juridiction véritablement continentale, un « bras armé » du projet de justice ardemment proclamé par l'Union Africaine (29).

Outre la ratification, la jouissance du droit à la justice des individus, y compris les minorités, est sujette à une déclaration de reconnaissance de la compétence de la Cour.

L'obstacle de la Déclaration de reconnaissance de compétence

Aux termes de l'article 34(6) du Protocole portant création de la Cour africaine, « (...), l'État doit faire une déclaration acceptant la compétence de la Cour pour recevoir les requêtes énoncées à l'article 5(3) du présent Protocole. La Cour ne reçoit aucune requête en application de l'article 5(3) intéressant un État partie qui n'a pas fait une telle déclaration » (30).

L'accès des individus et des ONG à la Cour africaine est donc conditionné par la déclaration facultative d'acceptation de la compétence obligatoire de la Cour (31). En vertu de l'article 34(6) du Protocole de Ouagadougou, la Cour ne peut procéder à l'examen des requêtes individuelles et d'ONG que si la violation alléguée est imputable à une action ou une omission de l'État défendeur qui a reconnu préalablement sa compétence à recevoir ce type de requête. La jurisprudence de la Cour africaine illustre à suffisance le blocage que constitue l'exigence de l'article 34(6) du Protocole. Par exemple, dans l'affaire Michelot Yogogombaye c. République du Sénégal, le requérant a vu sa requête rejetée au motif évident

(28) Voir, Cour Africaine, Rapport d'activités 2018.

(29) Abdou Diop, op. cit., p. 546.

(30) Protocole portant création de Cour.

(31) Laurence Boisson de Chazournes et Makane Moïse Mbengue, « Article 34 - Ratification » Maurice Kamto (Dir.) *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le Protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'homme : commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 1519.

que l'Etat défendeur n'avait pas fait la déclaration (32).

À ce jour, seuls huit Etats ont fait la déclaration (33). S'il est vrai que la Gambie est le neuvième pays à l'avoir fait, elle n'est pas encore prise en compte du fait de n'avoir pas encore déposé l'instrument y relatif (34). A l'observation, sur les trente Etats ayant ratifié le Protocole, seuls huit ont autorisé à leurs citoyens et ONG un accès direct à la Cour africaine. Les minorités de la plupart des pays du continent ne peuvent donc bénéficier de ce droit à la justice.

Il est vrai que, comme indiqué plus haut, l'accès est possible à travers la saisine de la Commission africaine soit directement par les individus soit par le biais des ONG ayant statut d'observateur auprès de cette dernière, comme ce fut le cas dans l'affaire Ogiek. Quoi qu'il en soit, toute saisine utile de la Cour nécessite la connaissance de ses droits et la maîtrise des procédures y afférentes en cas de violation. Or, dans la majorité des cas, le déficit de culture en matière contentieuse constitue un obstacle à la jouissance de son droit à la justice devant la Cour africaine.

Le déficit de culture en matière de contentieux africain des droits de l'homme

Ce déficit est notable tant en ce qui concerne les minorités victimes que des conseils qui ignorent bien souvent les procédures propres au contentieux international des droits de l'homme.

L'ignorance des droits par les minorités victimes

La diffusion des droits de l'homme « écrits » dans les sociétés africaines de culture orale pose un premier problème. La culture juridique africaine est différente du droit international qui est d'origine européenne : « *les droits positifs actuels butent sur le problème fondamental de leur acceptation voire de leur*

(32) Michelot Yogogombaye c. République du Sénégal, CAFDHP (15 décembre 2009).

(33) Il s'agit du Bénin, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Mali, du Malawi, de la Tanzanie et de la Tunisie. Voir Union Africaine, « Liste des Etats qui ont signé, ratifié, adhéré » https://au.int/sites/default/files/treaties/7778-sl-protocol_to_the_african_charter_on_human_and_peoplesrights_on_the_estab.pdf (consulté, le 21 mars 2019). Même si la Tunisie ne figure pas sur la liste, la Cour a déjà reçu une requête introduite par un individu contre ledit Etat.

(34) Voir Cour Africaine, « *La Gambie devient le neuvième pays à permettre aux ONG et aux individus de saisir directement la Cour africaine* » <http://fr.african-court.org/index.php/news/press-releases/item/134-la-gambie-devient-le-neuvieme-pays-a-permettre-aux-ong-et-aux-individus-de-saisir-directement-la-cour-africaine> (consulté, le 20 mars 2019).

compréhension » (35). On peut dès lors comprendre que les Etats africains présentent une absence criante de politiques d'appropriation populaire de ceux-ci (36). L'appropriation ne peut avoir lieu car la promotion des droits en question n'intègre pas les pratiques coutumières en la matière dans une société où celles-ci restent vivaces dans plusieurs domaines (religieux, matrimonial, foncier, etc.) La marginalisation des droits de l'homme se manifeste donc d'abord au sein des populations, car les personnes concernées elles-mêmes n'ont pas d'outils pour les comprendre et pour les réactualiser de manière adaptée à leur contexte et à leur référentiel (37). Comme le relève Mutoy Mubiala, l'accès à la justice n'est pas un processus aisé en Afrique. Ceci est dû à l'ignorance du droit écrit de type occidental et au coût prohibitif de la justice (38). C'est dans ce sens qu'il faut comprendre la pertinence de l'article 10 du Protocole portant création de la Cour qui stipule: « *toute partie à une affaire a le droit de se faire représenter par le conseil juridique de son choix. Une représentation ou une assistance judiciaire peut être gratuitement assurée dans les cas où l'intérêt de la justice l'exige* ».

La méconnaissance des procédures par les avocats ou ONG ayant le statut d'observateur

L'incorporation en droit interne du Protocole portant création de la Cour africaine devrait relever d'une évidence une fois que la convention a été ratifiée par les Etats concernés. Cependant, une revue des procédures devant la Cour africaine montre qu'à ce jour, la majorité des requêtes (soit 75% des causes) (39) sont dirigées contre la République unie de Tanzanie. Or, comme rappelé plus haut, trente Etats sont potentiellement justiciables devant la Cour même si seulement huit (8) sont susceptibles d'action directe aux termes de l'article 34(6) du Protocole.

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cet état de choses. Il s'agit d'abord de la faible maîtrise des procédures de la Cour africaine par les avocats et les ONG ayant le statut d'observateur. On peut en outre relever le défaut d'inscription des avocats des Etats sur la liste des conseils de la Cour. Ce-

(35) Rachidatou Illa Maikassoua, *La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples : un organe de contrôle au service de la Charte africaine*, Paris, Karthala, 2013, p. 353.

(36) Guillaume Solanet & Hanna Bréchnignac, *La protection régionale des droits de l'homme sur le continent africain, Séminaire de justice internationale*, inédit, p. 3.

(37) *Idem*, p. 4.

(38) Mutoy Mubiala, *op. cit.*, p. 116.

(39) Cour africaine, Rapport d'activités 2018.

http://www.achpr.org/files/activity-reports/44/actrep44_2018_fra.pdf

ci pose problème dans la mesure où ces professionnels du droit manquent une opportunité unique de se familiariser avec le droit et la procédure applicables devant la juridiction continentale.

En conséquence, les individus appartenant aux groupes de minorités des pays concernés ne sont pas mis en condition de jouir de manière efficace de leur droit d'accès à la Cour africaine.

En définitive, il convient de retenir que le droit à la justice des minorités devant la Cour africaine est garanti. Ceci est illustré sur le plan juridique par l'existence d'un arsenal prévu à cet effet et l'effectivité de la garantie de ce droit par la Cour, notamment à travers la mise en œuvre de sa compétence contentieuse. L'affaire Ogiek en est une manifestation indéniable. Cela dit, le droit à la justice des minorités est conditionné par l'accord des Etats qui doivent au-delà de la ratification du Protocole, faire la déclaration de reconnaissance de la compétence de ladite Cour. En outre, l'absence d'une culture des droits fondamentaux par les minorités et la maîtrise lacunaire des procédures par les avocats et autres plaideurs demeurent un frein à la pleine réalisation de la jouissance du droit concerné. Enfin, en replaçant le débat dans son contexte global, on peut noter que ces obstacles ne favorisent pas la mise en œuvre de l'Objectif 16 de l'Agenda 2030 des Nations Unies mentionné plus haut et qui se résument à un accès à la justice pour tous en vue de l'avènement de sociétés ouvertes.

La place des droits des minorités religieuses et linguistiques dans les constitutions des Etats francophones d'Afrique subsaharienne

Par Mounir Zaouaq

L'internationalisation conventionnelle des Droits de l'homme n'a cessé, depuis l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, d'accorder un intérêt particulier aux droits spécifiques des minorités. Définies comme étant « *Un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un État, en position non dominante, dont les membres - ressortissants de l'État - possèdent du point de vue ethnique, religieux ou linguistique des caractéristiques qui diffèrent de celles du reste de la population et manifestent même de façon implicite un sentiment de solidarité, à l'effet de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue* (1) » (2), les minorités ont vu leurs droits consacrés par différentes conventions internationales adoptées par la suite.

Dans ce cadre, la Convention contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement, a été adoptée par l'UNESCO en 1960 pour reconnaître le droit des membres des minorités nationales d'exercer des activités éducatives qui leur soient propres (art.5, par. 1, alinéa c), avant que la Convention internationale des Nations unies de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ne condamne et n'interdise tout acte de discrimination fondé sur la race, la couleur ou l'origine nationale et ethnique. La teneur de ces instruments a été renforcée par le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP) du 16 décembre 1966 qui stipule dans son article 27 que : « *dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre*

(1) Francesco Capotorti, *Étude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, New York, Nations unies, Doc. NU E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1 (1979).

(2) Cette définition apportée par Capotorti en 1979, fut développée quelques années après en 1985 par l'ancien juge Canadien Jules Deschênes à la demande de la Sous-Commission des Nations unies. Selon Deschênes, le terme minorité désigne: « *un groupe de citoyens d'un Etat, en minorité numérique et en position non dominante dans cet Etat, dotés de caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques différentes de celles de la majorité de la population, solidaires les uns des autres, animés, fût-ce implicitement, d'une volonté collective de survie et visant à l'égalité en fait et en droit avec la majorité* ». Voir : Proposition concernant une définition du terme « minorités », UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/31. Citée in : Samia Slimane, *Reconnaître l'existence des minorités en Afrique*, briefing, Minority rights group international, Mai 2003, p. 2. Disponible en ligne sur : https://minorityrights.org/wp-content/uploads/2015/08/MRG_Brief_MinsinAfrica_FRE2003.pdf

vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue », puis avec l'adoption par l'Assemblée générale de l'ONU en 1992 de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques.

En Afrique, notamment l'Afrique francophone (3) subsaharienne, région dont il est question dans cette réflexion, il existe une mosaïque de groupes minoritaires, hérités du temps de la colonisation (4), qui se distinguent du reste de la population par différentes spécificités, tout particulièrement l'ethnicité, la langue et la religion. A cet égard, l'auteur Kenyan Ali A. Mazrui précisait en 1980 dans son ouvrage intitulé : « *The African Condition : A political diagnosis* » (5), que « *non seulement les 50 pays africains sont-ils délimités par des frontières (...), mais ils abritent 850 groupes ethniques et linguistiques* ».

En revanche, le concept de « minorité » ne se retrouve nulle part dans les instruments normatifs édictés par les organes de l'Union Africaine (UA), excepté dans le Code de conduite dans les Relations Interafricaines adopté en 1994 par l'Assemblée des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine, dans lequel il a été souligné que : « *la paix, la justice, la stabilité et la démocratie appelle la protection de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de tous nos peuples, y compris les minorités nationales, et la création de conditions à même de promouvoir cette identité* » (6).

Cet article, qui se propose d'analyser à l'aune d'une approche comparative les chartes constitutionnelles et les politiques publiques adoptées par les États francophones d'Afrique subsaharienne en termes de protection des droits des minorités religieuses et linguistiques, se fonde sur une démarche méthodologique casuistique. En effet, son but est d'affronter le bloc constitutionnel et les initiatives étatiques en la matière avec la réalité pratique, dans l'optique de dresser un état des lieux, d'étudier tant les échecs que

(3) Cette étude se limitera aux États où la langue française occupe la place de langue maternelle, officielle ou administrative.

Langue maternelle ou officielle : http://www.axl.cefan.ulaval.ca/francophonie/francophonie_tableau1.htm

Langue administrative

https://fr.wikipedia.org/wiki/Liste_des_pays_ayant_le_fran%C3%A7ais_pour_langue_officielle#Usage_administratif

(4) L'art. 2 de l'Accord d'Arusha du 28 août 2000 pour la paix et la réconciliation au Burundi mettait au-devant le rôle du colonisateur d'abord allemand, puis belge sous la tutelle des Nations unies dans l'attisement des clivages entre les différentes ethnies au Burundi et l'éclosion de tensions entre ces groupes, notamment les ahutu, les Batutsi et les Batwa. Voir le texte de l'accord disponible en ligne sur :

<http://www.rwandadocumentsproject.net/gsd/collect/mil1docs/archives/HASH0127/ad9bc1de.dir/doc70439.pdf>

(5) Cité in : Jules Deschênes (1986), « *Qu'est-ce qu'une minorité ?* ». Les Cahiers de droit, volume 27, n°1, p. 286.

(6) *Déclaration sur le Code de Conduite dans les Relations Interafricaines*, Assemblée des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA, 33ème Sommet ordinaire, (Tunis, Tunisie), 13–15 juin 1994. Cité et traduit par l'auteur in : Samia Slimane, Reconnaître l'existence des minorités en Afrique, op. cit., p. 5.

les succès enregistrés dans la constitutionnalisation de ces droits d'un État à un autre, de mettre en lumière les hésitations du constitutionnaliste africain à garantir les droits de ces minorités, et enfin de proposer des pistes de réflexion pouvant décongestionner l'état de paralysie dont souffre la marche vers la constitutionnalisation de ces droits.

La protection des droits des minorités religieuses et linguistiques dans les constitutions des États francophones d'Afrique subsaharienne

Si les conflits ethniques, ayant abouti parfois au génocide, ont poussé les pouvoirs constituants dans de nombreux États francophones d'Afrique subsaharienne, notamment dans la région des Grands lacs, à la transcription spécifique des droits des minorités dans leurs constitutions, d'autres pays ont adopté une approche constitutionnelle moins explicite.

Une reconnaissance spécifique des droits des minorités religieuses et linguistiques dans les constitutions du Burundi, du Rwanda, du Cameroun, de la RDC et de la République Centrafricaine

Une consécration explicite des droits des minorités religieuses et linguistiques dans les constitutions du Burundi, du Rwanda et de la RDC

En termes de consécration des droits des minorités religieuses et linguistiques, les constitutions du Burundi, du Rwanda et de la RDC figurent comme des constitutions « pionnières » (7). Mais de peur d'attiser les sensibilités de certains groupes qui pourraient se réclamer une appartenance aux minorités sur fond de tel ou tel critère dégagé en la matière, le constitutionnaliste dans ces trois États s'est confiné à une forme de mimétisme en s'empêchant d'apporter au texte constitutionnel toute définition précise du concept de « minorité » ou, à fortiori, de celui de « minorité linguistique et religieuse ».

Au Burundi où une guerre civile a éclaté en 1993 entre hutu et tutsi, ayant causé la mort d'environ

(7) Oumarou Narey, « Les droits des minorités en Afrique : jeu et enjeux », op. cit., p. 24.

300'000 personnes (8), la loi n°1/ 010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi (9), a consacré, dans son préambule, un certain nombre de principes constitutionnels portant sur les droits des minorités qui sont notamment « *l'inclusion des partis politiques minoritaires dans le système général de bonne gouvernance; la protection et l'inclusion des groupes ethniques, culturels et religieux minoritaires dans le système général de bonne gouvernance et la restructuration du système national de sécurité et de justice afin de garantir la sécurité de tous les burundais, y compris les minorités ethniques* ».

Ces principes constitutionnels ont été renforcés par certaines dispositions contenues dans le corps de la Constitution du Burundi, à savoir l'article 13 énonçant le principe d'« *égalité en mérite et en dignité de tous les Burundais, sans aucune exclusion de la vie sociale, économique ou politique de la nation du fait de sa race, de sa langue, de sa religion (...)* », l'article 16 prévoyant la composition du gouvernement du Burundi « *de sorte que tous les burundais y soient représentés et qu'il les représente tous; que chacun ait des chances égales d'en faire partie* », ainsi que l'article 22 qui garantit l'égalité devant la loi de tous les citoyens et interdit toute discrimination entre eux « *du fait notamment de leur origine, de leur race, de leur ethnie, de leur sexe, de leur couleur, de leur langue, de leur situation sociale, de leurs convictions religieuses (...)* ». A ces dispositions s'ajoute aussi l'article 31 ayant consacré une valeur fondamentale en matière des droits des minorités religieuses, à savoir le respect de la liberté de religion, de pensée, de conscience et d'opinion.

De même, le Rwanda dont l'histoire contemporaine a été marquée par un génocide ethnique perpétré en 1994 par des milices hutu contre la communauté tutsi, recèle en son sein aussi des minorités religieuses puisqu'il comprend, outre une communauté catholique majoritaire (57%), des minorités religieuses, notamment protestante (37%) et musulmane (5%) (10). Dans ce contexte, la Constitution Rwandaise qui fut adoptée en 2003, puis révisée en 2005, 2008 et 2010 (11), a tenté de se prémunir contre toutes atteintes ou violations des droits de ces minorités, en interdisant « *toute discrimination fondée sur*

(8) Voir : Christophe Rigaud, « *Dix questions sur le génocide des Tutsi au Burundi* », publié le 8 février 2016 sur : <http://afrikarabia.com/wordpress/dix-questions-sur-le-genocide-des-tutsi-au-burundi/>

(9) Texte disponible en ligne sur : https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Burundi_Constitution_2005_fr.pdf

(10) Voir : <http://www.rfi.fr/pays/rwanda-chronologie-dates-carte-geographie-demographie-economie-chiffres>

(11) Texte disponible en ligne sur : https://www.constituteproject.org/constitution/Rwanda_2015.pdf?lang=en

la race, l'ethnie, le clan, la tribu, la couleur de la peau, le sexe, la région, l'origine sociale, la religion ou la croyance, l'opinion, la fortune, la différence de cultures, la langue (...) » (article 11), en garantissant « la liberté de pensée, d'opinion, de conscience, de religion, de culte (...) » (article 33).

Pour sa part, la République Démocratique du Congo (RDC) où quatre langues sont parlées, à savoir le kikongo, le lingala, le swahili et le tshiluba, et qui comprend en plus d'une communauté catholique évaluée à la moitié de la population, trois minorités religieuses, notamment les protestants (20 %), les kimbanguistes (10 %) et les musulmans (10 %) (12), a visé à travers sa Constitution entrée en vigueur le 18 février 2006 (13), la protection explicite de ses minorités religieuses et linguistiques, comme cela se manifeste dans plusieurs de ses dispositions. Ainsi, cette Constitution a consacré « *le devoir de l'État d'assurer et de promouvoir la coexistence pacifique et harmonieuse de tous les groupes ethniques du pays et d'assurer également la protection et la promotion des groupes vulnérables et de toutes les minorités* » (article 51), tout en interdisant « *toute mesure de discrimination contre un quelconque congolais en matière d'éducation et d'accès aux fonctions publiques ni en aucune autre matière en raison de sa religion (...), de son appartenance à une race, à une ethnie, à une tribu, à une minorité culturelle ou linguistique* » (article 13). Elle a également énoncé « *le droit dont jouit toute personne en terme de liberté de pensée, de conscience et de religion* », ainsi que celui « *de manifester sa religion ou ses convictions, seule ou en groupe, tant en public qu'en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques, l'accomplissement des rites et l'état de vie religieuse* » (article 22). En outre, la Constitution de RDC a reconnu « *le kikongo, le lingala, le swahili et le tshiluba comme langues nationales que l'État doit promouvoir sans discrimination, tout en imposant à ce dernier de protéger les autres langues du pays en les considérant comme faisant partie du patrimoine culturel congolais* » (article 1).

Une référence lacunaire aux minorités et à leurs droits dans la Constitution du Cameroun et de la République Centrafricaine

Au Cameroun, la Constitution du 18 janvier 1996 (14) a affirmé dans son préambule « *l'attachement du peuple camerounais à plusieurs principes, dont celui relatif à la mission qu'incombe à l'Etat en matière*

(12) Voir : <http://www.rfi.fr/pays/republique-democratique-congo-chronologie-dates-carte-geographie-demographie-economie-chiffres>

(13) Texte disponible en ligne sur : <http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/CD/rdc-constitution-2011/view>

(14) Texte disponible en ligne sur : <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-13904343.html>

de protection des minorités », ainsi que celui de la laïcité de l'Etat qui garantit « *la neutralité et l'indépendance de ce dernier vis-à-vis de toutes les religions* » (15).

A ces deux principes, le préambule de la Constitution du Cameroun n'a ajouté que le principe suivant lequel « *nul ne peut être inquiété en raisons de ses origines, de ses opinions ou croyance en matière religieuse (...)* », ainsi que celui de la garantie de la liberté du culte et du libre exercice de sa pratique.

D'autre part, la Constitution du Cameroun a également prévu dans son article 57 que « *le Conseil régional doit refléter les différentes composantes sociologiques de la région* », et « *doit être présidé par une personnalité autochtone de la région élue en son sein pour la durée du mandat du Conseil* ».

Or, malgré la grande diversité ethnique (Peuls, Bamiléké, Pygmées, Bassas, Doualas...), linguistique (français et anglais comme langues officielles et plusieurs autres langues locales) et religieuse (animistes (40 %), chrétiens (40 %), musulmans (20 %)) (16) qu'il présente, le Cameroun n'a offert, à travers sa Constitution, que peu de garanties pour les groupes linguistiques et religieux numériquement inférieurs au reste de la population du pays, notamment les musulmans et les locuteurs des nombreuses langues locales autres que le Peul, appelé aussi poular ou fulfulde qui demeure le plus employé dans le pays (2'900'000 locuteurs) (17). Cette Constitution qui a insisté, dans un souci d'évitement des sentiments identitaires, sur l'emploi de la formule vague d' « autochtone », sans jamais la définir, tout en l'associant dans son préambule avec les minorités sans en déterminer les liens et les contours, s'est limitée dans son texte à une référence lacunaire aux droits de ces dernières.

Pour sa part, la Constitution de la République centrafricaine de 2015 (18) qui met en avant dans son article 6 la mission impartie à l'Etat d'assurer « *la protection renforcée des droits des minorités, des peuples autochtones (...)* », affirme dans ce même article, « *l'égalité devant la loi entre tous les êtres humains sans distinction de race, d'origine ethnique, de région, de sexe, de religion (...)*», tout en consacrant également dans son article 10 la liberté de conscience, de religion et des cultes, ainsi que l'interdiction de toute forme d'intégrisme religieux et d'intolérance.

(15) Voir : Ibid.

(16) Voir : <http://www.rfi.fr/pays/20091016-cameroun-chronologie-dates-geographie-demographie-economie-chiffres>

(17) Voir : <https://fr.wikipedia.org/wiki/Peuls>

(18) Texte disponible sur : <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/SERIAL/104713/127839/F1101593134/CAF-104713.pdf>

D'autre part et aussi paradoxal que cela puisse sembler, la République centrafricaine qui ne reconnaît comme langue officielle que le français et le sango, a négligé les autres langues utilisées par de nombreuses minorités dans le pays, et plus particulièrement les langues gbaya-manza (705'000 locuteurs) (19), les langues banda (570'000 locuteurs) (20), les langues sara-mbay (100'000 locuteurs) (21), lesquelles n'ont fait l'objet d'aucune protection dans la Constitution.

Une approche implicite des droits des minorités religieuses et linguistiques dans les constitutions des autres États francophones d'Afrique subsaharienne

Les constitutions combinant implicitement les droits des minorités religieuses et linguistiques

Englobant dans leur tissu social et ethnique des minorités linguistiques et religieuses, le Sénégal, Djibouti, le Bénin, le Burkina Faso, la Guinée équatoriale, la Guinée, le Mali, le Niger, les Seychelles et la Côte-d'Ivoire, ont cherché, à travers leurs constitutions, à protéger le minimum des droits dont peuvent se prévaloir les personnes appartenant à ces groupes minoritaires.

En ce qui concerne les droits des minorités religieuses, on retrouve l'égalité des citoyens sans distinction de religion et l'interdiction de toute discrimination dans la majorité des constitutions des Etats cités ci-dessus (exception faite de celle des Seychelles), notamment le Sénégal (article 1 de la constitution de 2001) (22), Djibouti (articles 1 et 3 de la constitution du 4 septembre 1992) (23), le Bénin (article 26 de la constitution du 11 décembre 1990) (24), le Burkina-Faso (article 1 de la constitution promulguée le 11 juin 1991 et révisée en 1997, 2000, 2002, 2009 et 2012) (25), la Guinée équatoriale (article 15 de la constitution du 16 février 2012) (26), la Guinée (articles 1, 4 et 8 de la constitution du 23 décembre 1990)

(19) Voir : <http://www.axl.cefan.ulaval.ca/afrique/centrafrique.htm>

(20) Ibid.

(21) Ibid.

(22) Texte disponible sur : <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/sn/sn015fr.pdf>

(23) Texte disponible sur : <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/dj/dj002fr.pdf>

(24) Texte disponible sur : <http://www.unesco.org/education/edurights/media/docs/cd9ad07158c52d423f4fb125ea5a53999323b886.pdf>

(25) Texte disponible sur : <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/bf/bf017fr.pdf>

(26) Texte disponible sur : <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/gq/gq001fr.pdf>

(27), le Mali (article 2 de la constitution de 1992) (28), le Niger (article 8 de la constitution de 2010) (29) et la Côte-d'Ivoire (article 4 de la constitution de 2016) (30).

De même, les constitutions de ces Etats ont reconnu le droit à la liberté de religion, de conscience, d'exercice du culte, ou la liberté de croyances ou d'opinions religieuses, notamment celle du Sénégal (articles 8 et 24), de Djibouti (article 11), du Bénin (article 23), du Burkina Faso (article 7), de la Guinée équatoriale (article 13, alinéa f), de la Guinée (articles 7 et 14), du Mali (article 4), du Niger (article 30), des Seychelles (article 21) et de la Côte-d'Ivoire (article 19).

Par ailleurs, les droits des minorités linguistiques ont trouvé une place dans ces constitutions. Au premier chef de ces droits figure l'égalité entre les citoyens sans distinction de langue. Celle-ci figure dans la Constitution de Djibouti (articles 1 et 3), ou l'interdiction de toute discrimination fondée sur la langue que l'on retrouve également dans les constitutions du Burkina Faso (article 1), du Mali (article 2) et de la Côte-d'Ivoire (article 4), ou la prohibition de privilèges ou de désavantages en raison de la langue (article 8 de la constitution de la Guinée).

S'ajoute à ces droits, la liberté d'utiliser la langue et de développer sa propre culture telle que cela a été affirmé dans la Constitution du Bénin qui déclare dans son article 11 que « *toutes les communautés composant la Nation béninoise jouissent de la liberté d'utiliser leurs langues parlées et écrites et de développer leur propre culture (...)* ». Celle du Niger énonce dans son article 5 que « *toutes les communautés composant la Nation nigérienne jouissent de la liberté d'utiliser leurs langues (...)* ». Celle des Seychelles souligne dans l'article 4 que « *toute personne peut utiliser pour une fin quelconque la langue nationale de son choix* » (31).

De plus, la Constitution du Sénégal a imposé aux institutions nationales, publiques ou privées, le devoir d'alphabétiser leurs membres et de participer à l'effort national d'alphabétisation dans l'une des langues nationales (article 22), tandis que celle du Niger a mis en avant l'obligation qu'ont les médias publics de « *favoriser le débat démocratique et de promouvoir les droits humains fondamentaux, les langues*

(27) Texte disponible sur : <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/gn/gn001fr.pdf>

(28) Texte disponible sur : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/cafrad/unpan002746.pdf>

(29) Texte disponible sur : <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/ne/ne005fr.pdf>

(30) Texte disponible en ligne sur : <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ivc160760.pdf>

(31) Texte disponible sur : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/sc1993.htm>

(...) » (article 158).

Contrairement à ces constitutions qui ont abordé certains droits des minorités linguistiques, la Constitution de la Guinée équatoriale s'est cantonnée dans son article 4 à considérer les langues utilisées par les minorités ou ce qu'elle désigne par aborigènes comme des langues intégrantes de la culture nationale, sans énoncer les droits linguistiques que peuvent invoquer ses locuteurs.

Les constitutions ne reconnaissant que les droits des minorités religieuses

Si dans la région d'Afrique francophone, les constitutions du Sénégal, de Djibouti, du Bénin, du Burkina Faso, de la Guinée équatoriale, de la Guinée, du Mali, du Niger, des Seychelles et de la Côte-d'Ivoire ont établi de façon combinée les droits auxquels peuvent s'identifier à la fois les minorités linguistiques et religieuses, il n'en demeure pas moins que les constitutions de l'Union des Comores, du Gabon, du Tchad, du Togo, du Congo Brazzaville et de Madagascar n'ont par contre annoncé que les droits que peuvent invoquer les minorités religieuses.

Ainsi, l'égalité des citoyens devant la loi sans aucune distinction de religion a été reconnue dans la Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001 (préambule) (32), la Constitution du Gabon telle que modifiée en 2003 (article 2) (33), la Constitution du Tchad telle que révisée le 31 mars 1996 (article 14) (34), du Togo du 14 octobre 1992 (article 2) (35).

De même, les discriminations en raison de la religion ont été interdites dans la loi constitutionnelle n° 2007-001 du 27 avril 2007 de Madagascar (article 8) (36), la Constitution du Congo-Brazzaville de 2015 (article 15) (37), du Togo (article 11), du Gabon (article 1, paragraphe 13).

D'autre part et à l'exception de la Constitution de l'Union des Comores, les libertés de religion, de conscience et le libre exercice des cultes ont été reconnues dans les constitutions de tous les autres Etats ne consacrant que les droits des minorités religieuses. En effet, ces libertés se retrouvent à la fois dans la

(32) Texte disponible sur : <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/72696/74026/F-92095240/COM-72696.pdf>

(33) Texte disponible en ligne sur : <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/ga/ga002fr.pdf>

(34) Texte disponible en ligne sur : <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/td/td001fr.pdf>

(35) Texte disponible en ligne sur : [https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/38025/110367/F-1481961433/TGO-38025%20\(VERSION%20CONSOLIDEE\).pdf](https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/38025/110367/F-1481961433/TGO-38025%20(VERSION%20CONSOLIDEE).pdf)

(36) Texte disponible sur : <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/mg/mg009fr.pdf>

(37) Texte disponible en ligne sur : <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/100814/121082/F1693068911/COG-100814.pdf>

Constitution du Gabon (article 1, paragraphe 2), du Tchad (article 27), du Togo (article 25), du Congo-Brazzaville (article 24) et de Madagascar (article 10).

A ces différents droits et libertés, la Constitution de Madagascar ajoute dans son article 28 l'interdiction de léser une personne dans son travail en raison entre autres de sa religion, tandis que la Constitution de la Côte-d'Ivoire a accordé le droit d'asile sur son territoire à toute personne persécutée en raison entre autres de ses convictions religieuses (article 23).

Mise en œuvre et respect des droits reconnus aux minorités religieuses et linguistiques dans les constitutions des États francophones d'Afrique subsaharienne : l'insuffisance des mesures

Si la consécration constitutionnelle des droits des minorités linguistiques et religieuses a renforcé leur représentativité au sein des sphères politiques, administratives et militaires, il n'en demeure pas moins que des limites affectent encore leur mise en œuvre effective.

Les mesures mises en œuvre pour la garantie des droits des minorités religieuses et linguistiques dans les États francophones d'Afrique subsaharienne

Le renforcement de la représentativité des minorités linguistiques et religieuses dans les sphères de responsabilités politiques, administratives et militaires

Parmi les mesures politiques adoptées par les États francophones d'Afrique subsaharienne jusqu'à maintenant, il y a celles qui entrent dans le sillage de la technique dite de « dosage ethnique » qui se définit selon la doctrine constitutionnelle comme « *une technique de répartition des postes les plus importants de responsabilité politique, administrative, militaire ou autres en tenant compte du poids démographique, économique, politique de chaque groupe ethnique ou tribal dans une société pluriethnique par une forte prégnance des appartenances tribales* » (38). Cette technique a été déployée dans plusieurs États de la

(38) Ahadzi-Nonou, K., « *Réflexions sur un tabou du constitutionnalisme négro-africain : le tribalisme* », in Les voyages du droit. Mélanges en l'honneur du Professeur Dominique Breillat, Faculté de droit et sciences sociales, Université de Poitiers, L.G.D.J., Paris, pp. 20 et s., Cité in : Oumarou Narey, « *Les droits des minorités en Afrique : jeu et enjeux* », op. cit., p. 21.

région dont le Bénin où « il a été créé un Conseil présidentiel composé des chefs des trois principaux partis politiques représentant les grands groupes ethno-régionaux du pays » (39) tandis qu'au Togo, « entre 1967 et 1991, le Chef de l'Etat étant du Nord, le Président de l'Assemblée Nationale provenait systématiquement du Sud. A partir de 1991, avec la création d'un poste de premier ministre, le titulaire, choisi dans la région méridionale, équilibre ethniquement la présidence de la République toujours détenue par un ressortissant de la zone septentrionale » (40). Ce procédé politique a été mis en avant aussi au Niger où « la configuration du gouvernement est un indicateur majeur du respect des grands équilibres ethniques et régionaux, de la représentation des entités linguistiques, du partage du pouvoir politique au sein de la majorité et même de la participation des grandes familles ou clans à l'exercice du pouvoir » (41).

Au Burundi, l'accent a été mis sur le rééquilibrage politique du pouvoir comme l'a consacré « l'accord portant sur la convention de gouvernement du 10 septembre 1995, visant à résorber la crise institutionnelle provoquée par le coup d'Etat du 21 octobre 1993, qui prévoyait un gouvernement de vingt-cinq membres dont 55 % appartenant à la majorité présidentielle et 45% à la minorité de l'opposition, la désignation d'un premier ministre issu de l'opposition, doté d'un pouvoir de contreseing des actes du président issu du Front pour la démocratie du Burundi est un parti politique progressiste du Burundi (FRODEBU), la constitution d'un Conseil de Sécurité National (CNS) de dix membres issus, par moitié, du FRODEBU et de l'opposition, pour une transition de quatre ans » (42). Dans ce cadre aussi, l'accord sur la plateforme politique du régime de transition signé le 6 juin 1998 (43) institue « un partenariat politique entre les composantes ethniques de la nation du Burundi, pour sortir des "crises répétitives" aux "dimensions ethniques incommensurables" » (44).

(39) Ibid.

(40) Ibid.

(41) Oumarou Narey, « Les droits des minorités en Afrique : jeu et enjeux », op. cit., p. 22.

(42) Luaba-Lumu Ntumba, « Ethnicité, citoyenneté et gouvernementalité dans le contexte du renouveau constitutionnaliste africain », Identity, Culture and Politics, Volume 1, Number 1, January 2000, p. 19.

(43) Texte disponible en ligne sur : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/bi1998a.htm>

(44) Luaba-Lumu Ntumba, Ibid.

La préservation de l'identité des minorités et la promotion de leur participation à la vie économique et sociale

S'inscrivent dans cet ensemble de mesures, les initiatives auxquelles certains Etats de la région d'Afrique francophone ont recouru en vue de consulter et de faire participer les minorités dans l'élaboration des politiques de développement. C'est ainsi qu'au Cameroun, le gouvernement a procédé lors de « *la révision de sa première stratégie nationale de réduction de la pauvreté (PRSP), à des consultations avec diverses composantes de la société, y compris avec les groupes minoritaires tels que les peulhs Bororo et les populations "pygmées"* » (45), lesquels se sont saisis de cette occasion pour s'exprimer sur leurs priorités et leurs droits en matière de développement humain (46).

Dans les autres Etats francophones d'Afrique subsaharienne, les tentatives faites d'introduire les langues nationales utilisées par les minorités dans les programmes scolaires n'ont pas abouti ou sont restées incomplètes. Ainsi, la Guinée avait essayé, du temps de la présidence de Sékou Touré de « *remplacer le français par les langues nationales dans l'enseignement primaire, mais cette réforme, faite dans de très mauvaises conditions et très impopulaire, a été un échec retentissant, et une des premières mesures du régime qui a succédé à Sékou Touré a été le retour au tout-français* » (47).

(45) Oumarou Narey, op. cit., p. 22.

(46) Ibid. Voir dans ce sens: Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Centre for Human Rights de l'Université de Pretoria, International Labour Organisation (ILO), Aperçu du rapport du projet de recherche par l'Organisation internationale du travail et la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples relatif à la protection constitutionnelle et législative des droits des peuples autochtones dans 24 pays africains, OIT, CADHP, Afrique du Sud, 2009 ; Groupe d'experts africains, Note-Réponse à « *L'aide-mémoire sur brouillon du groupe africain sur la Déclaration des Nations sur les droits des peuples autochtones* », International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA), Copenhague, 2007 ; LÖ, G. L., « *Droit constitutionnel et minorités en Afrique* », in AIDC, Droit constitutionnel et minorités, Recueil des cours, vol. XXII, Campus Universitaire, Tunis, 2003, pp. 287-376 ; Mubiala, M., « *La protection des minorités ethniques en Afrique* », in Revue africaine de droit international et comparé, tome 11, 1999, pp. 28-38.

(47) Denis Creissels, « *La situation linguistique des pays d'Afrique de l'ouest* », op. cit., p. 5.

Les limites à la mise en œuvre effective des droits des minorités dans les Etats francophones d'Afrique subsaharienne

Les limites politiques et administratives

Au premier rang des obstacles politiques et administratifs à la mise en œuvre effective des droits des minorités, il y a la marginalisation de ces dernières et leur exclusion du pouvoir et de la scène politique tel que cela se manifeste à travers les résultats de l'enquête réalisée en 2009 par l'Union interparlementaire et le PNUD sur les parlements nationaux. Cette étude a démontré que dans près de la moitié des parlements de la région d'Afrique subsaharienne « *il existait des restrictions légales dans leur pays à la formation de partis politiques fondés sur une identité ethnique, culturelle, religieuse ou linguistique, contre 30 % dans les régions suivantes : Amériques, Asie et Etats arabes* » (48).

De même, les minorités sont souvent prises en tenailles dans le jeu des découpages électoraux opérés par les autorités compétentes (spécialement le Ministère de l'intérieur) dans de nombreux Etats de la région, voire mobilisées et instrumentalisées par les candidats électoraux sur fonds de promesses relatives à la promotion de leurs droits politiques, économiques, sociaux et culturels. Ainsi, lors des élections générales de 2002 au Mali, « *le vote des nomades a été ethnicisé, exploité, politisé et manipulé selon l'agenda politique de tel ou tel groupe* » (49). Au Niger également, « *le fait ethnique a été à l'origine de l'introduction par l'ordonnance n° 2010-96 du 28 décembre 2010 portant code électoral (50) de circonscriptions spéciales dans huit communes rurales (51) où vivent des minorités ethniques* » (52). Ces dernières ont été « *très courtisées par l'ensemble des partis politiques parce que les candidats sont très souvent ressortissants de ces communes et sont amenés à s'appuyer sur l'ethnie, la tribu ou le chef de clans*

(48) Oleh Protsyk, *Pour des parlements inclusifs : la représentation des minorités et des peuples autochtones au Parlement*, UIP et PNUD 2010, p. 7-8.

(49) Oumarou Narey, « *Les droits des minorités en Afrique : jeu et enjeux* », *Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique (Afrilex)*, Université Montesquieu - Bordeaux IV, publié en avril 2013, p. 20, disponible en ligne sur : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/les-droits-des-minorites-en.html>. Voir également: Cour constitutionnelle du Mali, Elections générales de 2002. Observations et recommandations de la Cour constitutionnelle, Bamako, p. 17.

(50) Texte disponible en ligne sur : <http://www.gouv.ne/index.php/textes-fondamentaux/code-electoral>

(51) Il s'agit des circonscriptions suivantes : Bilma, Banibangou, Bankilaré, Bermo, Makalondi, N'Gourti, Tassara et Tesker. Citées in : Oumarou Narey, *ibid*, p. 20,

(52) Oumarou Narey, *ibid*.

ou de familles pour se faire élire au scrutin majoritaire uninominal à un tour » (53).

Au Sénégal où 95% de la population est de confession musulmane, 4% d'obédience chrétienne et 1% est animiste, certains catholiques interrogés par Ismaila Kane dans le cadre de sa thèse de doctorat « *tendraient à affirmer que le gouvernement et l'administration sénégalais sont dominés par les musulmans et il existe à leurs yeux deux enjeux qui montrent bien l'écrasante domination politique des musulmans: la construction des lieux de culte et les événements religieux (fêtes ou pèlerinages)* » (54), en soulignant aussi que, dans ces deux domaines, « *l'État favorise largement les musulmans, notamment les mourides et que les catholiques ont un accès restreint à la terre pour la construction de leurs lieux de culte* » (55).

En RDC, la question des minorités a été posée lors des élections législatives de 2006 et « *la "Communauté internationale" avait suggéré aux autorités congolaises des législatives "à la proportionnelle, afin que les minorités soient effectivement représentées au parlement"* » (56). Mais, « *l'appel des Etats occidentaux, bien qu'ayant soutenu et financé le processus électoral, n'a pas été entendu, en ce sens que la majorité des parlementaires a répondu que "la notion de minorité ne peut pas se concevoir en RDC, constituée d'un conglomérat de 450 tribus - toutes minoritaires -, de la manière qu'au Rwanda où il n'y a que les Tutsi, les Hutu et les Pygmées Twa"* » (57).

Les limites politiques au respect effectif des droits des minorités linguistiques et religieuses se constatent clairement dans l'exemple du Gabon où le pouvoir a été maintenu depuis longtemps dans les mains d'un seul groupe ethnique, les Téké, au détriment des autres minorités religieuses (musulmans 10.2%, animistes 3.2% et agnostiques 1.3%) (58) et linguistiques (avec plus de 40 langues) (59) dans le pays. En

(53) Ibid.

(54) Ismaila Kane, *État et minorités religieuses: les représentations des catholiques au Burkina Faso et au Sénégal*, Thèse soumise à la faculté des études supérieures et post-doctorales dans le cadre des exigences du programme de doctorat en science politique, Faculté des Sciences Sociales, Université d'Ottawa, Ottawa, Canada, 2015, pp. 201-202.

(55) Ibid.

(56) Tshilombo Munyengayi, « *Avant-projet de Constitution. Assemblée Nationale: chaude empoignade* », in *Le Potentiel*, n° 3416, du 4 mai 2005. Cité in : Jean-Paul Segihobe Bigira, « *Le droit des minorités dans la vacuité de sa positivité. L'articulation congolaise à la fluctuation internationale* », p. 19. Article disponible sur : <http://www.dhdi.free.fr/recherches/etudesdiverses/articles/segihobeminorites.pdf>

(57) Ibid.

(58) Voir : <https://www.liberte-religieuse.org/gabon/>

(59) Guy-Modeste Ekwa Ebanéga et Fatima Tomba Moussavou, « *Des considérations sur la lexicographie et la linguistique au Gabon* », *Lexikos* 16 (AFRILEX-reeks/series 16: 2006), p. 240.

effet, les Téké, d'obédience chrétienne et qui sont présents dans le sud-ouest du pays, « *tiennent en main, malgré leur faible poids démographique (5%), les leviers de l'État (armées, finances publiques, haute fonction publique) depuis Omar Bongo jusqu'à son fils et successeur Ali Bongo (Augé, 2005 (60))* » (61). En fait, « *la solidarité de l'élite gouvernementale originaire de la région du Haut-Ogooué, fief de l'ethnie Téké, s'inscrit dans une stratégie ethno-régionale de préservation de sa domination politique, qui dans des cas extrêmes peut conduire l'ethnie au pouvoir à organiser la répression des populations de l'ethnie du leader de l'opposition, voire des pogroms contre elle, pour l'empêcher de prendre le pouvoir ou sanctionner l'affront qui lui a été fait dans les urnes* » (62).

En Guinée équatoriale, pays où l'espagnol et le français occupent depuis longtemps la place de langue officielle à côté du portugais qui ne s'est vu reconnaître une telle position qu'après l'adhésion du pays à la communauté des pays de langue portugaise (CPLP), les langues locales, spécialement celles minoritaires (fá d'ambô, krio et ndowe) (63), n'ont suscité en termes de promotion et de reconnaissance, que peu d'enthousiasme chez les décideurs politiques qui prétextent que l'inclusion de ces langues dans les programmes d'enseignement « *présenterait certaines difficultés et limites vu leur caractère exclusivement oral* » (64).

Les limites socio-économiques

En ce qui concerne les limites socio-économiques dont pâtit la mise en œuvre effective des droits des minorités linguistiques et religieuses dans les Etats francophones d'Afrique subsaharienne, le Secrétaire Général de l'OUA avait relevé en l'an 2000, l'absence d'une culture de tolérance comme facteur « *contribuant à la création de divisions entre les différents groupes ethniques et mène à des conflits in-*

(60) AUGÉ, A.E., *Le recrutement des élites politiques en Afrique subsaharienne. Une sociologie du pouvoir au Gabon*, Paris, L'Harmattan, 2005.

(61) Arsel Moro Ngui, « *Conflits et guerres d'autochtonie et d'ethnicité en Afrique : Éléments d'un modèle général d'analyse* », publié in : Res Militaris (<http://resmilitaris.net>), vol. 8, n°1, Winter-Spring/Hiver-Printemps 2018, p. 9.

(62) Ibid.

(63) Voir dans ce sens : Adeline Ngah Elingui épouse Darrigol, *Politiques linguistiques et multiculturalisme en République de Guinée équatoriale, de la colonisation espagnole à nos jours*, Thèse de Doctorat en études ibériques soutenue le 28 novembre 2014 à l'Université François – Rabelais de Tours, p. 358. Disponible en ligne sur : http://www.applis.univ-tours.fr/theses/2014/adeline.ngahelingui_4471.pdf

(64) Adeline Darrigol, « *État des langues en Guinée équatoriale* », Revue « Contextes et Didactiques », n°8, Décembre 2016, p. 92. Disponible en ligne sur : http://www.espe-guadeloupe.fr/wp-content/uploads/2017/02/7_Article-Darrigol_RCD-8.pdf

ternes » (65). A cela s'ajoute aussi la nature des relations sociales et politiques qu'entretiennent « de nombreux groupes ethniques en Afrique avec des peuples voisins et qui peut être la source de rivalités ou d'alliances selon les circonstances » (66).

En outre, le refus d'accorder la nationalité aux personnes appartenant aux groupes minoritaires est une pratique courante dans certains Etats africains tels que le Congo ou la Côte d'Ivoire, ce qui débouche sur leur exclusion de la vie publique (67).

Ainsi en Côte d'Ivoire, les minorités qui sont souvent étiquetées pour leurs liens avec des pays étrangers (68) se voient la plupart du temps opposer un refus d'octroi de la nationalité du fait de leur incapacité à « prouver les liens avec le pays [Côte d'Ivoire] » (69) à défaut d'acte de naissance ou d'enregistrement à la naissance distinguant significativement cette population comme le montre une étude publiée en 2016 par l'Agence des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) (70). Ce déni de la nationalité aux personnes issues de ces groupes minoritaires les privent du droit d'accès à la terre (71) et ainsi ne fait que dégrader leur statut social et les rend vulnérables économiquement.

En République centrafricaine, la communauté musulmane des Peuhls Mbororo, estimée par « certains à 180'000 membres, d'autres à 400'000 voire 750'000 personnes » (72) pour une population d'environ 4,5 millions d'habitants (73), constitue dans ce sens une minorité numériquement inférieure au reste de la population. Les membres de cette minorité, dont la plupart sont « éleveurs ou gardiens de bétail, dont ils ne sont souvent même pas propriétaires » (74), sont la proie depuis longtemps de mesures économiques

(65) Samia Slimane, *Reconnaitre l'existence des minorités en Afrique*, op. cit., p. 5.

(66) Ibid., p. 2.

(67) Voir : Ibid.

(68) Mirna Adjami, *L'apatridie et la nationalité en Côte d'Ivoire, étude réalisée pour le compte du HCR*, décembre 2016, pp. 7-8. Disponible en ligne sur : <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/53436>

(69) Ibid.

(70) Ibid.

(71) Samia Slimane, *Reconnaitre l'existence des minorités en Afrique*, op. cit., p. 2.

(72) Association pour l'Intégration et le Développement Social des Peuhls de Centrafrique, *Les Peuhls Mbororo de Centrafrique une communauté qui souffre*, étude publiée en juin 2015, p. 28. Disponible en ligne sur : https://ccfd-terresolidaire.org/IMG/pdf/rapport_.pdf

(73) Voir : <http://www.rfi.fr/pays/republique-centrafricaine-chronologie-dates-carte-geographie-demographie-economie-chiffres>

(74) Association pour l'Intégration et le Développement Social des Peuhls de Centrafrique, op. cit.

discriminatoires, notamment « *les amendes et les taxes illégales* » (75) qui n'ont cessé de leur être appliquées par les différents régimes politiques qui se sont succédés jusqu'à aujourd'hui dans le pays. Cette situation a empiré au lendemain des guerres civiles qui ont éclaté en 2012 et 2013 puisqu'ils ont été contraints de fuir le pays par milliers vers le Tchad et au Cameroun et sont actuellement l'objet de méfiance et de rejet, au point que le sous-préfet de Boali avait publié dans les années suivant cette crise « *un décret interdisant le retour des peuhls dans la zone, suite à une consultation des habitants, au lieu de promouvoir la réconciliation prônée par les institutions de l'Etat* » (76).

Conclusion

Que ce soit dans les Etats ayant cherché spécifiquement à protéger dans leurs constitutions les droits de leurs minorités linguistiques et religieuses, ou dans les autres Etats qui n'ont consacré ces droits qu'implicitement, la situation de ces minorités n'a guère changé malgré les initiatives concrètes qui ont été mises en œuvre. De fait, l'absence de réelles démocraties, le népotisme et clientélisme, le penchant pour la stratégie « *diviser pour mieux régner* », participent comme d'autres facteurs sociologiques, politiques et électoraux, à vider les droits constitutionnels reconnus aux minorités de juré de leur sens et de facto de leur portée.

Pour remédier à ces difficultés, une dynamique devrait être enclenchée tant au niveau des institutions régionales africaines (notamment l'Union africaine) qu'au niveau des Etats. Ainsi, il faudrait que la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples institue un(e) rapporteur spécial qui serait chargé(e) de promouvoir et de contrôler la mise en œuvre des droits des minorités linguistiques et religieuses sur le continent africain tels que consacrés par le principal instrument international en la matière, à savoir la Déclaration de l'ONU de 1992 sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Il incombe également aux Etats d'appliquer les recommandations du Rapporteur spécial de l'ONU sur les questions relatives aux minorités, tout en s'attendant à identifier les besoins de leurs minorités ainsi que les problèmes dont elles souffrent et leur trouver des solutions. Cela ne va pas sans l'adoption de législations nationales et d'instruments réglementaires

(75) Ibid.

(76) Observatoire de la Prospective Humanitaire (IRIS), *Crise Centrafricaine, mouvements de retour transfrontaliers : analyse de scénario à l'horizon 2018*, Rapport publié en avril 2016, p. 7. Disponible en ligne sur : <http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/11/ENG-Observatoire-Prospective-Huma-Centrafrique-Avril-2016.pdf>

qui viseraient à mieux protéger et promouvoir les droits de ces groupes vulnérables. Enfin, un besoin pressant se fait sentir en termes de garantie d'accès des minorités à la justice, garde-fou des droits et des libertés et d'en promouvoir l'impartialité.

Les droits linguistiques des Amazighs au Maroc : entre le juridique et l'institutionnel

Mohammed Zaouaq

La société marocaine est de nature composite et plurielle (1). Elle est historiquement formée à partir de communautés ethnolinguistiques différentes, à savoir: les Juifs, les Amazighs, les Arabes, et la communauté africaine parlant le Bambara. Le Royaume chérifien a su favoriser, à travers l'histoire, la cohabitation en son sein d'une multitude de langues, de langages et de dialectes différents sans aucune forme de discrimination.

Cependant, depuis sa création (2), l'Etat marocain moderne s'est caractérisé par une liberté linguistique de fait accordée aux différentes composantes ethniques et linguistiques de la société, et une mise en avant de l'arabe comme langue officielle utilisée en matière d'administration du territoire, des relations extérieures et de gestion des affaires publiques (3).

De ce fait, compte tenu de la définition accordée par les doctrinaires publicistes aux droits linguistiques comme des droits à la fois individuels et collectifs comprenant le droit à une langue (le droit d'utiliser une ou plusieurs langues nommées, notamment dans le champ de l'usage officiel des langues) (4) et le droit à la langue (le droit d'utiliser n'importe quelle langue, notamment dans le champ de l'usage quotidien des langues), les amazighs marocains n'ont été, historiquement, autorisés par les autorités publiques qu'à l'usage non officiel de leur langue, sans toutefois qu'il leur soit permis de l'utiliser officiellement dans leur relation avec l'Etat et ses différentes administrations.

(1) Le sociologue Paul Pascon a mis en exergue le caractère composite de la société marocaine dans son fameux article intitulé « *la formation de la société marocaine* » paru au Bulletin économique et social du Maroc en 1971.

(2) La création du premier Etat marocain, soumis à une seule autorité politique, a commencé avec la dynastie Idrisside en l'an 789.

(3) La langue arabe a toujours été considérée comme une langue officielle de l'Etat du Maroc, utilisée au sein de l'administration et pour les correspondances diplomatiques échangées avec les autres Etats.

(4) Joseph-G. Turi, « *Le droit linguistique et les droits linguistiques* », Les cahiers de droit, Vol. 31, N° 2, Juin 1990, p. 641.

Avec l'indépendance du Maroc et l'adoption de la politique d'arabisation (5), le choix officiel de l'Etat était pour la promotion de la langue arabe comme langue officielle de l'Etat (6), et ce en toute négligence des autres langues et dialectes parlés au niveau du pays (7). De facto, ces dernières ont été automatiquement exclues du champ linguistique officiel.

La place primordiale attribuée, par les pouvoirs publics, à la langue arabe a pendant des décennies engendré une marginalisation linguistique implicite (8) des autres dialectes et langues parlées par les marocains, provoquant un déséquilibre sociolinguistique (9) et une inégalité des chances en matière d'ascension sociale et d'accès aux prestations et services publics fournis par l'Etat.

Néanmoins, depuis la fin des années 1990 et l'affirmation de la volonté du Maroc d'adhérer et de respecter les droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus (10), les pouvoirs publics ont commencé à prendre conscience de l'importance de la question des droits linguistiques des amazighs (11) et à adopter quelques mesures nécessaires à leur promotion. C'est dans ce sens qu'a été créé en 2001 l'Institut Royal de la Culture Amazighe (IRCAM) (12) chargé de « *sauvegarder, de promouvoir et de renforcer*

(5) Cette politique s'est basée sur deux volets:

- L'arabisation de l'administration: une campagne d'arabisation des fonctionnaires a été engagée par le parti de l'Istiqlal dans les années 1960 ;
- L'arabisation de l'enseignement : lancée en 1962 et accomplie en 1985.

Voir : Montserrat Benitez Fernandez, « *Approche sur la politique linguistique au Maroc depuis l'indépendance* », Estudios de dialectología norteafricana y andalusí 10 (2006), pp. 113-114. Disponible en ligne sur : <https://www.uco.es/ucopress/ojs/index.php/edna/article/view/8677/8181>

(6) La loi fondamentale du Royaume du Maroc prévoit dans son troisième article que « *la langue arabe est la langue officielle et communautaire du pays* », Dahir n° 1.61.167 publiée au BO. N° 2537 du 09/06/1961.

(7) A l'exception du Bambara dont l'usage était devenu très minime et en voie de disparition.

(8) E. Bautier, « *Usages identitaires du langage et apprentissage, quel rapport au langage, quel rapport à l'écrit ?* », in : Migrants-Formation, N° 108, Mars 1997, p.5.

(9) Outre l'Arabe, les autres langues sont devenues des langues « faibles et dominées ». Voir : Toufik Majdi, « *Interculturalité et aménagement linguistique au Maroc : Diversité et identité culturelle* », Synergies Algérie n° 8 – 2009, p. 155, source : <https://gerflint.fr/Base/Algerie8/toufik.pdf>

(10) Notamment par le biais du texte constitutionnel de 1996 qui dispose au niveau de son préambule que « *Le Royaume du Maroc souscrit aux principes, droits et obligations découlant des chartes desdits organismes et réaffirme son attachement aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus* ».

(11) La sociologue Fadma Aït Mous considère que l'action de l'Etat marocain en faveur de la promotion des droits linguistiques de la communauté amazighe, est le fruit d'un long processus de revendication mené par les membres du tissu associatif amazigh au Maroc.

Fadma Aït Mous, « *Les enjeux de l'amazighité au Maroc* », Confluences Méditerranée, N° 78, l'Harmattan, 2011.

(12) Dahir n° 1-01-299 du 29 Rajab Al khair 1422 (17 octobre 2001) portant création de l'Institut Royal de la Culture Amazighe, B.O n° 4948 du 01/11/2001.

la place de la culture amazighe dans l'espace éducatif, socioculturel et médiatique national ainsi que dans la gestion des affaires locales et régionales » (13).

En outre, en vue d'affirmer la volonté du Royaume de protéger et de développer les droits linguistiques de ses citoyens, le législateur marocain a exposé au niveau du Dahir n° 1-01-299 du 29 Rajab Al khair 1422 (17 octobre 2001) portant création de l'Institut Royal de la Culture Amazighe, les arguments suivants : « *convaincu que la reconnaissance de l'ensemble de l'héritage culturel et linguistique de notre peuple renforce l'unité nationale par la consolidation de notre identité* » et « *rappelant que la finalité de la pratique démocratique dans le cadre de l'Etat de droit est de réaliser l'égalité en droits et en devoirs de tous les citoyens marocains* ». Ces mêmes arguments ont constitué des substrats politiques et juridiques pour les initiatives publiques qui seront adoptées dans ce sens ultérieurement.

En 2003, l'Etat marocain a pris l'initiative d'intégrer la langue amazighe dans l'enseignement primaire, tout en lui réservant « *la fonction humiliante de support d'apprentissage de l'arabe durant les deux premières années du primaire* » (14), avant de passer à sa généralisation à l'ensemble des cycles de l'enseignement par le biais d'une circulaire ministérielle adoptée par le Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur, de la formation professionnelle et de la recherche scientifique (15).

Outre le domaine de l'enseignement, et sur l'initiative de l'IRCAM, le Ministère de la communication a procédé, à partir de l'année 2005, à l'intégration de la langue amazighe dans le champ audiovisuel national.

Mais, il a fallu attendre les mouvements du Printemps arabe et l'adoption d'un nouveau texte constitutionnel en 2011 pour voir la langue amazighe consacrée comme une langue officielle de l'Etat, et la reconnaissance des autres expressions culturelles marocaines comme patrimoine national qu'il revient aux pouvoirs publics de défendre et de promouvoir (16) pour pouvoir renforcer leur utilité et leur cohésion.

Par conséquent, et en dépit des progrès notables réalisés en matière de reconnaissance des droits linguistiques des amazighs, la réalité de leur respect et de leur protection s'est caractérisée à la fois par

(13) Le huitième considérant des motifs exposés au niveau du Dahir n° 1-01-299 du 29 rajab al khair 1422 (17 Octobre 2001) portant création de l'Institut Royal de la culture Amazighe.

(14) Communiqué de retrait du Conseil d'administration de l'IRCAM, cité par : Fadma Aït Mous, « *Les enjeux de l'amazighité au Maroc* », op. cit., p. 126.

(15) Circulaire ministérielle n° 108 du 01/09/2003 concernant l'intégration de l'enseignement de la langue amazighe dans les cycles scolaires.

(16) Article 5 de la constitution de 2011, B.O. n° 5964 bis du 28 Chaabane 1432 (30 Juillet 2011).

une consécration juridique mitigée et une protection institutionnelle limitée.

Une consécration juridique mitigée

En droit interne, malgré que les droits linguistiques des amazighs soient énoncés par le texte constitutionnel, cette consécration demeure incomplète en raison de la non adoption de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires nécessaires à l'application des normes constitutionnelles y afférentes.

Une consécration constitutionnelle intégrale

La Constitution du Royaume prévoit au niveau de son article 5 que « *l'Amazighe constitue une langue officielle de l'Etat, en tant que patrimoine commun de tous les marocains sans exception* », ce qui signifie que cette dernière occupe la place primordiale à côté de l'arabe dans le champ linguistique national, et implique, par conséquent, l'opposabilité de sa protection et de sa promotion, en tant que droit créance, aux pouvoirs publics marocains.

Dans ce sens, pour mieux consolider le statut constitutionnel accordé à la langue Amazighe, le constituant a conféré au législateur la mission d'adopter une loi organique qui définira « *le processus de mise en œuvre du caractère officiel de cette langue, ainsi que les modalités de son intégration dans l'enseignement et dans les domaines prioritaires de la vie publique, et ce afin de lui permettre de remplir à terme sa fonction de langue officielle* » (article 5).

Cependant, en vue de garantir une équité quant à l'action de l'Etat en matière de protection des droits linguistiques de l'ensemble des composantes de la société marocaine, et d'éviter ainsi toute forme de discrimination linguistique, il a été prévu au niveau de la Constitution que l'Etat œuvre « *à la protection des parlers et des expressions culturelles pratiquées au Maroc* » (article 5), et ce tout en veillant « *à la cohérence de la politique linguistique et culturelle nationale* » (article 5).

Considérant que cette protection juridique accordée aux droits linguistiques ne peut être intégrale et efficace sans l'intervention des institutions publiques compétentes, il a été prévu aux termes de l'article 5 de créer « *un Conseil national des langues et de la culture marocaine* » qui sera « *chargé notamment de la protection et du développement des langues Arabe et Amazighe et des diverses expressions culturelles*

marocaines », et ce en rendant des avis consultatifs au sujet des différentes politiques linguistiques conçues et adoptées par le gouvernement.

En outre, puisque la liberté de la presse est garantie à tous les citoyens d'une manière égalitaire (article 28) et que les moyens publics de communication doivent répondre dans leur fonctionnement aux exigences de la diversité sociétale, il a été stipulé que ces moyens seront organisés de façon à garantir le pluralisme linguistique de la société marocaine (article 28), et qu'il relèvera des missions dévolues à la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (HACA) de veiller au respect de ce pluralisme (article 28).

Par considération à l'ensemble des dispositions constitutionnelles abordées, on peut déduire que le texte constitutionnel actuellement en vigueur reflète une philosophie libérale et respectueuse des droits de l'homme, ainsi qu'une volonté incontestable de l'Etat de protéger et de promouvoir les droits linguistiques au Royaume, dont ceux de la communauté amazighe.

Une transposition législative et réglementaire incomplète

Par application des normes constitutionnelles inhérentes aux droits linguistiques des amazighs, le législateur marocain s'est trouvé dans l'obligation d'adopter un ensemble de textes fondateurs nécessaires à la concrétisation de ces droits. Ainsi, après une période de *vacuum juris*, de 2011 à 2015, l'année 2016 a connu la préparation de l'essentiel des projets de textes législatifs, et leur soumission au Parlement pour leur examen et leur vote.

Il s'agit, dans ce sens, notamment du projet de loi organique n° 04.16 portant sur la création du Conseil national des langues et de la culture marocaine (17), du projet de loi organique n° 26.16 définissant le processus de mise en œuvre du caractère officiel de l'amazighe, ainsi que les modalités de son intégration dans l'enseignement et dans les domaines prioritaires de la vie publique (18). On peut citer enfin le projet de loi-cadre n° 51.17 relatif au système de l'éducation, de l'enseignement, de la formation et de la recherche scientifique (19). Compte tenu de l'importance des règles et des mesures administratives prévues au niveau de ces projets, ces derniers constitueront sans doute, après leur adoption, une véritable

(17) Ledit projet a été soumis au parlement, le 30/09/2016, pour examen et vote. <http://www.chambredesrepresentants.ma>

(18) Idem.

(19) Ledit projet a été soumis au parlement, le 05/09/2018, pour examen et vote. <http://www.chambredesrepresentants.ma>

avancée en matière de protection et de promotion des droits linguistiques de la population amazighe.

Dans ce cadre, il a été prévu, au niveau du projet de loi organique portant la création du Conseil national des langues et de la culture marocaine, qu'il incombera à ce Conseil d'œuvrer à la protection et à la promotion des langues arabe, amazighe, hassani et des différents dialectes et expressions culturelles marocaines, et ce en proposant les orientations stratégiques à adopter par le gouvernement en matière de politiques linguistiques et culturelles nationales.

Quant au projet de la loi organique définissant le processus de mise en œuvre du caractère officiel de l'Amazighe, il prévoit un ensemble de mesures opérationnelles que les différentes autorités gouvernementales auront à mettre en œuvre au niveau des secteurs et des domaines suivants : l'administration publique, l'enseignement public, la justice, la législation et l'action parlementaire, les médias publics et privés, la presse écrite et numérique, les lieux publics.

Ainsi, il revient aux pouvoirs publics d'intégrer la langue amazighe dans le système d'éducation et de formation au niveau des deux secteurs public et privé (article 4), de permettre son utilisation au cours des travaux des séances publiques et des commissions parlementaires (article 9), d'augmenter sa part dans les programmes et productions des chaînes de radio et de télévision publiques et privées (article 13).

En outre, la langue amazighe doit être utilisée à côté de la langue arabe dans les panneaux de signalisation routière (article 27), et au niveau de tous les documents officiels (article 21). Au même titre, l'Etat est dans l'obligation d'assurer aux justiciables parlant l'amazighe, sur leur demande, le droit de l'utiliser devant les différentes juridictions nationales (article 30).

Pour le troisième projet concernant la loi-cadre relative au système éducatif, de l'enseignement, de la formation et de la recherche scientifique, le législateur fait de la maîtrise de la langue amazighe par les apprenants au niveau de tous les cycles du système éducatif (articles 3 et 28) une des principales finalités de l'action éducative au Maroc. Cette volonté de préserver la langue amazighe par le biais de l'éducation illustre l'intérêt que portent les autorités chargées de la législation à la garantie des droits linguistiques des amazighs tels qu'ils sont consacrés au niveau du texte constitutionnel.

Toutefois, malgré l'importance de ces projets de textes législatifs, leur application ne peut aboutir à sa finalité, que si les textes réglementaires nécessaires à leur application sont adoptés et mis en œuvre, puisqu'il n'est pas sans intérêt de rappeler que l'adoption des lois sans leurs textes d'application est inu-

tile et sans grand impact pour le vécu quotidien des citoyens.

Le projet de loi organique définissant le processus de mise en œuvre du caractère officiel de l'amazighe prévoit l'adoption d'un ensemble de textes réglementaires pour son application, notamment au niveau des articles 6, 9 et 34. Ces textes auront pour finalité de réglementer l'intégration de la langue amazighe dans les différents cycles du système éducatif, son utilisation à l'occasion des travaux du parlement, ainsi que la composition et le fonctionnement de la commission placée auprès du chef du gouvernement et chargée du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre du caractère officiel de la langue amazighe.

Or, en l'absence de toute initiative d'adoption desdits textes réglementaires, une grande part des dispositions législatives abordées, demeureront « lettre morte », et sans véritable impact sur la réalité de l'utilisation officielle de la langue Amazighe au Royaume.

Une protection institutionnelle limitée

La protection institutionnelle des droits linguistiques des amazighs est assurée, tel que prévu par le texte constitutionnel de 2011, d'une manière directe par la HACA et le CNLCM (20), et indirectement par l'IRCAM (21).

Une protection directe embryonnaire

La protection directe des droits linguistiques a été conférée, par application de la Constitution, à deux principales institutions, à savoir : le Conseil National des Langues et de la Culture Marocaine (CNLCM) et la Haute Autorité de la Communication Audiovisuelle (HACA).

Ainsi pour le CNLCM, et aux termes du projet de la loi organique n° 04.16 relative à son organisation et fonctionnement, ce dernier, une fois créé, aura pour mission de :

- Rendre des avis, de sa propre initiative, ou sur demande du gouvernement ou de l'une des deux chambres du parlement, selon le cas, à propos des projets et des propositions de lois et de textes

(20) Le Conseil national des langues et de la culture marocaine.

(21) L'Institut royal de la culture amazighe.

réglementaires en relation avec les politiques linguistiques de l'Etat (article 3) ;

- Proposer les mesures à adopter en matière de protection et de promotion des deux langues officielles de l'Etat, l'arabe et l'amazighe (article 3) ;
- Présenter des recommandations et des propositions au gouvernement concernant les mesures à adopter pour rendre effectif le caractère officiel de la langue amazighe, et de protéger le hassani et les autres dialectes et expressions culturelles caractérisant la société marocaine (article 3) ;
- Effectuer des études et des enquêtes sur les mesures appropriées à la garantie de la cohérence des politiques linguistiques et culturelles et leur complémentarité, soit à sa propre initiative, soit sur demande des autorités publiques concernées (article 3).

En raison de l'importance capitale des compétences citées, leur exercice permettra à ce conseil de devancer la scène de protection des droits linguistiques en assurant, notamment, au gouvernement l'appui et l'assistance nécessaire dans toutes ses actions entreprises en faveur d'une politique linguistique inclusive et équitable.

En outre, l'article 13 prévoit aussi dans ce sens la fusion de l'Institut Royal de la Culture Amazighe (IRCAM) avec le Conseil, en vue d'éviter tout chevauchement des compétences entre les deux institutions, de garantir l'unité d'action en matière de protection des droits linguistiques des amazighs, et de faire bénéficier le Conseil de l'expertise cumulée par l'IRCAM dans le domaine de la promotion de la langue amazighe.

A côté du CNLCM, le législateur marocain a conféré à la Haute autorité de la communication audiovisuelle la mission de veiller à l'augmentation du nombre des émissions et des productions, en langue amazighe, diffusées par les chaînes de télévision et de radios publiques et privées (article 13 de la loi organique n° 26.16). Ladite institution a été aussi chargée, par application de la loi n° 11.15 portant réorganisation de la HACA (22), de veiller au respect du pluralisme linguistique dans le domaine de l'audiovisuel (article 1 de la loi n° 11.15), d'œuvrer à la protection et au développement des langues officielles du Royaume, de garantir leur bonne utilisation, et de celle des parlers marocains dans le secteur de l'audiovisuel, et ce en coordination avec le CNLCM (article 3 de la même loi).

Pour ce faire, la HACA a été, notamment, habilitée à adopter des mesures coercitives à l'encontre des

(22) La loi n° 11.15 portant réorganisation de la Haute autorité de la communication audiovisuelle, B.O n° 6522 du 01/12/2016.

acteurs du secteur audiovisuel non respectueux du principe du pluralisme linguistique, tel qu'il est prévu par les cahiers des charges et par la réglementation en vigueur dans ce domaine (article 23).

En conséquence, il convient de déduire que malgré que le CNLCM et la HACA soient investies de la mission de protection des droits linguistiques de la population amazighe, l'exercice de cette protection demeure dans sa phase embryonnaire suite à la récente réorganisation de la HACA, et au retard constaté au niveau de l'adoption de la loi n° 04.16 relative à l'organisation et au fonctionnement du CNLCM.

Une protection indirecte effective

Depuis sa création en 2001, l'IRCAM, à travers ses différentes activités, a largement contribué à la protection indirecte des droits linguistiques de la communauté amazighe et ce en œuvrant de plus en plus, dans le cadre de l'exercice des compétences qui lui sont dévolues par le législateur, à promouvoir la langue amazighe et sa pratique au Maroc, sous l'égide « *la protection indirecte des droits des utilisateurs passe par la promotion de la langue* ».

Dans ce sens, la période 2001-2018 a connu plusieurs actions/réalisations, effectuées par l'IRCAM, en matière de promotion de l'amazighe, qu'on ne peut prétendre pouvoir citer ici de façon exhaustive. Cependant, on se contentera d'en aborder les plus significatives.

Ainsi, au niveau de l'éducation et de la formation, depuis l'intégration de la langue amazighe dans l'enseignement primaire en 2003, les chercheurs de l'IRCAM se sont investis de la mission de préparation des manuels scolaires dédiés à l'enseignement de l'amazighe, ce qui a permis d'assurer à la fois aux enseignants et aux apprenants des contenus linguistiques de qualité.

Par ailleurs, dans le domaine de l'audiovisuel, l'année 2004 a connu la signature d'un accord-cadre de partenariat entre le Ministère de la communication et l'IRCAM. Cet accord a pour but de consolider et d'encourager la place de la culture amazighe dans le secteur des médias et de la communication (23).

Suite à cet accord, la chaîne amazighe de la Radio nationale a prolongé, à partir du 15 Novembre 2005, de quatre heures la durée de diffusion de ses programmes en passant ainsi de 12 à 16 heures d'antennes quotidiennes avec un programme diversifié et 100% amazighe (24).

(23) Fadma Aït Mous, « *Les enjeux de l'amazighité au Maroc* », op. cit., p. 127.

(24) Idem, p. 127.

En 2010, le processus d'intégration de la langue amazighe dans le champ audiovisuel national s'est renforcé par la création de la chaîne Tamazight TV. Cette chaîne de télévision publique marocaine a pour objectif la promotion et la préservation de la culture amazighe au Maroc et dans la région d'Afrique du nord (25).

En plus des initiatives abordées, l'institut a procédé à la publication de plusieurs dictionnaires de langue amazighe, de revues spécialisées, d'essais et de dictionnaires de traduction de l'amazighe à d'autres langues, notamment française, visant par cela à encourager la production scientifique et littéraire en langue amazighe.

En définitive, il convient de dire que malgré l'importance des acquis réalisés en matière de promotion de la langue amazighe, la protection directe et effective des droits linguistiques y afférents demeure dépendante de l'effectivité du fonctionnement et de l'ampleur de l'action qui sera menée, dans ce sens, par l'ensemble des institutions publiques compétentes.

Festival international de la culture Amazigh, Fez, juillet 2017.



Source : <http://riadzany.blogspot.com/2017/07/this-weekend-in-fez-culture-music-and.html>

(25) Idem.

On nait albinos, on vit albinos, on meurt albinos. La Tanzanie, le Malawi et le Burundi au cœur du scandale.

Par Marion ZUCCO

L'albinisme, défini comme un défaut de production de mélanine, entraînant à la fois des conséquences oculaires et/ou cutanées, est une maladie héréditaire dont le risque est augmenté par la consanguinité (1). Essentiellement répandu en Afrique Subsaharienne, avec des taux de prévalence jusqu'à quatre fois plus élevés que sur le continent européen (2), il correspondrait, selon le Dr Morice-Picard, généticienne, à la mutation d'un gène, destinée à prémunir la population contre un risque environnemental encore inconnu, selon un schéma identique à celui de la diffusion de la drépanocytose en guise de protection contre le paludisme (3). Victimes de croyances archaïques, souvent abandonnées à la naissance, faisant l'objet d'une véritable chasse à l'homme en raison de leurs vertus ésotériques supposées, bénéficiant d'un accès limité à l'éducation, au mariage et à l'emploi, ostracisées en société et handicapées par une espérance de vie ne dépassant guère 40 ans, les personnes atteintes d'albinisme souffrent de la double peine. Des conditions de vie qui relèvent du cauchemar. A l'heure où les études sur l'albinisme connaissent un certain essor, cet article, à la fois revue de littérature et analyse, cherche à dresser un bilan des raisons qui poussent les albinos à être mis au ban des sociétés africaines, à détailler leurs conditions de vie et à s'intéresser aux avancées récentes en matière de protection de leurs droits et de lutte contre la discrimination. Pour cela, nous aborderons les raisons des persécutions, avant de porter notre analyse sur l'Afrique des Grands Lacs. Bien que les persécutions existent dans 27 pays africains, nous nous intéresserons ici à trois pays : la Tanzanie, le Malawi et le Burundi. Enfin, nous dresserons un état des lieux des dernières avancées à la fois juridiques, sociétales et sociales. Gardons à l'esprit que la collecte de données quantifiées fiables sur le sujet est en voie d'amélioration mais reste délicate, tant la stigmatisation et la volonté de rester invisible aux yeux de la société sont fortes.

(1) Caroline Rooryck, Fanny Morice, Bruno Mortemousque, Didier Lacombe, Alain Taïeb & Benoit Arveiler, « *Albinisme oculocutané* », *Ann Dermatol Venereol*, 2007;134:4S55-4S64.

(2) Damien Glez., « *Malawi, les albinos, du martyre à la candidature* », *Jeune Afrique*, 3 juillet 2018.

(3) Khadidiatou Cissé, « *Albinisme : pourquoi l'Afrique est plus touchée* », *Africa Check*, 13 juin 2018.

Aux origines des persécutions : un handicap physique et sociétal

Une anomalie génétique induisant un handicap certain

Maladie héréditaire récessive résultant de la mutation d'un gène et transmise lorsque les deux parents sont porteurs de l'anomalie génétique, qu'ils soient porteurs sains ou non, l'albinisme se caractérise par une absence de pigmentation de la peau, conséquence d'un défaut de production de mélanine (4). Sous sa forme oculaire, on observe une absence de coloration de l'iris ce qui entraîne l'effet « yeux rouges », et sous sa forme cutanée, en résulte une peau diaphane ou rosée et une pilosité entièrement blanche. Ces particularismes entraînent des handicaps physiques : malvoyance pouvant aller jusqu'à la cécité et vulnérabilité dermatologique extrême. L'accès aux soins médicaux étant limité, on estime que près de 98% des personnes atteintes d'albinisme mourront d'un cancer de la peau avant 35 ans (5). Le caractère consanguin des mariages et l'absence de brassage génétique observé dans de nombreuses régions d'Afrique Subsaharienne augmentent très nettement le risque de développer l'albinisme (6). Ce risque serait de 1/17'000 naissances en Europe et jusqu'à 1/1'000 naissances dans certaines zones subsahariennes reculées (7). Un cercle vicieux.

Aux origines des persécutions

Lister de manière exhaustive les motifs de persécution des personnes atteintes d'albinisme n'est pas chose aisée. Elles sont à la fois considérées comme surnaturelles, à la limite entre l'humain et le divin, et en même temps stigmatisées, leurs organes et fluides étant utilisés lors de rituels à la fois mystiques et archaïques. Mélanger du sang albinos avec des poudres mystérieuses dans l'objectif d'obtenir l'immortalité n'a rien d'original. L'idée que leurs os contiendraient de l'or, que la maladie serait contagieuse et/ou serait la conséquence d'une infidélité (8), qu'avoir un rapport sexuel avec une personne albinos consti-

(4) Caroline Rooryck, Fanny Morice, Bruno Mortemousque, Didier Lacombe, Alain Taïeb & Benoit Arveiler, « *Albinisme oculocutané* », *Ann Dermatol Venereol*, 2007;134:4S55-4S64.

(5) Essentiellement sous la forme d'un carcinome épidermoïde cutané ou d'un mélanome.

(6) Andres E. Cruz-Inigo, Barry Ladizinski & Aisha Sethi, « *Albinism in Africa : stigma, slaughter and awareness campaigns* », *Dermatologic Clinics*, volume 29, 2011.

(7) Cécile Brajeul, « *Pourquoi y a-t-il plus d'albinisme en Afrique qu'en Europe ?* » *Libération*, 13 juin 2017.

(8) Amnesty International, *cinq faits à savoir sur l'albinisme au Malawi*, 1er décembre 2016 .

tuerait un remède contre le VIH (9) et qu'elles seraient les représentations fantomatiques (10) des colons européens sont pleinement présentes dans l'imaginaire collectif. Ce business très lucratif est essentiellement pratiqué par les proches, attirés par l'opportunité de « l'argent facile », dans des pays où règne l'analphabétisme, la misère économique et sociale, mais également par des bandes organisées, sans aucune forme de scrupule. Avec des mises à prix pouvant aller jusqu'à 75'000 \$ pour le corps entier d'un albinos (11), dans des pays où le salaire mensuel moyen oscille entre 30 \$ et 75 \$, la tentation du gain est grande. En résultent : non-enregistrement à l'état civil, torture, mutilations, amputations, assassinats, pillages de tombes et ventes d'organes. Une liste longue et non-exhaustive.

Naître albinos en Afrique subsaharienne, une (sur)vie du quotidien

En Afrique de l'Est, un stigmatisme de plus en plus étudié

Avec des taux de prévalence très faibles en Europe, en Amérique du Nord et en Asie, mais bien plus élevés en Amérique du Sud et plus particulièrement en Afrique Subsaharienne, la vision de l'albinisme diffère selon les sociétés. En Amérique du Sud, les albinos sont globalement perçus comme le résultat d'une bénédiction, à la limite du divin, notamment au Panama, dans l'ethnie des indiens Kunas (12), alors qu'ils sont devenus l'une des minorités les plus marginalisées d'Afrique Subsaharienne. Dans la grande majorité des sociétés africaines, incapables de participer aux travaux agricoles en raison de l'absence de pigmentation de leur peau qui les rend ultrasensibles au soleil (13), les albinos vivent une importante stigmatisation. Bien que présent dans la quasi-totalité des pays africains, à des degrés différents, l'albinisme en Afrique de l'Est est le plus étudié. De par son caractère transfrontalier et la prévalence importante de l'albinisme, l'Afrique des Grands Lacs, et plus spécifiquement la Tanzanie, le Malawi et le Burundi, constitue notre champ d'étude.

(9) Ruth Lago, « *Au Malawi, les albinos victimes de crimes rituels en quête de justice* » Africanews, 17 mai 2018.

(10) Fédération internationale des Sociétés de la Croix Rouge et du Croissant Rouge, « *A travers les yeux des albinos. Le sort tragique des albinos dans la région des Grands Lacs en Afrique et la réponse de la Croix Rouge* », Etat des lieux et recommandations, 2009.

(11) Ibid.

(12) Ruth Hill, « *Indios hijos de la luna, negros albinos y otros problemas blancos de la ilustración temprana* », Magallánica, Revista de Historia Moderna, 2018.

(13) Emile Costard, « *Albinos en Tanzanie, une vie de stigmatisation et de violence* » Le Point, 7 avril 2015.

En Tanzanie, des agressions par centaines

En Tanzanie, territoire où le nombre d'albinos serait le plus élevé du continent africain et où les persécutions atteignent leur paroxysme, avec plus de 186 attaques documentées par les autorités locales, dont 76 assassinats entre 2000 et 2018 (14), le gouvernement a tenté, il y a une dizaine d'années, pour enrayer rapidement le problème, la mise en place de centres de protection des enfants atteints d'albinisme. Initialement destinée aux enfants présentant des handicaps physiques tels que la surdité ou la malvoyance, la trentaine de *temporary holding shelters* présente en Tanzanie accueille aujourd'hui plus de 400 enfants, dont environ 300 albinos (15). Cette mesure d'urgence, malgré ses bonnes intentions initiales, a progressivement laissé place à des centres d'internement surpeuplés d'où ils ne sortent qu'à leur majorité, le plus souvent livrés à eux-mêmes, sans lien familial évident (16), voire orphelins, et sans éducation adéquate (17). Une solution provisoire, devenue permanente, où la réinsertion sociale et professionnelle n'est pas chose aisée, une conclusion confirmée par la dernière enquête empirique d'*Under the Same Sun*, ONG canadienne travaillant sur la thématique et présente en Tanzanie(18).

Les persécutions dont sont victimes les albinos sont étroitement corrélées avec certains facteurs politiques ou environnementaux. Ainsi, en 2015, les dernières élections présidentielles tanzaniennes, ont vu la recrudescence des violences à l'encontre des albinos. En cause, les candidats à l'élection, portés par une rare forme de superstition et décidés à mettre toutes les chances de leur côté jusqu'à la victoire, quitte à alimenter un marché dont l'ignominie est la principale caractéristique (19). En outre, la proximi-

(14) Under the Same Sun, « *Reported attacks of persons with albinism* », 28 février 2019.

(15) African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child, « *Report on investigate mission on the situation of children with albinism in temporary holding shelters – Tanzania* », 2016. Disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/5811f7234.html>

(16) Pour que ces enfants puissent retourner dans leur village voir leurs familles, le gouvernement doit délivrer une autorisation évaluant le degré de dangerosité pour l'enfant de la zone. De manière générale, les enfants sont envoyés dans les centres par leur famille, ou par décision gouvernementale, soit parce qu'ils sont orphelins. Peu de liens familiaux y sont conservés ensuite.

(17) ARTE Reportage, « *Tanzanie : l'enfance volée des albinos* », Catherine Monfajon, diffusée le 7 septembre 2018. Disponible sur : <https://www.arte.tv/fr/videos/083148-000-A/tanzanie-l-enfance-volee-des-albinos/>

(18) Under the Same Sun, « *Situation assessment of the centres of displaced persons with albinism in the Lake zone and Tanga regions. Findings from Under the Same Sun survey 2011* », octobre 2012. Disponible sur : <https://www.underthesamesun.com/sites/default/files/Centres%20Holding%20Displaced%20PWA%20-%20A%20Report%20from%20Tanzania%20-%202012.pdf>

(19) Claire Arsenault, « *Le calvaire des albinos de Tanzanie à l'approche des élections* », RFI Afrique.

té des mines d'or et de diamant, au nord-ouest de la Tanzanie, accroît les persécutions dont sont victimes les albinos, en raison de la bonne fortune qu'ils sont censés apporter. Quant aux poursuites judiciaires, elles ne sont qu'exceptions tant les personnes atteintes d'albinisme souffrent à la fois de déshumanisation et de l'indifférence générale.

Les centres de protection infantile, une tentative d'enrayer les persécutions.



Source : Dailymail.co.uk

Au Malawi, les dommages collatéraux du trafic transfrontalier

Au Malawi, la population atteinte d'albinisme est estimée entre 7'000 et 10'000 personnes (20). En raison d'un contrôle accru des pratiques de sorcellerie et l'instauration de la peine de mort pour les assassins d'albinos chez son voisin tanzanien, on observe une très forte recrudescence du nombre d'enlèvements, d'assassinats et de pillages de tombes au Malawi, accentuée par l'extrême porosité des frontières de la région. Le trafic transfrontalier bat son plein, et ce, malgré deux réformes législatives importantes : la réforme du Code pénal et de la Loi relative à l'anatomie, instaurant un durcissement des peines, pouvant aller jusqu'à la peine capitale, à l'encontre des individus arrêtés en possession de membres ou d'os-

(20) Amnesty International, « Malawi, l'impunité favorise les homicides de personnes albinos en vue de prélever certaines parties de leur corps », 28 juin 2018.

sements humains. Depuis fin 2014, 148 agressions auraient été enregistrées par les autorités locales malawites , dont 20 assassinats (21). On estime que sur la centaine de cas recensés, seulement 30% des enquêtes ont été menées à terme et qu'un infime pourcentage a donné lieu à des poursuites judiciaires en bonne et due forme (22). Parmi les raisons couramment invoquées, on retrouve des causes similaires à celles des pays limitrophes: une justice déliquescence, un manque criant de magistrats, de sensibilisation et une corruption sans égale.

Au Burundi, une situation guère plus favorable

Au Burundi, alors qu'environ 1'200 personnes seraient atteintes d'albinisme (23), la capitale, Bujumbura, est considérée comme relativement sûre, contrairement aux zones rurales. La situation n'est cependant guère meilleure que dans les pays voisins. Ainsi, un grand nombre d'albinos est condamné à vivre en marge de la société, alors que le trafic transfrontalier favorisé par le durcissement des lois tanzaniennes est du même effet qu'au Malawi. Epargné jusqu'à récemment, le Burundi doit aujourd'hui faire face à une hausse importante des persécutions. Le trafic transfrontalier n'est pas en reste. Les morceaux de corps sont le plus souvent transférés vers la Tanzanie. Sur la période 2006/2016, 38 agressions auraient été répertoriées, dont 21 meurtres (24).

L'espoir (re)nait

Des avancées prometteuses

De timides progrès institutionnels sont néanmoins perceptibles: en 2015, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies a décidé la création du premier poste d'expert indépendant sur la question des droits fondamentaux des personnes atteintes d'albinisme (25) dont le mandat est détenu par Ikpon-

(21) Amnesty International, « *Au Malawi, les personnes albinos sont en danger* », 28 juin 2018.

(22) Ibid.

(23) Selon l'Organisation « Albinos Sans Frontières ».

(24) Nations Unies (ONU), HCDH, « *Report on the torture of people with albinism in Burundi* », submitted by the NGO Under The Same Sun, 4 juillet 2016. Disponible sur :

https://www.ecoi.net/en/file/local/1323499/1930_1472115328_int-cat-ngo-bdi-24556-e.pdf

(25) Résolution 28 du 26 mars 2015 adoptée par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies - A/HRC/28/L.10 (2015).

wosa Ero, juriste nigériane. Cette initiative donnera notamment lieu annuellement à la présentation d'un rapport et permettra aux Etats membres de bénéficier de l'assistance technique onusienne en matière de lutte contre les discriminations liées à l'albinisme. La même année, l'instance onusienne a décidé de mettre en place la journée internationale de sensibilisation à l'albinisme, célébrée mondialement le 13 juin, couplée à une journée d'appel aux dons pour la recherche sur l'anomalie génétique. Depuis, le sujet revient sur le devant de la scène internationale. Réunie en session ordinaire à Niamey en mai 2017, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples semble avoir pris la mesure du problème en votant la mise en place d'un Plan d'action régional sur l'albinisme (2017-2021) (26), après avoir tenté une meilleure prise en compte de la prévention des agressions et de la discrimination (27). Au Malawi, l'espoir renaît: les élections municipales et parlementaires programmées en 2019 devraient voir la candidature de six candidats atteints d'albinisme, ce que la Tanzanie a déjà connu il y a quelques années avec l'élection au Parlement de deux femmes albinos. Au Burundi, plusieurs campagnes de sensibilisation ont été lancées à travers le pays. Le secteur privé n'est pas en reste. En Tanzanie, un programme de prévention et de prise en charge des risques dermatologiques et plus spécifiquement des cancers de la peau a vu le jour, sous l'égide de la fondation Pierre Fabre et en collaboration avec l'ONG britannique Standing Voice dédiée aux minorités marginalisées (28). Quant à l'industrie de la mode, elle voit l'apparition récente et progressive de jeunes mannequins albinos qui n'ont rien à envier aux autres, à l'instar du concours de beauté albinos organisé à Nairobi, au Kenya, par la société de l'albinisme du Kenya depuis 2016 et visant à lutter contre la stigmatisation en sensibilisant le grand public aux enjeux de l'albinisme.

Des pistes de réflexion pour l'avenir

Plusieurs pistes de réflexion se dessinent alors. Sur le plan juridique, alors que la criminalisation du trafic d'organes humains est en bonne voie, que ce soit en Tanzanie, au Malawi et au Burundi, la voie de l'unilatéralisme doit laisser la place au multilatéralisme: les avancées en la matière doivent être simultanées

(26) Résolution relative au Plan d'action régionale sur l'albinisme en Afrique (2017-2021) du 22 mai 2017 adoptée par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples lors de sa 60ème session ordinaire - CADHP/Rés. 373 (LX) 2017.

(27) Résolution 263 relative à la prévention des agressions et de la discrimination à l'égard des personnes souffrant d'albinisme, adoptée par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples - Résolution CADHP/Rés.263 2013.

(28) Fondation Pierre Fabre, « *Albinisme - interview de Harry Freeland, fondateur de Standing Voice* », 16 mars 2017.

pour éviter le développement du trafic transfrontalier. Sur le plan médical, l'idée de fournir, soit gratuitement, soit à un prix dérisoire, une protection solaire aux personnes atteintes d'albinisme suit progressivement son chemin. Enfin, sur le plan de la prévention, à l'instar du chanteur malien Salif Keita, probablement le plus célèbre des albinos, qui a lancé sa propre fondation destinée à promouvoir l'insertion des albinos (29), l'usage de la notoriété internationale d'une personnalité albinos, qu'elle soit politique, musicale, sportive ou autre constitue une approche innovante pour lutter contre la stigmatisation sociale des personnes atteintes d'albinisme sur la scène internationale.

En conclusion, tout laisse à penser que la lutte contre les discriminations liées à l'albinisme opère un timide démarrage, tout du moins en Tanzanie, au Malawi et au Burundi, tout en s'inscrivant au sens de la cible 10.2 de l'Agenda 2030 : « *D'ici à 2030, autonomiser toutes les personnes et favoriser leur intégration sociale, économique et politique, indépendamment de leur âge, de leur sexe, de leur handicap, de leur race de leur appartenance ethnique, de leurs origines, de leur religion (...)* », et de la cible 10.3 de l'Agenda 2030 : « *Assurer l'égalité des chances et réduire l'inégalité des résultats, notamment en éliminant les lois, politiques et pratiques discriminatoires et en promouvant l'adoption de lois, politiques et mesures adéquates en la matière* ». Des progrès lents, mais certains.

(29) Fondation Salif Keita pour les albinos.

La promotion de l'égal accès à la justice par la Cour africaine des Droits de l'Homme et des Peuples

Par Serges Frédéric Mboumegne Dzesseu

L'accès à la justice est un droit fondamental et une condition essentielle à la protection et à la promotion de tous les autres droits de l'homme (1). Il est davantage une formule descriptive qu'un concept juridique. Il n'est pas expressément mentionné dans les instruments des droits de l'homme (2). L'accès à la justice s'entend comme la possibilité d'obtenir promptement une réparation juste en cas de violation des droits conformément aux normes internationales (3). En outre, il renvoie à l'ensemble des mesures visant à améliorer l'accès aux tribunaux, à la représentation juridique et aux modes alternatifs de résolution des conflits, ainsi que l'accès aux instances de promotion de l'égalité et aux institutions de médiation, ces dernières ayant pour mission de combler l'écart entre la législation et la jouissance concrète des droits (4). De manière globale, c'est « *une disposition reconnue par la loi à une personne impliquée dans une situation de fait de voir son cas apprécié par un juge, organe indépendant sur la base d'une règle de droit clairement définie* » (5). Il convient de rappeler que dans ce concept, Fricero (N.) pense que « *le terme de justice peut être conçu comme recouvrant l'ensemble des institutions chargées de trancher, selon une procédure équitable, les litiges qui peuvent opposer des particuliers entre eux ou avec les autorités publiques* » (6).

En effet, la possibilité pour chacun de faire reconnaître et respecter ses droits, au besoin en saisissant les juridictions appropriées, apparaît comme une composante essentielle de tout Etat de droit. D'ailleurs,

(1) Nations unies, Conseil des Droits de l'Homme, 25e session, *Rapport de la Haut-Commissaire des Nations unies aux Droits de l'Homme, Accès des enfants à la justice*, 16 décembre 2013, p.3.

(2) Notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

(3) Nations unies, Conseil des Droits de l'Homme, op.cit., p.3.

(4) Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, *Rapport de la commission sur l'égalité et la non-discrimination*, 31 mars 2015, p.5

(5) Rideau (J.) *Le droit au juge dans l'Union Européenne*, Paris, LGDJ, 1998, p. 7

(6) Fricero (N.) *Les Institutions Judiciaires, les principes fondamentaux de la justice ; les organes de la justice ; les acteurs de la justice* ; Mémentos LMD, 2ème édition Lextenso année 2012, p.15

selon l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), l'accès à la justice comporte les éléments suivants:

- Le droit à un recours effectif ;
- Le droit d'être entendu de manière équitable dans un délai raisonnable par une instance indépendante et impartiale, déjà établie par la loi ;
- Le droit d'être conseillé, défendu et représenté ;
- Le droit, pour les personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes, de bénéficier d'une aide judiciaire (7).

Cette aide juridictionnelle permet de rétablir l'égalité dans l'accès à la justice, dès lors qu'il s'agit de permettre aux personnes démunies d'être assistées par un avocat afin de faire valoir leurs droits en justice. Elle est en cela un pilier de l'Etat de droit et un instrument qui permet de mesurer la bonne santé de l'accès au droit des citoyens justiciables. Elle est destinée à aider financièrement le plaideur dont les ressources ne dépassent pas une certaine somme en lui permettant de bénéficier totalement ou partiellement du concours d'un avocat (8). C'est donc, en quelque sorte, un droit minimum de la partie au procès, qui n'a pas les moyens de rémunérer un avocat, d'obtenir tout de même l'assistance d'un défendeur.

En prenant l'exemple de la Cour africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, la question qui se poserait de savoir comment promeut-elle l'égal accès à la justice des personnes indigentes ? Comment participe-t-elle à la mise en œuvre de l'aspiration 3 de l'agenda 2063 de l'Union Africaine ?

Du point de vue méthodologique, la méthode juridique est celle qui est retenue pour l'analyse dans le cadre de cette étude. Elle se définit comme l'étude des procédés et des méthodes que les juristes sont amenés à pratiquer dans leurs activités de recherche, de création et d'application du droit, et plus généralement pour parvenir à la résolution des problèmes juridiques (9). La méthode juridique a donc pour objet « *d'étudier les voies et moyens permettant, en fonction des buts poursuivis et la cohérence interne*

(7) FRA-Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *L'accès à la justice en Europe, Présentation des défis à relever et des opportunités à saisir*, Luxembourg, 2012.

(8) Guillen (R) et Vincent (J), *Lexique de terme juridique*, 16e édition, Dalloz, Paris, 2007, p.38.

(9) J - L. Bergel, op. cit.(10) E. S. de la Marnière, *Éléments de méthodologie juridique*, Librairie du journal des Notaires et avocats, 1976, Préface G. Vedel, n°5, cité par J-L. BERGEL, op. cit. p. 20.

de l'ordre juridique, de parvenir aux résultats souhaités, de la façon la plus économique et la plus efficace, avec un souci constant de sécurité juridique » (10). Ainsi entendu, la méthode juridique consiste en une double démarche: la première est l'analyse des textes juridiques, et en ce sens, le juriste pourra se contenter de la seule connaissance des lois et de la réglementation. La seconde repose sur une exploitation de leur condition d'édiction, leurs interprétations et l'application qui en est faite par les acteurs sociaux, véritables destinataires de la règle de droit. Dans ce sens, cette méthode alterne la dogmatique et la casuistique.

Afin de mieux appréhender cette recherche, il convient de marquer un temps d'arrêt d'une part, sur les instruments de diffusion du droit à l'égal accès à la justice devant la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, et d'autre part, sur la mise en œuvre de ce droit devant ladite Cour.

Les instruments de diffusion du droit à l'égal accès à la justice devant la Cour africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, moyen de réalisation de l'aspiration 3 de l'agenda 2063 de l'Union Africaine

La Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (la Cour) est une cour régionale créée par les pays africains (11) afin d'assurer la protection des droits de l'homme et des peuples (12), des libertés et des devoirs en Afrique. Elle complète et renforce les fonctions de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Le besoin de l'Afrique s'exprime à travers l'aspiration 3.29 en ces termes : « *La population du continent jouira d'un accès abordable et rapide à des tribunaux et à un système judiciaire indépendants qui dispenseront et rendront la justice sans crainte ni traitement de faveur. La corruption et l'impunité appartiendront au passé* ». C'est sans doute dans ce sillage que la Cour africaine a adopté en son sein une politique d'assistance judiciaire soutenue par le fonds mis en place par l'Union Africaine.

(11) Article 1 du Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.

(12) Article 2, *ibid.*

La substance de la politique d'assistance judiciaire au sein de la Cour africaine

Le Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant sur la création d'une Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples fixe les bases de la politique d'assistance judiciaire en ces termes : « *Toute partie à une affaire a le droit de se faire représenter par le conseil juridique de son choix. Une représentation ou une assistance judiciaire, peut être gratuitement assurée dans les cas où l'intérêt de la justice l'exige* » (13). A sa suite, le Règlement intérieur de la Cour énonce également les circonstances dans lesquelles l'assistance judiciaire est assurée. Il est énoncé comme suit : « *En application de l'article 10(2) du Protocole, la Cour peut, dans l'intérêt de la justice, et dans les limites des ressources financières disponibles, décider de l'octroi à une partie d'une représentation et/ou d'une assistance judiciaire gratuite* » (14). La lecture combinée de ces deux dispositions met en relief la notion d'intérêt de la justice comme étant l'un des critères d'attribution de l'assistance judiciaire. Elle « *fait référence, alternativement aux:*

- *Intérêts de l'institution judiciaire, au sens d'une bonne administration de la justice ;*
- *Droits de la défense, l'intérêt de la justice est invoqué comme exception aux poursuites en cas de violation de ces droits ;*
- *Procès équitables: l'exception est justifiée par une règle du droit international des droits de l'homme ou, à défaut, en droit comparé* » (15).

Par ailleurs, il y a lieu de préciser que l'aide judiciaire peut être accordée dès le dépôt de la requête. Un requérant peut déposer sa demande d'assistance judiciaire en même temps que sa requête, ou à tout autre moment de la procédure. Ce moment de dépôt est précédé par l'éligibilité au statut de requérant bénéficiaire. Pour ce faire, le demandeur doit démontrer, en joignant une déposition sous serment et tout autre moyen de preuve qui soit pertinent et qui puisse satisfaire la Cour, qu'il manque de ressources financières suffisantes pour couvrir les coûts du litige devant la Cour africaine. Il doit, en outre, indiquer avec précision quels sont les aspects de sa défense qui requièrent l'utilisation des ressources du

(13) Article 10 alinéa 2.

(14) Article 31.

(15) FIDH, Sidiki Kaba, « *Réflexion sur la notion d'intérêt de la justice* » au terme de l'article 53 du statut de Rome, p.3, disponible sur le site-web <https://www.fidh.org/IMG/pdf/cpi20062005f.pdf>

Fonds d'Assistance judiciaire. L'indigence et l'égalité des armes sont donc, entre autres, des critères supplémentaires inscrits dans la politique d'assistance judiciaire de la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. Cette politique, assise sur le fonds d'assistance judiciaire créé par l'Union Africaine, est l'un des moyens de promotion de l'égal accès à la justice en ce sens qu'elle permet aux requérants démunis d'avoir accès à la Cour sous réserve du respect des autres conditions d'ordre procédural.

La création du fonds d'assistance judiciaire par l'Union africaine pour le compte de la Cour

L'assistance judiciaire consiste en la représentation en justice dans des procédures devant un tribunal ainsi qu'en l'accès aux informations juridiques et autres services aux personnes qui font l'objet de poursuites pénales. Elle se porte également vers celles dont les droits et libertés ont été violés à la suite d'un acte ou d'une absence d'acte, perpétré par un État acteur ou qui participe à des procédures judiciaires ou extrajudiciaires visant à déterminer les droits et les obligations. Elle a lieu à titre gracieux pour le bénéficiaire mais aux frais de l'État ou d'un autre fournisseur d'assistance judiciaire non étatique (16). Elle peut servir l'un ou l'autre des deux objectifs suivants :

- Veiller à ce que toutes les parties à l'affaire soient traitées équitablement et aient un accès égal aux tribunaux ;
- Servir les besoins de la justice sociale (17).

L'assistance judiciaire est un élément essentiel du droit à un procès équitable (18). L'objectif principal de l'assistance juridique est d'assurer l'égalité des parties devant la loi. Le fonds d'assistance judiciaire indépendant de l'Union Africaine créé dans ce cadre vise à fournir une assistance judiciaire aux requérants indigents devant les organes de l'Union africaine dotés d'un mandat en matière de droits de l'homme

(16) G.Knaul, *Rapport de la rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats* A/HRC/23/43 (15 mars) disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/undoc/gen/G13/119/35/PDF/G1311935.pdf?openElement>.

(17) Osai Ojigbo, « Assistance et services judiciaires » in: *Guide de complémentarité dans le système africain des droits de l'homme*, Union panafricaine des avocats, 2014, p.88, disponible sur le site web <https://lawyersofafrica.org/wp-content/uploads/2018/07/LUPA-Guide-de-compl%C3%A9mentarit%C3%A9-dans-le-syst%C3%A8me-africain-des-droits-de-l%E2%80%99homme.pdf>

(18) Mutoy Mubiola, « L'accès de l'individu à la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples », in: Marcelo G. Kohen (ed.), *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution through International Law / La promotion de la justice, des droits de l'homme et du règlement des conflits par le droit international*, Liber Amicorum et Lucius Caflisch, Koninklijke Brill NV, Leiden, 2007, p. 376.

(19). Il est chargé, entre autres, de mobiliser et recevoir les ressources nécessaires pour financer lesdits organes (20).

Par ailleurs, en attendant l'opérationnalisation de ce fonds, la politique de la Cour sur l'assistance judiciaire a établi l'éventail des frais alloués pour sa mise en œuvre. Sont ainsi couverts: les frais de voyage, les frais de représentation juridique, les frais liés aux témoins notamment les témoins experts et l'indemnité journalière de subsistance. De même, le programme couvre les frais de voyage pour un avocat ainsi que les indemnités journalières de subsistance applicables conformément au Règlement de l'UA. Le voyage par avion se fera en classe économique. Le montant total des frais de voyage et des indemnités journalières de subsistance (*per diem*) ne devra pas dépasser 3'200 dollars US pour les personnes en provenance d'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe et 4'200 dollars US pour celles qui viendront de l'Afrique centrale, du Nord et de l'Afrique de l'Ouest (21).

Ces différentes mesures visent à soutenir le requérant indigent par la prise en charge des frais des conseils en cas de désignation d'office. Il importe à ce niveau d'examiner la réalisation de ce droit au quotidien par la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.

La mise en œuvre du droit à l'égal accès à la justice par la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, une concrétisation de l'égal accès des indigents à la justice

Dans l'optique d'assurer la mise en œuvre de sa politique d'assistance judiciaire au bénéfice des personnes indigentes, la Cour africaine développe des activités non contentieuses préalables suivies des activités contentieuses.

L'activité non contentieuse

Il s'agit des activités administratives menées au sein de la Cour qui ont pour finalité de doter le pro-

(19) Article 2 alinéa 1 du statut du fonds d'assistance judiciaire des organes des droits de l'homme de l'Union africaine.

(20) Article 3, *ibid.*

(21) Voir Document de politique de la Cour africaine en matière d'assistance judiciaire disponible sur :

<http://fr.african-court.org>

gramme d'assistance judiciaire de conseils dont la noble mission est la représentation des parties devant la Cour. De ce fait, « *la Cour permet aux personnes dont les revenus sont faibles de bénéficier d'une aide juridictionnelle totale ou partielle, en payant à leur place les honoraires des avocats* » (22). Le processus débute par l'établissement de la liste des avocats admis à ce programme d'assistance judiciaire. A ce jour, on dénombre environ soixante-quatorze avocats issus des différents pays d'Afrique, inscrits sur la dite liste. Il est prévu conformément à la politique de cette Cour les autres modalités pratiques suivantes :

- Préparation et dépôt de la requête –de 2'500 à 3'000 dollars US (sur la base de 30 heures de travail) ;
- Réplique à la réponse du Défendeur –1'250 dollars US (sur la base de 15 heures de travail) ;
- Observations supplémentaires déposées après autorisation préalable de la Cour – pas de paiement ;
- Renseignements complémentaires demandés par la Cour –pas de paiement ;
- Audience publique, le cas échéant –5'000 dollars US (sur la base de 15 heures passées au prétoire et du travail supplémentaire après les audiences) ;
- Prononcé du jugement –1'000 dollars US ;
- Révision ou interprétation de l'arrêt –à la discrétion de la Cour (23).

Il convient, à l'analyse de la politique de la Cour, de dire qu'au-delà de la définition précise des tâches à attribuer au conseil désigné d'office dans le cadre de l'assistance judiciaire, des montants spécifiques sont également déterminés. Eu égard au revenu dérisoire du citoyen ordinaire se trouvant face au justiciable extraordinaire qu'est l'Etat et devant une juridiction continentale, les montants alloués par la Cour africaine sont salutaires. Mais, pour en bénéficier, il faut remplir des formulaires comme l'indique la politique d'assistance judiciaire (24). Lorsque les conditions sont remplies, la décision d'attribution est laissée à la discrétion de la Cour et se manifeste au stade de l'activité contentieuse. Le tableau ci-après présente

(22) Baudel Jules-Marc. *L'accès à la justice : la situation en France*. In: Revue internationale de droit comparé. Vol. 58 N° 2, 2006. p.477.

(23) Voir Document de politique de la Cour africaine en matière d'assistance judiciaire disponible sur: <http://fr.african-court.org>

(24) Ce sont : a) Formulaire de demande d'assistance juridique, b) Formulaire de déclaration des biens, c) Formulaire de demande de représentation juridique, d) Formulaire de remboursement, e) Formulaire de réclamation des honoraires des frais f) Formulaire de confidentialité.

les conseils admis sur la liste des personnes susceptibles d'être désignées d'office pour assurer la représentation des requérants en cas d'indigence, devant la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. Il y a lieu de dire à la lecture de ce tableau que l'égal accès ne concerne pas seulement les personnes indigentes. Il est aussi pris en compte dans la sélection des demandes des conseils auprès de la Cour. Ainsi, le genre est pris en compte au même titre que la différence de nationalité.

ID	Titles / titres	Full Names / noms complets MMra	Gender / genre	Nationality /
				nationalité
1	Mr	Fred Kondo ATHUOK	Male	Kenyan
2	Mr	John Mugwimi CHIGITI	Male	Kenyan
3	Mr	Mbuthi GATHENJI	Male	Kenyan
4	Mr	Charles Alenga KHAMALA	Male	Kenyan
5	Mr	Mitey Johnson KIPTONUI	Male	Kenyan
6	Advocate	Majura Evarist MAJURA	Male	Tanzanian
7	Advocate	Easter Nchotu Bena NIBA	Female	Cameroonian
8	Mr	Ronald Oyagi NYAKWEBA	Male	Kenyan
9	Ms	Yakare-Oule JANSEN	Female	Dutch -French
10	Mr	Tafadzwa Ralph MUGABE	Male	Zimbabwean
11	Advocate	Justin SEMUYABA	Male	Ugandan
12	Mrs	Amie Ndoungou Drammeh BENSOU DA	Female	Gambian
13	Mrs	Miannaya Aja ESSIEN (SAN)	Female	Nigérian
14	Mr	Ademola Oluborode JEGEDE	Male	Nigérian
15	Advocate	Isidore RUFYIKIRI	Male	Burundian
16	Dr	Tarisai MUTANGI	Male	Zimbabwean
17	Advocate	Juliette KAVARUGANDA	Female	Rwandan
18	Mr	J. Sayma Syrenius CEPFIUS	Male	Liberian
19	Dr	Ernest Duga TITANJI	Male	Cameroonian
20	Mr	Oliver Stephen Ian WINDRIDGE	Male	British
21	Ms	Violet Aretha DZINGIRAI	Female	Zimbabwean

La liste ci-dessus n'est pas exhaustive car à ce jour les avocats inscrits au programme d'assistance judiciaire sont au nombre de soixante-quatorze (25).

(25) Voir la liste complète des avocats inscrits sur la liste des conseils auprès de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, disponible sur le site www.african-court.org, rubrique Assistance judiciaire-Liste des avocats.

L'activité contentieuse

Le contentieux se définit comme l'ensemble des litiges susceptibles d'être soumis aux tribunaux, soit globalement, soit dans un secteur déterminé (26). L'activité contentieuse se dit des questions qui sont ou qui peuvent être l'objet d'une discussion devant les tribunaux (27). Dans ce cadre et conformément à sa politique d'assistance judiciaire, la Cour africaine s'est montrée, à travers certains arrêts, favorable à la promotion du droit à un égal accès à la justice.

Ainsi, dans l'affaire *Urban Mkandawire contre République du Malawi* où le requérant a allégué que l'État aurait violé notamment son droit au travail en mettant fin à son contrat d'enseignant à l'Université du Malawi sans respecter les procédures légales, une assistance judiciaire a pu être accordée à ce justiciable. Il convient de noter que les deux premières audiences prévues pour l'affaire avaient été fixées en juin et septembre 2012 à Arusha (28). Toutefois, en ces deux occasions, l'État n'a pas été disponible pour assister aux audiences publiques fixées par la Cour, qui a donc décidé de reporter l'audience à la session suivante censée se tenir à Maurice, en novembre / décembre 2012. En raison de cette situation, Mkandawire a demandé, le 28 août 2012, que la Cour tienne l'audience en l'absence de l'État étant donné qu'il n'avait pas les moyens (en raison du coût du transport) de se rendre à Maurice pour l'audience fixée aux 29 et 30 novembre 2012 du fait des reports (29). La Cour africaine, à son entière discrétion, a décidé d'octroyer des fonds pour permettre au requérant de participer à l'audience (30). Il est apparu, dans le cadre de cette affaire, que la Cour doit accorder une assistance judiciaire dans l'intérêt de la justice.

L'octroi de l'aide juridictionnelle a été également relevé dans l'affaire *Thobias Mang'ara Mango Et Shukurani Masegenya Mango contre République-Unie de Tanzanie*, en ces termes : « *Par lettre datée du 31 mars 2015, le Greffe a notifié à l'Union panafricaine des avocats (UPA) la décision de la Cour la désignant pour fournir une assistance aux Requérants et par courriel en date du 2 avril 2015, l'UPA a confirmé*

(26) G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, 11e éd, mise à jour, Paris, PUF, janvier 2016, p.255.

(27) *Ibid.*

(28) Osai Ojigho, *op. cit.*, p.92.

(29) Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, Arrêt n°003/2011, *Urban Nkandawire c. République du Malawi*, paragraphe n°12.

(30) *Ibid.*, paragraphe n°13.

qu'elle était disposée de les représenter » (31). En effet, les requérants ont saisi la Cour le 11 février 2015 pour violation de leurs droits suite à leur arrestation, à leur détention et à la manière dont ont été traitées leurs différentes affaires devant les juridictions internes de l'Etat défendeur (32). En outre, ce droit à l'égal accès à la justice s'est vu réalisé par la Cour africaine dans l'affaire Kennedy Owine Onyachi et Charles John Njoka Mwanini contre République Unie de Tanzanie (33). A sa trente-sixième session ordinaire tenue du 9 au 27 mars 2015 à Arusha, la Cour a donné pour instructions au Greffe de demander à l'Union Panafricaine des Avocats (UPA) de fournir une assistance judiciaire aux Requérants. Par lettre du 16 avril 2015, le Greffe a demandé à l'UPA d'assurer la représentation juridique des Requérants.

Il convient de dire que depuis sa création, la Cour a reçu plus de trente demandes d'assistance judiciaire et en a octroyé vingt-cinq. On déplore néanmoins la situation de certains requérants indigents ayant été admis au bénéfice de l'assistance judiciaire mais qui n'ont pas pu en jouir à cause du manque de diligence du conseil désigné pour assurer leur représentation devant la Cour. Ce fut justement le cas dans l'affaire « Le collectif des anciens travailleurs du laboratoire Australian Laboratory Services, ALS-Bamako (Morila) contre la République du Mali » (34), finalement rayée du rôle pour désintérêt du requérant. En l'espèce, la Fédération Internationale des Droits de l'Homme désignée d'office pour assurer la défense des intérêts du requérant n'avait pas déposé, après plusieurs relances, les actes de procédure nécessaires pour l'évolution de la procédure. Au terme de neuf mois depuis l'enregistrement de la requête, constatant la lenteur manifeste du processus, la Cour a jugée nécessaire de rayer l'affaire de son rôle. Ainsi, le silence du requérant et de son conseil a suffi pour exprimer son désintérêt. Cette situation n'a pas donné lieu à la rigidité des conditions d'octroi de l'assistance judiciaire par la Cour. Par contre, ce mécanisme d'aide juridictionnelle se poursuit.

(31) Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, arrêt n°005/2015, Thobias Mang'ara Mango Et Shukurani Masegenya Mango contre République-Unie de Tanzanie du 11 Mai 2018, paragraphe 14.

(32) Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, arrêt n°005/2015, Thobias Mang'ara Mango Et Shukurani Masegenya Mango contre République-Unie de Tanzanie du 11 Mai 2018, paragraphe 3.

(33) Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, arrêt n°003/2015 du 28 septembre 2017, Paragraphe 18.

(34) Cour Africaine des droits de l'homme et des peuples, requête n°002/2015 du 05 septembre 2016.

En guise de conclusion, il convient de dire que la promotion du droit à l'égal accès à la justice par la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples s'appuie sur un dispositif prévu en interne dans son fonctionnement. En attendant le fonctionnement du fonds d'assistance judiciaire de l'Union Africaine, la Cour facilite l'accès à l'assistance judiciaire grâce à sa politique en la matière. Cela se manifeste à travers la saisine de la Cour par les requérants indigents. Malgré cette mesure, la majorité des requérants viennent de la République-Unie de Tanzanie. Aussi, nous pouvons nous demander si les requérants des autres Etats sous la juridiction de la Cour (35) sont ou non suffisamment informés. Il convient, dans ce sens, d'intensifier la sensibilisation sur son bien-fondé afin que les justiciables victimes de violations des droits de l'homme dans les pays sous la juridiction de la Cour africaine bénéficient de cet effort de promotion de l'égal accès à la justice continentale.

(35) Il s'agit de la Tunisie, du Ghana, du Mali, de la Côte d'Ivoire, du Bénin, du Burkina-Faso et du Malawi.

L'Agenda 2030 et la gestion des minorités et de la diversité en Afrique : pour une gouvernance multiniveaux

Par Yves Leterme

Selon l'Édition 2018 du *Rapport sur l'état de la Paix et la Sécurité en Afrique* publié par l'Institut d'Études de Paix et Sécurité de l'Université d'Addis Ababa (Ethiopie) (1), la gestion des minorités et de la diversité représente un des défis majeurs de la réalisation de la paix et de la justice, celles-ci étant au cœur de l'Objectif 16 de l'Agenda 2030 pour le Développement Durable (2) dans la plupart des pays Africains. Généralement produite par un déficit de gouvernance, la mauvaise appréhension de ce défi se traduit par une perte de légitimité des gouvernants, des institutions de l'État voire par la négation de ce dernier. Elle aboutit, dans les situations extrêmes, à une explosion de violences pouvant dégénérer en conflits armés comme c'est le cas au Nord-Ouest et au Sud-Ouest du Cameroun; avec les affrontements inter-religieux en République Centrafricaine; les violences ethniques en Ethiopie, au Sud Soudan, en Somali, en Libye; les conflits communautaires au Mali ou encore au Nigeria pour ne citer que quelques cas (3).

De manière analytique, la mauvaise gestion des minorités et de la diversité dans les pays Africains pose le problème crucial de la construction d'un cadre étatique inclusif dans lequel les identités plurielles des citoyens (ethniques, linguistiques, religieuses, culturelles) peuvent coexister dans un environnement de paix et de sécurité, doté d'institutions redevables et efficaces, propices à la réalisation d'un développement effectif et durable. Pour l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Electorale (IDEA International), une des solutions pour régler ce problème se trouve dans la mise en œuvre du paradigme de la gouvernance démocratique multiniveaux dans ces Etats. L'objectif de cet article est de développer plus amplement ce paradigme de la gouvernance démocratique multiniveaux et de revenir brièvement sur quelques-unes des options qu'il offre en matière de forme de l'État pour résoudre le défi de la gestion des minorités et de la diversité dans les pays Africains. Il ne s'agit pas de fournir une analyse ex-

(1) State of Peace and Security in Africa, 2018, IPSS, Addis Ababa University, pp 14 et s.

(2) <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/peace-justice/>

(3) State of Peace and Security in Africa, 2018, IPSS, Addis Ababa University, pp 14 et s.

haustive de ces options mais plutôt d'attirer l'attention des décideurs politiques et parties prenantes concernées sur les pistes les plus opérationnelles qui, pour IDEA International, s'offrent à eux pour relever ce défi.

Le paradigme de la Gouvernance démocratique multiniveaux

Pour IDEA International, la gouvernance démocratique, qui est une condition préalable à la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD), renvoie à la manière dont l'Etat interagit avec ses citoyens afin de répondre à leurs besoins de base (en termes de santé, d'éducation, d'accès aux services publics, d'emploi, d'infrastructures, de lutte contre la corruption, d'éradication de la pauvreté, de sécurité humaine, etc.) et améliorer leurs conditions de vie. C'est un processus politique qui permet de porter attention non seulement au contenu de l'action publique et des politiques de développement mais également à la manière dont ces dernières sont élaborées et mises en œuvre de manière durable (4).

Le paradigme de la gouvernance démocratique multiniveaux procède de cette acception. Dérivé des travaux relatifs à l'Intégration Européenne et à la dynamique des relations internationales dans un monde global (5), il renvoie pour IDEA International à l'articulation optimale des échelles de pouvoirs et d'espaces de décision/action afin de parvenir, de manière inclusive et participative, à la satisfaction effective, efficiente et durable des demandes citoyennes dans un environnement de paix et de sécurité. Le paradigme de la gouvernance démocratique multiniveaux fait référence ici à la configuration des rôles et responsabilités des différentes échelles de pouvoir (local, régional, national), ainsi qu'aux relations qu'elles entretiennent. Il reconnaît le principe d'un partage du pouvoir décisionnel et de mise en œuvre de l'action publique et des politiques de développement entre ces échelles.

Le paradigme de la gouvernance démocratique multiniveaux offre également des solutions institutionnelles aux problèmes liés à la gestion de la diversité et à l'impérative nécessité de maintenir/renforcer la

(4) Voir notamment, Yves Leterme, « *La gouvernance démocratique: un impératif catégorique pour la réalisation des ODD dans les pays Africains* », Afrique Durable 2030, n° 2, 2016.

(5) Voir entre autres, Simona Piattoni, « *Multi-level Governance: a Historical and Conceptual Analysis* ». European Integration. 2009, 31. 2: 163–180; « *Delivering Human Security through Multilevel Governance* », UNDP, 2009 ; Cesar de Prado, *Global Multilevel Governance: European and East Asian Leadership*, UN Press, 2007.

proximité entre pouvoirs et citoyens. D'une part en effet, l'un de ses principaux avantages est qu'il fournit un cadre pour la reconnaissance des différences ethniques, religieuses, linguistiques et/ou culturelles existantes dans les Etats, ainsi que pour la vie en commun de leurs citoyens dans des environnements inclusifs respectueux de leurs spécificités. En garantissant cette reconnaissance, le paradigme de la gouvernance démocratique multiniveaux contribue à protéger les minorités, prévenir les conflits, renforcer la légitimité des institutions nationales, régionales et locales; réduire les tendances centrifuges qui existent dans ces Etats. D'autre part, le paradigme de la gouvernance démocratique multiniveaux donne la possibilité aux citoyens reconnus dans leur diversité de participer plus amplement à l'élaboration et à la mise en œuvre de l'action publique et des politiques de développement, mais également d'exercer un meilleur contrôle démocratique sur leurs élites gouvernantes. Dans le même temps, il garantit la redevabilité des élites gouvernantes vis-à-vis des citoyens. Par là même, ce paradigme contribue à réduire la coupure entre pouvoirs et citoyens.

Le paradigme de la gouvernance démocratique multiniveaux permet, on le voit, une articulation des processus sociaux et politiques, des identités et des territoires. Sa mise en œuvre exige un consensus (ou au moins la création des conditions de possibilité d'un consensus) entre acteurs sociaux et politiques concernés sur le fait que la diversité est un atout et non un handicap pour leur pays. Il nécessite également, dans les contextes de violences et de conflits, que ces acteurs s'inscrivent clairement dans une démarche de sortie de crise et d'établissement d'une dynamique post-conflit devant conduire à la reprise du processus de développement dans un environnement de paix et sécurité durables (6). Ce paradigme est ainsi directement lié à l'Objectif de Développement Durable n° 16 qui vise à « *Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous* » ; et plus encore à ses cibles 16.6 « *Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux* » et 16.7 « *Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décision* ». Se pose alors la question de sa traduction en matière de forme de l'Etat.

(6) Voir notamment, *Diversity Management in Africa. Findings from the APRM and a Framework for Analysis and Policy Making*, UNECA, 2011.

Les options en matière de forme de l'Etat offertes par le paradigme de la gouvernance démocratique multiniveaux

Plusieurs options, non exclusives l'une de l'autre, sont offertes en matière de forme de l'Etat par le paradigme de la gouvernance démocratique multiniveaux aux pays concernés par le défi de la gestion des minorités et de la diversité. Il importe de noter que ces options n'ont pas, pour IDEA International, vocation à être appliquées ex-nihilo comme formules magiques dans ces Etats. Elles visent plutôt à stimuler la réflexion afin que leurs décideurs politiques et autres parties prenantes impliquées trouvent dans les spécificités sociales, historiques et culturelles de leur pays la solution à ce défi. A l'exception de la décentralisation (7) sur laquelle IDEA International a effectué un important travail comparatif disponible sur demande, nous en retiendrons principalement trois.

Le Fédéralisme

La première option est le fédéralisme qui peut être défini comme un mécanisme constitutionnel permettant de répartir le pouvoir entre différents niveaux de gouvernement afin que les Etats fédérés puissent jouir de compétences spécifiques garanties tout en partageant le pouvoir avec l'Etat fédéral dans d'autres domaines (8). Le fédéralisme est généralement associé à des situations de diversité culturelle, linguistique, religieuse, ethnique ou territoriale. Des exemples notables de pays fédéraux (ou de pays ayant des caractéristiques fédérales, parfois appelés «quasi-fédérations») incluent l'Allemagne, l'Argentine, la Belgique, le Brésil, le Canada, l'Inde, la Malaisie, l'Ethiopie, le Nigéria, le Pakistan, l'Espagne, l'Afrique du Sud et les États-Unis. Le fédéralisme offre plusieurs avantages. Il est d'abord un moyen de création Top Down par des constitutions d'arrangements de démocratisation et de sortie de crise dans des périodes post-conflit (9). Le Fédéralisme est ensuite un moyen de garantir l'inclusion, la stabilité et la paix dans ces pays caractérisés par l'existence d'identités plurielles. Il peut enfin être vu comme un

(7) Voir, *La Décentralisation dans les contextes de transitions constitutionnelles et démocratiques. Les cas du Cameroun, du Mali et du Sénégal*, Document de Travail, AWA IDEA, Avril 2018.

(8) Voir notamment, E. Blumer, *Federalism*, International IDEA Constitution-Building Primer, 12, 2017.

(9) Voir, James Tyler Dickovic, *Federalism in Africa: Origins, operation and (in)significance*, *Regional and Federal Studies*, 2014, 24 (5), 553-70.

moyen d'améliorer la prestation de services publics - en offrant notamment la possibilité de la prise de décisions en matière de politiques de développement au niveau le plus approprié - et la résilience démocratique – à travers le renforcement de la participation politique et de la représentation équitable de tous les citoyens de l'Etat. Le fédéralisme protège ainsi contre l'exclusion sociale et politique des minorités ethniques, linguistiques, culturelles et religieuses; contre la surconcentration du pouvoir et des ressources, et renforce les possibilités de redevabilité démocratique (10).

Quand il est mal conçu, le fédéralisme peut cependant présenter plusieurs désavantages susceptibles d'exacerber les différences existantes, entraînant parfois à des conflits plus profonds ou à l'échec de la (re)construction de la nation. On peut citer la consolidation des partis politiques dominants et parallèlement la perte de terrain des partis de l'opposition qui donne lieu à un glissement vers le centralisme et au déclin du débat autour du fédéralisme comme en Afrique du Sud (11). De manière plus générale, on peut aussi mentionner la duplication des fonctions et l'absence de cohérence de l'action publique et des politiques de développement entre niveau fédéral et Etats fédérés; les budgets de fonctionnement supplémentaires; les inégalités économiques entre Etats fédérés; les rivalités et la compétition entre Etats fédérés: la judiciarisation de l'action publique du fait du recours systématique au juge pour arbitrer les conflits de compétences; la possible exclusion des minorités ethniques, linguistiques, culturelles et religieuses à l'intérieur des Etats fédérés; la création de nouvelles élites locales dans les Etats fédérés susceptible d'amplifier la corruption; l'ineffectivité de la gouvernance des Etats fédérés due à leur manque de ressources humaines et financières suffisantes; la fragilisation du vouloir vivre ensemble. Pour IDEA International, une attention particulière doit donc être accordée à la conception et à la mise en œuvre du fédéralisme dans les pays Africains qui optent pour cette solution afin de résoudre le défi de la gestion des minorités et de la diversité. En général, la conception du fédéralisme a lieu au cours des arrangements/accords de sortie de crise, avec le concours des experts internationaux. Elle peut même subir des amendements ou réajustements. Le problème majeur est plutôt sa mise en œuvre, lorsque la classe politique majoritaire aux commandes des affaires de l'Etat n'a pas la volonté. Il faut alors des mécanismes robustes pour garantir le respect des accords ou des compromis.

(10) Voir, Jan Erk, *Federalism and Decentralization in Sub-Saharan Africa: five patterns of Evolution*, Regional and Federal Studies, 2014, 24 (5), 545-52.

(11) Voir Elem E. Tepecikloglu, *South Africa Federalism: Constitution Making Process and the Decline of the Federalism Debate*, 2018, Journal of Yasar University, 13/50, 164-75.

La dévolution

La seconde option est la dévolution qui correspond à un mécanisme de déconcentration/décentralisation du pouvoir sans partage de souveraineté (12). Le Kenya a développé substantiellement ce système dans sa constitution de 2010, mise en œuvre en 2013. Comme réponse institutionnelle aux défis de l'ethnicité et à leurs conséquences en termes de violence dans le pays, la constitution Kenyane reconnaît l'existence d'entités territoriales dont l'ensemble constitue la représentation de l'Etat central sur le territoire national ainsi que celle de *Local Authorities* qui sont de quatre types : les *county councils* ou communes rurales ; les *municipal councils*, ou communes urbaines, et la capitale Nairobi qui est un *city council*. Un mécanisme très poussé de répartition des pouvoirs entre les échelons déconcentrés et les unités décentralisées est également mis en place par la Constitution (13). L'essence de la dévolution est que le niveau central établit des institutions déconcentrées et détermine la nature ainsi que la portée des pouvoirs qui leurs sont délégués. La dévolution est censée permettre de répondre au plus près aux demandes spécifiques des citoyens dans les contextes d'identités plurielles. Les pouvoirs de ces institutions déconcentrées/décentralisées peuvent être révoqués ou leurs arrangements institutionnels modifiés par une décision unilatérale et motivée du pouvoir central. La dévolution est un arrangement flexible qui permet de contourner certaines des difficultés associées au fédéralisme mentionné précédemment. Elle ne doit pas être nécessairement organisée de manière rigide par la constitution et ne nécessite pas non plus un contrôle juridictionnel fort, car la plupart des différends entre le centre et les échelons déconcentrés peuvent être résolus administrativement ou par un dialogue inter institutions et non par des décisions judiciaires.

La dévolution ne suffit cependant pas à être décrétée. La flexibilité qu'elle offre nécessite pour sa réussite effective un degré élevé de confiance entre le pouvoir central et les citoyens dans les échelons déconcentrés/décentralisés. Le premier ne doit pas être soupçonné de vouloir y recourir (notamment dans sa version administrative) pour préserver un système centralisé et/ou éviter le fédéralisme. Les seconds doi-

(12) Voir, Jaap de Visser and Nico Steytler, *Multilevel Government in South Africa, Ethiopia and Kenya. Observations from the practices of designing and implementing multilevel government systems*, Occasional Paper Series, Forum of Federations, n° 15.

(13) Voir, *Décentralisation et élections au Kenya. De la gestion décentralisée des affaires publiques*, Afrique Contemporaine, 2013/3, n° 247, pp10-11.

vent reconnaître en ce mécanisme un moyen légitime pour l'Etat central de reconnaître leurs identités et spécificités, et de les inclure de manière optimale à l'élaboration ainsi qu'à la mise en œuvre des politiques de développement. Pour IDEA International, la dévolution présuppose donc pour réussir un consensus politique et une forte dose de vouloir vivre ensemble entre parties prenantes concernées quant à ses objectifs, ses modalités de mise en œuvre et ses traductions institutionnelles en termes de politique de développement. Faute de quoi, elle peut se révéler un facteur de polarisation de la crise de l'Etat.

Le Régionalisme

Le régionalisme est la troisième option. Il brouille les frontières entre dimension unitaire et logique fédérative. Le régionalisme repose sur le fait que l'Etat, tout en conservant sa structure unitaire, confère une large autonomie administrative et politique aux régions ou provinces qui le composent. A la différence de la décentralisation, le régionalisme peut également donner une réelle autonomie normative aux régions. Dans cette double perspective, la Constitution Espagnole de 1978 ne définit pas le modèle d'Etat mis en place mais reconnaît et garantit, dans son article 2, le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui composent la nation Espagnole et la solidarité entre elles (14). Dans une logique similaire, l'article 5 de la Constitution Italienne de 1947 proclame que « *la République une et indivisible favorise les autonomies locales (...) harmonise les principes et méthodes de sa législation aux nécessités de l'autonomie et de la décentralisation* ». Cette division du pouvoir normative génère un important contentieux relatif aux sphères de compétences respectives de l'Etat central et des régions, et les cours constitutionnelles sont chargées de résoudre ces litiges comme dans les Etats fédéraux. Enfin, les régions ainsi consacrées se dotent de véritables gouvernements régionaux qui gèrent celles-ci et exercent une pleine compétence sur les matières qui leurs sont réservées. Cette autonomie forte doit cependant être conciliée avec le maintien de l'unité étatique; laquelle s'impose en particulier au plan international où seul l'Etat central dispose de la personnalité juridique internationale. Le principe d'unité découle aussi du fait que les régions reconnues ne disposent que d'un pouvoir encadré et strictement contrôlé par les juridictions centrales.

(14) Pour une analyse exhaustive du cas espagnol, voir notamment, C. Bidegaray (dir), *L'Etat autonome: forme nouvelle ou transitoire en Europe?*, Economica, 1994.

A première vue idéale pour garantir la reconnaissance des identités institutionnelles plurielles, cette forme originale d'organisation étatique – non dénuée de difficultés comme le montrent les exemples de l'Espagne avec la situation Basque et les velléités de la Catalogne ou de l'Italie avec celles de la Région de Lombardie – se révèle plutôt être plus fruit d'un échec à intégrer de manière positive les identités plurielles dans les pays concernés auquel s'ajoutent d'autres facteurs tels l'histoire, les décalages structurels entre régions/territoires, la persistance de poussées irrédentistes favorisées par ces derniers. Plus qu'un modèle transitoire, le régionalisme apparaît pour IDEA International comme une option à aborder avec prudence en tant que formule exclusive par les pays Africains confrontés au défi de la gestion de la diversité et des minorités.

Pour conclure, IDEA International encourage les acteurs nationaux et internationaux à capitaliser davantage sur les atouts des différentes options et à explorer les solutions aux multiples défis qui entravent leur mise en œuvre effective. IDEA International continuera, sur la base de son approche non prescriptive et de demandes officielles des acteurs et parties prenantes dans les pays concernés, à apporter une assistance technique à ces processus.

Nos auteurs

Sylvain Oré est Juge à la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (Cour africaine), une fonction qu'il exerce depuis son élection puis sa réélection respectivement en 2010 et 2014 par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union africaine. En Septembre 2016, il a été élu comme Président de la Cour africaine pour un mandat de deux ans et réélu en Aout 2018 pour un second mandat.

Après une Maîtrise en droit et un Certificat d'Aptitude à la Profession d'Avocat (CAPA) obtenus à l'Université d'Abidjan-Cocody, il a été admis comme Avocat au Barreau de Côte d'Ivoire avant de rejoindre la Cour africaine. Il est également titulaire d'un Diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS) en droits de l'homme délivré conjointement par l'Université d'Abidjan-Cocody et le Centre de Recherche et d'Action pour la Paix/Institut de la Dignité et des Droits Humains (Côte d'Ivoire) et d'un Diplôme en droits économiques, sociaux et culturels du Collège Universitaire Henry Dunant (Genève, Suisse). Il a par ailleurs été lauréat du concours d'éloquence des avocats organisé par le Barreau ivoirien et à l'issue duquel il s'est vu décerner le prestigieux titre de « Secrétaire de Conférence ».

Auteur d'un mémoire de spécialisation de troisième cycle universitaire sur « *La protection des droits de l'homme par la Cour de justice de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)* », il prépare une thèse de doctorat à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne sur les perspectives de complémentarité et de concurrence entre la Cour africaine et la Cour de justice de la CEDEAO dans la protection des droits de l'homme en Afrique.

Il s'est également impliqué dans les activités académiques. Il dispense ainsi des cours et prononce des conférences sur différentes thématiques relatives aux droits humains comme ce fut le cas à l'Université Luiss Guido Carli (Rome, Italie, avril 2014), à l'Université de droit Rajiv Gandhi (Punjab, Inde, octobre 2014) ou à l'Institut International des Droits de l'Homme (Strasbourg, France, juillet 2016).

Il a contribué à titre d'expert orateur ou formateur à diverses initiatives sur des questions liées, entre autres, à la justice pénale internationale en Afrique, à l'Etat de droit et à la justice transitionnelle, au droit au recours effectif, à la jurisprudence des droits de l'homme en Afrique et aux mécanismes régionaux et internationaux de protection des droits de l'homme. Par ailleurs, il a pris part comme formateur à plusieurs activités de renforcement des capacités à l'intention des avocats, juges et organisations de la société civile provenant de diverses régions du continent.

Mounir Zaouaq est doctorant en Droit Public et Sciences Politiques à la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Ain-Chock, Université Hassan II de Casablanca. Il est l'auteur de plusieurs communications et articles portant sur les politiques publiques, la démocratie locale, le droit de l'environnement, le droit administratif et les droits de l'homme.

Mohammed Zaouaq est Lauréat du Cycle supérieur de l'Ecole Nationale d'Administration à Rabat et actuellement doctorant en Droit Public et Sciences Politiques à la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Salé, Université Mohammed V de Rabat (Laboratoire de recherche : Systèmes juridic-

tionnels administratifs comparés). Il est l'auteur de plusieurs articles et communications scientifiques portant sur des thématiques relatives au droit administratif, organisation administrative, marchés publics, contentieux administratif et droits de l'homme.

Economiste spécialisée sur les questions de développement, **Marion Zucco** a exercé ses fonctions au sein de l'Ambassade de France à Madagascar avant de prendre la responsabilité du pôle Afrique Subsaharienne d'un cabinet de conseil en innovation. Titulaire d'un master en économie du Centre d'Etude et de Recherche sur le Développement International (CERDI) et d'un master en droit international de l'Institut du Droit de la Paix et du Développement, ses centres d'intérêt portent essentiellement sur les Etats en conflit, post-conflit et en situation de fragilité, les enjeux de la gouvernance, l'application de la juridiction internationale et l'économie agricole. Elle s'intéresse également aux enjeux liés à l'aide publique au développement et intervient lors de débats y afférent.

Serges Frédéric Mboumegne Dzesseu, est Docteur/Ph.D en droit de l'Université de Yaoundé II au Cameroun. Il est par ailleurs, Chargé de recherche au CNE-MINRESI, chargé d'enseignement à l'Université de Nantes-Master II droit international et européen des droits fondamentaux et Président Général de l'Association Internationale Kofi Annan pour la Promotion et la Protection des Droits de l'Homme et la Paix. Ses recherches sont orientées dans les domaines suivants : droit international des droits de l'homme, droit du travail et des relations professionnelles, droit pénal, procédure pénale, droit international et comparé de l'environnement, droit communautaire, droit de la décentralisation.

Yves Leterme, de nationalité belge, est le Secrétaire général de l'organisation intergouvernementale internationale basée à Stockholm, IDEA. Précédemment, M. Leterme a servi comme Premier ministre de Belgique (2007-2011) et avant comme Secrétaire général adjoint de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) à Paris (2011-2014). Avant de devenir Premier ministre, Yves Leterme a occupé plusieurs postes politiques en Belgique. Après avoir commencé sa carrière comme échevin de sa ville de naissance, Ypres, il est devenu un membre du Parlement à la Chambre des représentants, chef de groupe et leader de l'opposition, Secrétaire général et chef du parti politique CD&V, Ministre-président et Ministre de l'agriculture au gouvernement de la région Flandre, Sénateur au niveau fédéral, Premier ministre adjoint, Ministre du budget et de la mobilité et Ministre des Affaires Etrangères. Durant la mandature de M. Leterme comme Premier ministre, la Belgique a occupé la Présidence de l'Union Européenne. Yves Leterme a également travaillé, notamment en tant qu'auditeur adjoint à la Cour des comptes de Belgique et en tant qu'administrateur au Parlement européen. M. Leterme qui est né le 6 octobre 1960 est diplômé en droit et en sciences politiques de l'Université de Ghent.



A propos d’Africa 21

Africa 21 est un Think Tank & Do Tank créé en 2011 à Genève dont la mission est de mener la réflexion et d’appuyer une mise en œuvre effective des Objectifs de développement durable en Afrique conformément au Programme de développement durable à l’horizon 2030 de l’ONU.

Africa 21 est aussi une plateforme d’échanges entre chercheurs et praticiens de tous les continents, un réseau d’expertises africanistes qui promeut l’innovation des idées et des processus pour le développement durable.

Nos activités

La vocation d’Africa 21 est enfin d’analyser, de développer et d’informer sur les connaissances et les savoir-faire en matière de développement durable appliqués à l’Afrique et de disséminer les bonnes pratiques identifiées lors de la mise en œuvre des ODD sur le terrain.

- Revue de presse quotidienne sur le développement durable et l’Afrique ;
- Diffusion de notes et d’études thématiques ;
- Publication de la revue Afrique Durable 2030 ;
- Animation du Club ODD, un groupe de réflexion et d’échanges sur l’analyse et la mise en œuvre des ODD dans une perspective africaine ;
- Organisation de conférences ;
- Tenue d’ateliers et de séminaires de sensibilisation et de renforcement des compétences ;
- Expertises thématiques sur demande et mise en œuvre des projets relatifs au développement durable.

Pour relire les numéros précédents de la revue Afrique Durable 2030 :
<http://www.africa21.org/veille-dinformation-3/>



Un engagement dans la Genève internationale

Africa 21 jouit du Statut consultatif spécial auprès de l'ECOSOC, du Statut d'Observateur de la CNUCED et d'une accréditation à l'OMC. Elle est aussi actrice du «Perception Change Project» de l'Office des Nations unies à Genève (ONUG) qui promeut les ODD. Enfin, elle contribue à la réflexion engagée au sein du «SDG Lab» de l'ONUG.

Bénéficiaires

Les activités d'America 21 sont ouvertes à tous les publics qui s'intéressent à la problématique du développement durable en Afrique, principalement les diplomates, les fonctionnaires internationaux, les acteurs de la société civile, le secteur privé, les chercheurs et les membres de la diaspora africaine, soucieux de contribuer à la réalisation des ODD sur le continent africain.

Pourquoi nous rejoindre ?

En tant que membre d'America 21 vous bénéficiez en priorité :

- De l'ensemble de nos publications, dont notre revue Afrique durable 2030 ;
- Des activités d'un Think Tank & Do Tank actif au coeur de l'Europe, présent en Afrique à travers ses antennes, avec une profonde connaissance des enjeux africains et du développement durable ;
- D'une plateforme de débats sur la mise en oeuvre du Programme 2030 de développement durable de l'ONU, en particulier à travers le Club ODD ;
- D'un écosystème promouvant l'innovation des idées et des processus via son réseau d'experts ;
- D'une communauté d'entraide et de partage, qui cultive la convivialité en organisant régulièrement des afterworks et d'autres événements sociaux.

Vous souhaitez contribuer à la réalisation des ODD en Afrique, participer au développement de notre réseau, partager et tester vos idées, participer au réseautage avec les experts en matière de développement durable ?

Alors rejoignez-nous dès à présent !

BULLETIN D'ADHESION – à imprimer

Association enregistrée au registre du commerce du Canton de Genève.

RC CH-660.1.475.011-6

COTISATION

Devenir membre, personne physique (en fonction du lieu de résidence):

- Tarif pays OCDE (y compris Suisse, demi tarif pour les étudiants et chômeurs) 60 CHF
- Tarif Afrique et pays en développement 30 CHF*

* Les tarifs en Afrique et pays en développement s'appliquent au taux de change du jour du versement.

Africa 21 a développé également une offre d'adhésion spécifique pour les entreprises, organisations, administrations et ONGs, merci de nous contacter pour toute demande d'information à info@africa21.org.

Membre bienfaiteur : toute personne intéressée par les buts de l'association et qui apporte un soutien financier hors cotisation. Merci de nous consulter pour toute demande.

MODALITES DE PAIEMENT

- Par virement bancaire :

Association Africa 21, C/o Maison Kultura, Rue de Montbrillant 52, 1202 Genève
IBAN : CH40 0900 0000 1256 6224 7 / SWIFT : POFICHBEXXX

- Par bulletin de versement (en Suisse) :

Association Africa 21, C/o Maison Kultura, Rue de Montbrillant 52, 1202 Genève

Compte : 12-566224-7

Droit à l'image : l'Association Africa 21 se réserve le droit lors de ses activités de photographier les participants. Par la signature de ce document le membre autorise par défaut l'association à utiliser son image à des fins de communication publique.

Date :

Signature :

