

Les droits des minorités en Afrique : jeu et enjeux

NAREY Oumarou

Maître-assistant de droit public

Enseignant-chercheur à la Faculté des Sciences économiques et juridiques de l'Université

Abdou Moumouni

Introduction

L'Afrique, «*terre des confusions ethniques et des minorités sans majorité*»¹, admet encore difficilement que la protection des droits des minorités est un problème grave qui mérite toute l'attention requise. L'Afrique l'a longtemps niée, estimant que cette problématique ne se posait qu'en Europe².

Toutefois, à l'instar de la question, combien importante et complexe, des droits des minorités, le concept juridique de «*minorité*» est déjà bien ancré dans le droit contemporain. En effet, c'est le principe des nationalités – destiné à protéger l'Etat-nation – qui favorisa l'apparition et le développement des minorités nationales. C'est à partir du Congrès de Vienne de 1815 qu'est née la méfiance fondamentale des Etats à l'égard des minorités : c'est pour ne pas appliquer le principe des nationalités que les Etats avaient prévu, au profit des minorités,

¹ YACOUB, J., *Les minorités dans le monde. Faits et analyses*, Desclée et Brouwer, Paris, 1998, p. 459.

² Le problème de la protection des minorités s'était posé en Europe au lendemain de la première Guerre Mondiale. Le Traité de Versailles a été conclu à la fin de celle-ci par les puissances alliées et a imposé aux Etats sur le territoire desquels des minorités existaient un certain nombre d'obligations quant au traitement de celles-ci. Il avait également prévu de confier à la Société des Nations, la mission d'assurer la protection des minorités européennes. Sur l'évolution de la question, voir BODLORE-PENLAEZ, M., *Atlas des nations sans Etats-Peuples minoritaires en quête de reconnaissance*, Yorán Embanner, 2010 ; BRETON, R., *Atlas des minorités dans le monde*, Autrement, Paris, 2008 ; GDM, *Atlas des minorités en Europe*, Autrement, Paris, 2005 ; PIERRE-CAPS, S., «*Constitution, nation et minorités : exemples européens et asiatiques*», in Académie internationale de droit constitutionnel (AIDC), *Droit constitutionnel et minorités, Recueil des cours*, vol. XXII, Campus Universitaire, Tunis, 2003, pp. 377-452 ; YACOUB, J., «*Droit constitutionnel et minorités en Europe*», *ibid.*, pp. 453 et s. ; CONSEIL DE L'EUROPE, *Convention cadre sur la protection des minorités nationales : recueil de textes*, 2^{ème} édition, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2002 ; BENOIT-ROHMER, F., *Les minorités, quels droits*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1999 ; PLASSERAUD, Y., *Les minorités*, Montchrestien, Paris, 1998 ; ULB, UNIVERSITE DE MONCTON, *Minorités et organisation de l'Etat*, ouvrage collectif, Bruylant, 1998 ; ROULAND, N., PIERRE-CAPS, S., POUMAREDE, J., *Droit des minorités et des peuples autochtones*, PUF, Paris, 1996 ; FENET, A., KOUBI, G., SCHULTE-TENCKHOFF, I., ANSBACH, T., *Le droit et les minorités : analyses et textes*, Bruylant, Bruxelles, 1995 ; BROLMANN, C., LEFEBER, R., ZIECK, M., *Peoples and Minorities in International Law*, Nijhoff, Dordrecht, 1993 ; BOKATOLA, I. O., *L'ONU et la protection des minorités*, Bruylant, Bruxelles, 1992 ; EKWUWA, S., HAMILTON, Ch., *Nulle part où aller ? Répondre à la violence conjugale envers les femmes immigrantes et des minorités visibles*, Conseil canadien de développement social (CCDS), Ottawa, [s.d.].

un statut protecteur dans les traités internationaux³ et bilatéraux mais aussi dans leurs droits internes. Ainsi, les minorités se sont vues octroyer des droits individuels ou mixtes c'est-à-dire alloués à un individu mais en fonction de son appartenance et de la reconnaissance des droits de la minorité⁴. Mais concernant l'Afrique, c'est à partir de la Conférence de Berlin (1884-1885) que les grandes puissances s'étaient engagées à « protéger » les populations autochtones⁵. Cette préoccupation s'est traduite, dès la création de la Société des Nations (SDN) et surtout de l'Organisation des Nations Unies (ONU)⁶, par la protection des droits des personnes appartenant à des minorités. Cette protection était garantie par le principe de non-discrimination. L'action ainsi entreprise par l'ONU a permis l'adoption de la « *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques* » par l'Assemblée générale en 1992⁷. Ainsi, les Etats ont jugé nécessaire que les membres d'une minorité puissent bénéficier de droits identiques à ceux reconnus à la majorité de la population. Les membres d'une minorité doivent donc être placés « *à tous les points de vue sur un pied d'une parfaite égalité avec les autres ressortissants de l'Etat* »⁸. Il en résulte une égale protection devant la loi. Les droits des minorités s'inscrivent aujourd'hui dans le cadre d'une protection spécifique influencée et portée par celle des droits de l'homme. Il s'agit donc d'une question qui se situe à la lisière du droit constitutionnel et du droit international.

Malgré cette avancée, l'effort de conceptualisation, en particulier de la doctrine, bute sur la diversité des situations minoritaires dans les Etats et l'indétermination des droits des minorités. Ainsi, les termes de « droits des minorités » désignent, pour « [...] *les personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, [...] le droit d'avoir en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue* »⁹. Au sens large, les droits

³ Outre leur protection internationale, les minorités se sont vues octroyer des droits spéciaux dans les traités aux adjectifs limitatifs jugés en être caractéristiques : nationales, ethniques, religieuses et linguistiques. Le droit international élargit ainsi les nombreuses sélections établies sur fond de traités bilatéraux de retour à la paix. ANDRIANTSIMBAZOVINA, J., GAUDIN, H., MARGUENAUD, J-P., RIALS, S., SUDRE, F., *Dictionnaire des droits de l'homme*, op. cit., pp. 688-689.

⁴ SUDRE, F., « Les droits des minorités », in *Droit européen et international des droits de l'homme*, op. cit., pp. 99-103.

⁵ Ce terme visait à faire une distinction entre les ressortissants des grandes puissances et les habitants de l'Afrique soumis à la domination coloniale. DEL PRADO, J. L. G., « Droit constitutionnel et peuples autochtones », op. cit., p. 45.

⁶ En 1947, le système de protection des minorités en tant que groupes, qui avait été établi du temps de la SDN et qui, de l'avis des Nations Unies, ne remplissait plus sa mission politique, a été remplacé par la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme. *Droits des minorités, fiche d'information n° 18 (Rev.1)*, op. cit., p. 1.

⁷ La Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques a été adoptée dans le vote du 18 décembre 1992 par l'Assemblée générale de l'ONU, sur la base de la résolution 47/135. Elle dispose que « *Les Etats protègent l'existence et l'identité nationale ou ethnique, culturelle, religieuse et linguistique des minorités, sur leurs territoires respectifs, et favoriser l'instauration des conditions propres à promouvoir cette identité* ».

⁸ CPJI ; Avis consultatif du 31 juillet 1930, *Questions des communautés gréco-bulgares*, op. cit., p. 21.

⁹ Article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966.

des personnes appartenant à des minorités s'entendent du « *droit de jouir de leur propre culture, de professer et de pratiquer leur propre religion, d'utiliser leur propre langue, de participer à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique, ainsi qu'aux décisions intéressant la minorité dont elles sont membres, de créer et contrôler leurs propres associations, d'établir et d'entretenir sans aucune discrimination des contacts libres et pacifiques avec les autres Etats auxquels elles sont unies par les liens nationaux, ethniques ou linguistiques* »¹⁰.

De même, la notion de « minorité » cache de multiples réalités¹¹. Elle n'a soit jamais fait l'objet d'une définition systématique¹², c'est-à-dire reconnue et acceptée par la majorité des Etats membres de la communauté internationale, soit elle n'a pas reçu une acception suffisamment large pour s'adapter à la variété des situations qui se présentent. C'est pourquoi cette notion fait partie des concepts ayant un contenu variable.

La Cour permanente de justice internationale (ci-après CPJI) a, dans un avis consultatif de 1930, donné une définition primaire¹³ qui semble avoir inspiré Francesco CAPOTORTI dans sa célèbre étude de 1979¹⁴. Il définit la minorité comme « [...] *un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un Etat, en position non dominante, dont les membres – ressortissants de l'Etat – 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*

¹⁰ *Rapport de la Commission Mondiale de la Culture et du Développement*, 1995, cité par PEREZ De CUELLAR, J., « La problématique minoritaire », in AIDC, *Droit constitutionnel et minorités, Recueil des cours*, vol. XXII, op. cit., pp. 2-3.

¹¹ D'une part, la « minorité » s'entend d'un « *groupe de personnes, en position non dominantes, ressortissantes d'un Etat au sein duquel elles se distinguent de la majorité de la population par des caractéristiques propres, qu'elles entendent préserver, en tant que communauté* ». D'autre part, il s'agit « *par opposition à [la] « majorité », [d'un] groupe des votants dont la proposition, lors d'un scrutin, n'a pas obtenu la majorité des suffrages* ». Les minorités sont définies par rapport à leurs caractéristiques identitaires (nationalité, ethnie, couleur, race, sexe, langue, religion, etc.) qui les distinguent de la majorité de la population dans laquelle elles sont englobées. SALMON, J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 708.

¹² La Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, adoptée le 14 décembre 1992 se contente d'énoncer les droits des personnes appartenant à des minorités principalement à l'article 2, et spécifie les devoirs des Etats aux articles 1^{er}, 4 et 5. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales adoptée par le Conseil de l'Europe le 1^{er} février 1995, va dans le même sens ; elle ne définit pas les minorités nationales.

¹³ CPJI, Avis consultatif du 31 juillet 1930, *Questions des communautés gréco-bulgares*, série B, n° 17 ; p. 21. Dans cet avis, la CPJI a une conception large de la minorité qui couvre celles dont les membres n'ont pas la nationalité de l'Etat. Voir aussi Avis de la CPJI du 4 février 1932 dans *l'Affaire du traitement des nationaux polonais sur le territoire de Dantzig*, série A/B n° 44 ; p. 39. Par contre, dans un avis du 6 avril 1935, la CPJI fait référence au critère du nombre, la minorité se distinguant de la « majorité » par les caractères déjà mentionnés, *Affaire de la suppression des écoles privées en Albanie*, série A/B, n° 64, p. 17.

¹⁴ CAPOTORTI, F., *Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, Nations Unies, New York, 1979, E/CN.4/Sub.2/384/Rev. I., § 564.

culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue »¹⁵. D'autres spécialistes, membres de la Sous-Commission des Nations Unies sur les minorités, ont proposé des définitions comparables¹⁶. De même, dans certains instruments juridiques relatifs aux droits de l'homme, le terme de « minorité » désigne « *un groupe numériquement inférieur au reste de la population d'un Etat, dont les membres, qui ont la nationalité de cet Etat, possèdent des caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques différentes de celles du reste de la population et sont animés de la volonté de préserver leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue* »¹⁷.

Enfin, un emploi plus contemporain du terme de « minorité » s'applique aux personnes victimes de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle (lesbiennes, gays ou ceux qui sont perçus comme tels) et l'expression de genre¹⁸. D'où une multitude de minorités qui interroge davantage les droits de l'homme dans les pays africains où la "minorité" se confond avec d'autres notions voisines, objet de controverses diverses. Il s'agit ici des « *peuples*¹⁹ ou communautés autochtones »²⁰ qui existent dans beaucoup d'Etats africains.

¹⁵ Cette définition de travail de CAPOTORTI est significative de la réticence à créer des précédents autonomistes. CAPOTORTI, F., *Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques*, op. cit., 1979-1991, § 568.

¹⁶ Par exemple Jules DESCHÈNES a proposé à la Sous-Commission une définition, en 1985, qui reprend tous les éléments de la définition précitée mais remplace le terme « ressortissants » par « citoyens » : « *Une minorité est un groupe de citoyens d'un Etat, en minorité numérique et en position dominante dans cet Etat, dotés de caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques qui diffèrent 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* ». Document des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/1985/31, Nations Unies, New York, 14 mai 1985, p. 25, § 181. En 1994, Asbjorn EIDE a proposé une autre définition : « *Tout groupe de personnes résidant dans un Etat souverain, représentant moins de la moitié de la population de la société nationale, et dont les membres sont en commun des caractéristiques de nature ethnique, religieuse ou linguistique qui les distinguent du reste de la population* », cité par HORCHANI, F., « Constitution, normes internationales et protection des minorités », op. cit., p. 202.

¹⁷ Articles 2 de la proposition de Convention de 1991 et 1 du projet de Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme élaboré par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 1993.

¹⁸ Voir en ce sens LAJOIE, A., *Quand les minorités font la loi*, PUF, Paris, 2002.

¹⁹ Sur cette notion, voir AHADZI-NONOU, K., « Réflexions sur la notion de peuple », in *Afrique et politique*, n° 1, janvier-juin 2002, pp. 86 et ss.

²⁰ En droit international, un « peuple autochtone » désigne un « *peuple qui habite le territoire dont il est issu, par opposition à une population immigrée* » ; il est synonyme de peuple indigène. Voir SALMON, J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 830. Selon José Gomez DEL PRADO, les termes « peuples autochtones » comprennent les tribus originaires d'un continent ainsi que d'autres non-dominants d'autres parties de la planète. Mais l'opinion la plus répandue est que le terme recouvre des communautés ayant le même territoire avant la colonisation ou l'invasion par d'autres peuples. Ce sont, au sens strict, des « peuples » qui veulent préserver leur identité ethnique et culturelle souvent par la conservation de leurs territoires ancestraux et la volonté de continuer à vivre comme des communautés distinctes avec leurs propres institutions sociales et juridiques. DEL PRADO, J. L. G., « Droit constitutionnel et peuples autochtones », in AIDC, *Droit constitutionnel et minorités, Recueil des cours*, vol. XXII, op. cit., p. 55. Selon le Groupe d'experts africains de la Commission africaine, « *en Afrique, le groupe de mots « peuples autochtones » ne signifie pas « premiers habitants en opposition à des étrangers ou des communautés venues d'ailleurs. Cette particularité distingue l'Afrique des autres continents, comme l'Amérique et l'Australie, où des communautés natives ont été quasiment exterminées par des étrangers ayant pris possession de leurs terres* ». La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples fait à cet égard une importante distinction. D'une part ; la Commission propose un sens général ou strict du terme « autochtones » en Afrique et sur la base duquel tout Africain peut légitimement se considérer autochtone sur le continent. D'autre part, la Commission donne aussi une définition africaine basée sur la dimension des droits humains du terme « autochtones » et fait ainsi allusion aux

C'est pour répondre à cette préoccupation que le concept de droits des « peuples » contenu dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples²¹ sert de base pour la protection des droits des « peuples autochtones ». Mais les notions de « minorités » et de « peuples autochtones » sont nées de l'opposition, la marginalisation et la discrimination dont une partie de la population d'un Etat fait l'objet. Selon l'usage de l'ONU, les « peuples autochtones » sont constitués numériquement des minorités dans plusieurs Etats, mais ils ne sont pas des minorités. Inversement, les minorités ethniques et/ou nationales ne sont pas considérées comme des « peuples autochtones »²². Il s'ensuit que la distinction entre les « minorités » et les « peuples » ne va pas toujours de soi, car en Afrique « *il y a beaucoup plus de « peuples » décrits comme minorités ou groupes ethniques, qu'il n'y a d'Etats* »²³. Il existe certes d'importantes similarités entre ces deux concepts mais il y a aussi des différences significatives. Dans la plupart des cas, les « peuples autochtones » constituent des groupes distincts dans les Etats et sociétés où ils habitent. La caractéristique essentielle qui les distingue des minorités est le lien ancestral, précolonial, au territoire ; ce qui n'est pas toujours le cas pour les minorités. Surtout que la plupart des peuples autochtones cherchent une forme d'autonomie politique à partir d'une identité distincte²⁴. Mais en raison de leurs caractéristiques objectives et subjectives communes²⁵, il sera fait usage, dans la présente

*communautés qui ne jouissent pas de tous les droits sur le même pied d'égalité que le reste de leurs concitoyens à cause, entre autres, de leur attachement à un mode de vie ». Voir 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 », op. cit., pp. 2-3. Il faut signaler que le peuple autochtone ne doit pas être confondu à une autre notion voisine, à savoir un peuple tribal qui désigne un « peuple vivant sur un territoire soumis à une souveraineté autre que celle qui émane de sa propre volonté, mais dont le souverain reconnaît la liberté de régir une partie ou la totalité des relations entre les individus qui le composent par des règles (traditionnelles) distinctes de celles applicables au reste des habitants du pays ». Voir aussi la Convention de l'Organisation internationale du travail (OIT) n° 169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants du 27 juin 1989, art. 1. lit. a). SALMON, J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 830.*

²¹ La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 ne fait aucune mention des « minorités » en tant que telles, bien qu'elle fasse référence au principe de non-discrimination. En 1994, la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA a appelé à la « protection de l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des peuples, y compris les minorités nationales, et à l'instauration de conditions favorables à la promotion de cette identité » (Déclaration concernant le Code de conduite régissant les relations interafricaines). En 1999, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a chargé trois de ses membres d'étudier la situation des minorités en Afrique. Une résolution a été adoptée, qui concerne le droit des peuples indigènes ou des communautés d'Afrique ; elle portait création d'un groupe de travail composé de deux membres de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et de plusieurs experts africains des questions relatives aux peuples indigènes. Elle a pour mandat d'examiner les notions de « peuples indigènes » et de « communautés, et d'étudier, entre autres, les implications qui en découlent pour la Charte en ce qui concerne la promotion du développement culturel et de l'identité (article 22 de la Charte) et l'autodétermination (article 20 de la Charte). Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Droit des minorités d'après la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples », Brochure n° 6, in *Guide des Nations Unies pour les minorités*, Nations Unies, 2001.

²² Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Guide des Nations Unies pour les minorités*, Office des Nations Unies, Genève, 2001.

²³ SLIMANE, S., « Reconnaître l'existence des minorités en Afrique », *Bulletin Minority Rights Group International* disponible sur le website : www.minorityrights.org

²⁴ DEL PRADO, J. L. G., « Droit constitutionnel et peuples autochtones », op. cit., p. 44.

²⁵ Au nombre d'éléments objectifs figure l'infériorité numérique du groupe considéré et la possession par les membres du groupe considéré des caractéristiques communes. Pour les facteurs subjectifs, on relève le fait que le groupe concerné, et

étude, d'une façon équivalente, les termes « minorités nationales ou ethniques »²⁶ et « peuples autochtones » dès lors que ce sont des « communautés qui ne jouissent pas de tous les droits sur le même pied que le reste de leurs concitoyens à cause, entre autres, de leur attachement à un mode de vie traditionnel »²⁷. En effet, ils constituent numériquement des minorités dans plusieurs Etats africains.

Bien que ces groupes minoritaires soient une réalité, ils sont très rarement protégés en tant que tels. Plusieurs raisons expliquent ce déficit de protection : d'abord, les Etats n'ont pas voulu souscrire à une définition d'un groupe qui aurait pour conséquence que chaque fois qu'il correspondrait aux éléments constitutifs de cette définition, pourrait s'y appuyer pour voir reconnaître ses droits. Ensuite, les Etats se sont montrés réticents à abandonner à d'autres Etats, à une organisation internationale ou même à un organe de celle-ci le pouvoir de déterminer à quels groupes ils devraient accorder la protection dont se réclament des minorités. Devant ce refus persistant des Etats d'accepter une telle définition, il faut se contenter de la reconnaissance ou non des minorités par les Etats.

Les Etats africains se sont inscrits dans le contexte global de la promotion et de la protection des droits et libertés fondamentaux²⁸ de l'homme²⁹. Ce faisant, ils ont adopté une attitude pour le moins déroutante sur la question des groupes minoritaires. Confrontés depuis des décennies aux problèmes de ceux-ci, ces Etats ont gardé un silence « coupable » dont les conséquences restent pourtant graves tant sur le plan de la sécurité des Etats eux-mêmes qu'au niveau des relations sociales.

En effet, pour assurer leur sécurité intérieure et maintenir la cohésion sociale, les Etats africains nouvellement indépendants ont voulu fondre les groupes ethniques disparates pour

chacun des individus qui le composent, doivent être animés d'un sentiment de solidarité et de volonté de perpétuer ce qui constitue leur originalité et leur identité. Voir en ce sens, SEGIHOBE BIGIRA, J.-P., « Le droit des minorités dans la vacuité de sa positivité. L'articulation congolaise à la fluctuation internationale », article disponible sur le website suivant : www.dhdi.free.fr/recherches/etudesdiverses/pdf

²⁶ Sur cette notion, voir AMSELLE, J.L., MBOKOLO, E., *Au cœur de l'ethnie. Ethnies, tribalisme et l'Etat en Afrique*, La Découverte, Paris, 1985.

²⁷ Voir 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 »*, op. cit., p. 3.

²⁸ Les droits fondamentaux « comportent un noyau dur constitué de droits reconnus, par un système juridique démocratique donné, à toute personne notamment dans ses rapports avec les autorités étatiques et administratives ». Il s'agit de « droits fondamentalement fondamentaux...pour ne pas les qualifier de droits naturels ». LACHAUME, J.-F., « Droits fondamentaux et droit administratif », *AJDA*, n° spécial, 1998, pp. 92-93 ; VIGNON, Y. B., « La protection des droits fondamentaux dans les nouvelles constitutions africaines », *Revue nigérienne de droit*, n° 3, 2000, p. 82.

²⁹ Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « satisfaire les aspirations des groupes nationaux, ethniques, religieux et linguistiques et garantir l'exercice des droits des personnes appartenant à une minorité, c'est reconnaître la dignité et l'égalité de tous les individus... ». Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Droits des minorités, fiche d'information n° 18 (Rev.1)*, United Nations, Geneva, 2004, p. 1. Voir aussi l'article 1^{er} de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du 1^{er} février 1995 du Conseil de l'Europe qui dispose que « La protection des minorités nationales et des droits et libertés des personnes appartenant à ces minorités fait intégrante de la protection internationale des droits de l'homme et, comme telle, constitue un domaine de la coopération internationale ».

créer un Etat-nation auquel les individus vivant sur leur territoire s'identifieraient. Ce vaste chantier n'a cependant pas grandement contribué au caractère pluriethnique et à la diversité culturelle, religieuse et linguistique³⁰ tant prônés et promus. Il a, bien au contraire, permis de mettre à nu une réalité : les minorités ont été longtemps oubliées ou laissées pour compte. Leurs droits sont juridiquement peu reconnus et protégés sur le continent africain. D'où les tensions sociales, les conflits ethniques, les guerres, les risques de remise en cause du principe de l'intégrité territoriale³¹, etc.

Mettant à profit ces menaces, les groupes minoritaires ont commencé à montrer les dents et à exiger des Etats la reconnaissance officielle et la jouissance égale des droits et libertés. Il n'est dès lors ni un luxe ni un privilège pour un groupe minoritaire de se voir octroyer des droits spécifiques. Il s'agit tout simplement de permettre aux minorités de préserver leur identité, leurs caractéristiques et leurs traditions pour instaurer l'égalité de traitement. Pour répondre à certaines exigences, un nombre d'Etats africains ont consacré des

³⁰ L'axiome de l'Etat-nation a, semble-t-il, échoué en Afrique parce l'opinion la plus répandue est que l'appartenance à son groupe ethnique est plus forte et surtout plus légitime que celle à l'Etat de nationalité. En cas de contradiction, c'est toujours la première qui prévaut. HORCHANI, F., « Constitution, normes internationales et protection des minorités », in AIDC, *Droit constitutionnel et minorités, Recueil des cours*, vol. XXII, op. cit., p. 195.

³¹ SUDRE, F., « Les droits des minorités », in *Droit européen et international des droits de l'homme*, 9^{ème} édition, PUF, Paris, 2008, p. 97. En Afrique, les revendications des différentes minorités oscillent entre le principe des nationalités, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le respect du principe de l'intégrité territoriale des Etats.

Le principe des nationalités relève de la philosophie politique selon laquelle « toute nation possédant certaines caractéristiques propres (d'ordre ethnique, linguistique, culturel, religieux, psychologique, historique, etc.) aurait un droit naturel à se constituer en Etat indépendant ». ROUSSEAU, Ch. *Droit international public*, t. II, Paris, p. 19. Selon un autre auteur, « au XIX siècle, quand on parlait du principe des nationalités, on voulait dire qu'un groupe d'individus formant une unité naturelle, une nation, pouvait aspirer à former une unité politique, soit par séparation d'un Etat préexistant, soit par fusion avec d'autres éléments participant de la même nationalité (cas de l'Allemagne, cas de l'Italie) ». BASTID, S., *Cours de droit international public*, Les cours de droit, Paris, 1962-1963, p. 504. SALMON, J. (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant/AUF, 2001, Bruxelles, p. 727.

Quant au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, il est reconnu dans divers instruments : la Charte de l'ONU reconnaît l'importance du respect « du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes » (article 1^{er}, paragraphe 2). L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté, en 1960, dans sa résolution 1514 (XV), la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux. Dans son préambule, cette résolution proclame solennellement « la nécessité de mettre rapidement et inconditionnellement fin au colonialisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations ». En outre, elle affirme « que les peuples peuvent, pour leurs propres fins, disposer librement de leurs richesses et ressources naturelles sans préjudice des obligations qui découleraient de la coopération économique internationale ». Dans le dispositif, elle déclare, au paragraphe 2, que « tous les peuples ont le droit de libre détermination ; en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel ».

La Déclaration est aussi à la base de deux avis consultatifs rendus par la Cour internationale de justice (CIJ) de l'ONU : celui sur le Sud-Ouest africain (Namibie) en 1971, et celui sur le Sahara occidental en 1975. La CIJ a confirmé le principe de l'autodétermination en tant que droit des peuples et a indiqué trois manières pour un territoire non indépendant d'atteindre la pleine autonomie : devenir un Etat indépendant et souverain, s'associer librement à un Etat indépendant et s'intégrer à un Etat indépendant.

L'article premier des deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme adoptés le 16 décembre 1966 affirme que les peuples peuvent, pour leurs propres fins, disposer librement de leurs richesses et ressources naturelles.

Enfin, s'agissant du principe de l'intégrité territoriale des Etats, il est à noter que c'est un principe essentiel qui régit l'OUA (UA), tendant à garantir le respect de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation. Il fut consacré pour la première fois par la résolution du 21 juillet 1964 par la Conférence des chefs d'Etats adoptée au Caire.

dispositions spécifiques aux minorités³² dans des nouvelles constitutions³³ et d'autres textes à caractère législatif³⁴ et réglementaire³⁵. Ceux-ci assurent, d'une part, la représentation des minorités dans les différentes structures de l'Etat. D'autre part, ils réaffirment le droit des groupes minoritaires à participer effectivement à la gestion des affaires publiques de l'Etat au même titre que d'autres groupes ou communautés.

Ces quelques avancées ont conduit certains analystes à soutenir qu'il existe des Etats africains qui connaîtraient « [...] la pratique dite du dosage ethnique [...], l'enracinement tribal des activités politiques »³⁶; ce qui, en fait, constituerait une « réalité constitutionnelle », un « fait têtue »³⁷ obligeant les Etats à concéder de gré ou de force certains droits aux personnes appartenant aux minorités.

Par ailleurs, la pratique révèle que d'autres Etats africains ont pris des mesures spéciales au bénéfice de ces groupes comme l'a si bien relevé Madame Justice Dow de la Haute Cour du Botswana dans l'affaire des San/Basarwa (Bushmen) contre le gouvernement botswanais : « Je note l'argument du gouvernement botswanais selon lequel il ne discrimine pas sur base de l'ethnie, mais un traitement égal des personnes inégales peut constituer une forme de discrimination »³⁸.

En outre, force est de reconnaître que la protection spécifique des droits des minorités retient de plus en plus la grande attention des Etats, d'institutions africaines des droits de l'homme et des organisations non gouvernementales africaines et internationales³⁹. Ce regain

³² Pour le cas spécifique du Cameroun, voir MOUANGUE KOBILA, J., *La protection des minorités et des peuples autochtones au Cameroun. Entre reconnaissance interne contrastée et consécration universelle réaffirmée*, Dianoiä, Paris, 2009.

³³ Loi n° 1-22 du 18 septembre 2009 portant Code électoral de la République du Burundi ; Constitution camerounaise du 18 janvier 1996.

³⁴ Loi n° 1-22 du 18 septembre 2009 portant Code électoral de la République du Burundi ; Loi n° 2006/009 du 29 décembre 2006 modifiant et complétant la Loi n° 91-20 du 16 décembre 1991 fixant les conditions d'élection des députés à l'Assemblée nationale du Cameroun ; Loi n° 92/002 du 14 août 1992 fixant les conditions d'élection des conseillers municipaux, telle que modifiée et complétée par la Loi n° 2006/10 du 29 décembre 2006 au Cameroun ; Loi n° 2006/005 du 14 juillet 2006 fixant les conditions d'élection des sénateurs au Cameroun ; Loi n° 2004/003 du 21 avril 2004 régissant l'urbanisme au Cameroun ; Loi n° 2004/19 du 22 juillet 2004 fixant les Règles applicables aux régions du Cameroun ; Loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche au Cameroun ; Ordonnance n° 2010-96 du 28 décembre 2010 portant Code électoral de la République du Niger.

³⁵ Voir décret n° 95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts au Cameroun.

³⁶ 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 ss.

³⁷ *Ibid.*, p. 23.

³⁸ Voir *Sesana SETLHOBOWA et al. v. Botswana (Att'y General)*, High Court of Botswana, Misc. n° 52 of 2002, judgement rendered 13 December 2006, at pp. 246-247, par. 33. cité par le Groupe d'expert africain dans *Note-réponse à l'aide-mémoire sur brouillon du Groupe africain sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, Copenhague, Danemark, mars 2007, pp. 10-11.

³⁹ 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,

d'intérêt s'explique en grande partie par le besoin pressant de tenir compte des aspirations des groupes minoritaires du continent et garantir leurs droits afin de reconnaître l'égalité de toutes les personnes et de favoriser leur participation à l'édification d'une société démocratique⁴⁰.

Dans ces conditions, la survenance des circonstances nouvelles a bouleversé le fondement sur lequel s'est construit le refus de la reconnaissance même des droits des groupes minoritaires. En effet c'est à partir des nouvelles règles constitutionnelles, législatives et réglementaires que certains Etats africains sont parvenus à consacrer les droits des personnes appartenant aux minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques. Cette réalité tranche avec l'attitude négationniste que les Etats affichaient jusque-là à l'égard des droits des minorités considérés au mieux comme des « laissés pour compte », au pire comme de simples faire valoir juridique. Il est désormais acquis, dans certains Etats africains, que les minorités ont des droits spécifiques, même s'ils ne les ont pas dotées des moyens de leur protection.

D'où les questions de savoir pourquoi les Etats africains, connus pour leur multiethnicité, ont-ils opté pour le mutisme à peu près complet à l'égard des droits des minorités ? Pourquoi certains Etats africains ont fini par rompre le silence à l'égard des minorités, en reconnaissant leur existence suivant diverses modalités ? Quelles sont les limites de cette tendance qui reconnaît et garantit une protection spécifique des droits minoritaires ?

Autant de questions et d'incertitudes qui, sous la pression des faits et l'évolution des droits de l'homme, interpellent le juriste en raison de l'intégration des droits des minorités dans les systèmes de droit positif africain. L'intérêt pratique du débat est donc amplement justifié. Mieux encore, l'analyse de la question des droits des minorités permettrait plus précisément d'aller plus loin dans la recherche des solutions juridiques en matière d'effectivité des différentes règles de protection spécifique de ces droits sur le continent africain. De même, cette étude pourrait aider à vérifier les obstacles à éviter pour sortir du champ politique saturé par des pratiques contraires au respect des droits des groupes minoritaires en Afrique.

Pour ce faire, l'analyse à mener portera sur l'ambiguïté juridique longtemps entretenue par les Etats africains par rapport à la reconnaissance et la protection effective des droits des minorités qui ne sont appréhendés par eux que sous le prisme de la conception classique des

*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.*

⁴⁰ Selon un auteur, la reconnaissance et la protection des droits des minorités sont considérées comme un « facteur essentiel de la paix, de la justice, de la stabilité et de la démocratie ». SUDRE, F., « Les droits des minorités », in *Droit européen et international des droits de l'homme*, 9^{ème} édition, PUF, Paris, 2008, p. 97.

droits de l'homme. Dans sa jonction entre les normes internationales, les normes constitutionnelles, législatives et les institutions étatiques, cette ambiguïté s'est traduite en reconnaissance formelle des minorités – non pas en tant que personnes mais en tant que groupes ayant une identité propre. Cette règle va contribuer à reproduire et à pérenniser les phénomènes identitaires et minoritaires dans le processus politique en cours sur le continent africain (I). C'est pourquoi certains Etats, attachés aux principes de l'Etat de droit et des droits de l'homme⁴¹, tiennent un double langage : celui qui reconnaît et garantit un certain nombre de droits spécifiques aux minorités et un autre qui cherche à rendre effectifs ces droits grâce aux mécanismes de protection internes (II).

I. Les droits des minorités, objet d'une ambiguïté juridique

La question de la reconnaissance des droits des minorités en Afrique se présente comme le reflet naturel des différentes contradictions qui ont tant marqué la naissance de l'Etat-nation⁴², « *modèle occidental dominant hérité des métropoles coloniales et qui privilégie une conception abstraite de la citoyenneté indépendamment de toute appartenance sociale, notamment ethnique* »⁴³. Ce modèle importé n'a malheureusement pas permis aux Etats africains de « [...] se doter d'institutions politiques capables de transformer leurs populations hétéroclites en sociétés homogènes dotées d'une identité nationale fondée sur la volonté de vivre ensemble »⁴⁴. En revanche, il a permis de véhiculer une sorte d'idéologie minimaliste au regard de la question des droits des minorités. Ce minimalisme s'exprime, de manière éclatante, au travers d'une attitude retenue par rapport à la reconnaissance et la protection des droits des groupes minoritaires (A). En outre, le fait de conférer un statut minimal à ces derniers n'a pas empêché que la question minoritaire prenne toute sa place dans

⁴¹ Voir préambules de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, de la Constitution de la République du Mali et de la Constitution de la République du Niger.

⁴² Sur les relations entre les notions d'Etat et de nation, voir COLLIARD, C.-A., *Etat et nation. Variations modernes sur un thème classique*, in *Itinéraires. Etudes en l'honneur de Léo HAMON*, Paris, Economica, 1982. Sur l'Etat moderne exporté en Afrique, voir LOADA, A., IBRIGA, L. M., « La genèse de l'Etat africain », in *Droit constitutionnel et institutions politiques*, UFR de Sciences juridiques et politiques de l'Université de Ouagadougou, Burkina Faso, 2007, pp. 41-44.

⁴³ AHADZI-NONOU, K., « Réflexions sur un tabou du constitutionnalisme négro-africain : le tribalisme », *op. cit.*, p. 19.

⁴⁴ *Ibid.*

la vie politique et administrative, ce qui autorise à parler d'une reconnaissance « sans publicité voulue »⁴⁵ (B).

A. La règle uniforme du jeu : le statut minimal appliqué aux groupes minoritaires

Les constituants et/ou législateurs africains reconnaissent rarement les droits des minorités de façon explicite. D'une part, cette absence de reconnaissance est le résultat de la négation de l'existence même des minorités. D'autre part, la protection de leurs droits ne fait pas l'objet d'un régime juridique spécifique. Elle n'est intégrée que de manière lapidaire dans les mesures prises par les Etats dans les domaines législatif, judiciaire et autres pour assurer la protection des populations en général et autres groupes considérés comme étant les plus vulnérables⁴⁶. C'est pourquoi à la non reconnaissance des droits des minorités (1) est venu se greffer le défaut récurrent d'un régime de protection spécifique (2).

1. L'absence d'une reconnaissance des droits des minorités

La plupart des textes constitutionnels d'Etats africains fusionnent les droits des groupes minoritaires avec ceux des catégories plus générales considérées souvent comme étant des « majorités ». Beaucoup d'Etats possèdent des dispositions constitutionnelles générales portant sur trois principes : celui de l'égalité de tous les citoyens devant la loi, de la non-discrimination et la diversité culturelle ou ethnique.

Sur le premier principe, il est à relever que la formule se retrouve dans presque toutes les constitutions. En effet, de manière non équivoque et avec une convergence pour certains énoncés, les constitutions des Etats africains d'expression française prévoient le principe d'égalité des citoyens devant la loi⁴⁷. Cette règle constitutionnelle de tradition française a

⁴⁵ Cette expression est propre à l'auteur s'appuyant sur la réflexion de Pascal RICHARD, « La loi-cadre sur la protection des minorités linguistiques historiques en Italie : entre sincérité et opportunité », *RFDC*, n° 45, 2001/1, pp. 55-66.

⁴⁶ Ce constat est aussi valable pour les droits des peuples autochtones. Voir 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*, op. cit., p. 4.

⁴⁷ L'article 7 alinéa 4 de la Constitution sénégalaise du 7 janvier 2001 dispose : « Tous les êtres humains sont égaux devant la loi. Les hommes et les femmes sont égaux en droits ». Quant à l'article 2 alinéa 1^{er} de la Constitution du Mali de 1992, il dispose que « tous les Maliens naissent et demeurent libres et égaux en droits et en devoirs ». L'article 7 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, se réfère directement aux dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 : « Les droits et les devoirs proclamés et garantis par la Charte africaine des droits de l'homme et des

trouvé d'abord sa source dans l'article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789⁴⁸. Elle a ensuite été reprise par les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de l'homme⁴⁹. Elle a fait l'objet d'applications par les juridictions africaines tant au plan interne que régional. Par exemple, la Cour constitutionnelle nigérienne a, dans le cadre du contrôle de conformité à la Constitution de la loi organique déterminant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil économique, social et culturel (CESOC), jugé qu'en réservant une représentation spécifique aux femmes, les dispositions de l'article 4 de ladite loi violent le principe d'égalité⁵⁰. Au niveau régional, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a rendu des décisions significatives relatives à l'égalité des citoyens devant la loi dont l'une des plus importantes est celle rendue dans l'affaire ayant opposé le *Malawi African Association à la Mauritanie*. En effet, la Commission a soutenu que la discrimination contre les Mauritaniens de race noire résultant d'une négation du principe fondamental de l'égalité entre les peuples aux termes de l'article 19 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, est une violation de ce même article⁵¹.

En qui concerne le second principe, celui de la non discrimination, il convient de noter qu'il connaît la même fortune que son jumeau en ce sens qu'il fait l'objet d'une consécration par la quasi-totalité des constitutions d'Etats francophones. La Constitution du Mali dispose en son article 2 que « toute discrimination fondée sur l'origine sociale, la couleur, la langue, la race, le sexe, la religion et l'opinion politique est prohibée »⁵². Le Rwanda et le Niger ont aussi adopté des dispositions constitutionnelles proscrivant la discrimination et la haine

peuples, adoptée en 1981 par l'Organisation de l'Unité africaine, et ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986, font partie intégrante de la présente Constitution et du droit béninois ». Enfin, l'article 1^{er} alinéa 2 de la Constitution de la République islamique de Mauritanie dispose : « La République assure à tous les citoyens sans distinction d'origine, de race, de sexe ou de condition sociale, l'égalité devant la loi ». Voir Ordonnance n° 91-022 du 20 juillet 1991 portant Constitution de la République islamique de Mauritanie, in Journal officiel du 30 juillet 1991, pp. 446 et s.; *Recueil les textes juridiques, constitutionnels et réglementaires des décisions et actes administratifs relatifs au Conseil constitutionnel de la République islamique de Mauritanie*, Nouakchott Imprimerie nationale, 231/99, pp. 3 et s.

⁴⁸ Aux termes de l'article 1^{er} alinéa 1 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits ».

⁴⁹ L'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 dispose : « Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi [...] ». L'article 3 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 dispose : « 1. Toutes les personnes bénéficient d'une totale égalité devant la loi [...] ».

⁵⁰ Par lettre n° 0859/PM/SGG du 26 décembre 2001, Monsieur le Premier ministre a saisi la Cour constitutionnelle aux fins de contrôle de constitutionnalité de la loi déterminant la composition, l'organisation et le fonctionnement du CESOC. Examinant cette loi, la Cour a relevé que l'article 4 contient aux 2^{ème}, 3^{ème}, 5^{ème}, 7^{ème} et 8^{ème} tirets l'expression « dont une femme » qui réserve une représentation spécifique. La Cour a dès lors déclaré lesdits tirets non-conformes à la Constitution du 9 août 1999. Arrêt n° 2002-011/CC du 18 janvier 2002, in Cour constitutionnelle de la République du Niger, *Recueil des décisions (contrôle de conformité à la Constitution), 2001-2005*, Nouvelle Imprimerie du Niger, Niamey, 2006, pp. 58-60.

⁵¹ Communication *Malawi African Association et Autres c. Mauritanie*, in *Sélection de documents clé de l'Union Africaine relatifs aux droits de l'homme*, Faculty of Law, University of Pretoria, Pretoria University Law Press, 2008, pp. 139-142.

⁵² Article 7 alinéa 2 de la Constitution du Mali, in Cour constitutionnelle, *Recueil des textes fondamentaux*, 2009, p. 7.

raciales et ethniques. La Constitution du Rwanda proscrit non seulement la formation des partis politiques s'identifiant avec « *une race particulière, à un groupe ethnique, à une tribu, à un clan, à une région ou à une religion* », mais prescrit également que les partis politiques doivent adhérer au principe de l'unité nationale dans toutes leurs activités⁵³. La Constitution nigérienne du 25 novembre 2010 a posé le principe de l'interdiction des partis « à caractère *ethnique, régionaliste ou religieux* »⁵⁴.

Sur le dernier principe, celui relatif à la diversité culturelle ou ethnique, il est possible de distinguer trois catégories de constitutions. D'abord celles qui, à l'instar de la Constitution de la République fédérale du Nigeria de 1999⁵⁵ et de la Constitution sénégalaise du 7 janvier 2001, sont presque muettes sur la question et ne reflètent pas la composition ethnique du pays⁵⁶. Ensuite et à l'opposé, celles qui en font expressément mention. La Constitution du Mali proclame, par exemple, « *la défense de la diversité culturelle et linguistique de la communauté nationale* »⁵⁷. La section 6 (2) de la Constitution sud-africaine se rapporte à la « reconnaissance du statut historiquement diminué des langues autochtones [...] ». La Constitution nigérienne du 25 novembre 2010 dispose, en son article 5, que « *toutes les communautés composant la Nation nigérienne jouissent de la liberté d'utiliser leurs langues en respectant celles des autres. Ces langues ont, en toute égalité, le statut de langues nationales. L'Etat veille à la promotion et au développement des langues nationales [...]* »⁵⁸. La Constitution du Bénin va plus loin en disposant : « *Toute personne a droit à la culture. L'Etat a le devoir de sauvegarder et de promouvoir les valeurs nationales de civilisation tant matérielles que spirituelles, ainsi que les traditions culturelles. Toutes les communautés composant la Nation béninoise jouissent de la liberté d'utiliser leurs langues parlées et écrites et de développer leur propre culture tout en respectant celles des autres. L'Etat doit*

⁵³ Article 54 de la Constitution du Rwanda.

⁵⁴ Article 9 alinéa 3 de la Constitution la 7^{ème} République du Niger adoptée par référendum le 31 octobre 2010. Elle a été promulguée par décret n° 2010-754/PCSRD du 25 novembre 2010. Elle a été publiée dans le *Journal Officiel de la République du Niger*, n° spécial 19 du 29 novembre 2010, pp. 246 et s.

⁵⁵ The Federal Republic of Nigeria, *1999 Constitution of the Federal Republic of Nigeria and Fundamental Rights (Enforcement Procedure) Rules*, 2008, Original.

⁵⁶ La Constitution de l'Algérie ne reconnaît aucun autre groupe en dehors de sa population arabe. Elle combine seulement l'Etat et la religion : « *L'Algérie, terre d'islam, partie intégrante du Grand Maghreb, pays arabe, méditerranéen et africain [...]* » avec l'islam comme religion d'Etat, et l'arabe comme langue officielle. Cf. Préambule, articles 2 et 3 de la Constitution. La Constitution de l'Egypte s'applique aux peuples égyptiens comme une nation arabe, de ce fait indiquant qu'elle se perçoit comme homogène, ne reconnaissant pas officiellement l'existence des groupes qui sont culturellement distincts de la population arabe dominante. C'est seulement à travers le principe d'égalité devant la loi qu'elle reconnaît implicitement l'existence de différences linguistiques, ethniques ou religieuses parmi les Egyptiens : « *Tous les citoyens sont égaux devant la loi. Ils sont des droits et devoirs égaux sans discrimination sur la base de la race, de l'ethnie, de la langue, de la religion ou de la foi* » (article 40 de la Constitution).

⁵⁷ 3^{ème} point du Préambule de la Constitution du Mali, in *Recueil des textes fondamentaux*, op. cit., p. 6.

⁵⁸ Article 5 de la Constitution de la 7^{ème} République du Niger, in *Journal Officiel de la République du Niger*, op. cit., p. 247.

promouvoir le développement de langues nationales d'inter-communication »⁵⁹. La Constitution éthiopienne va encore plus loin en disposant qu'« *une Nation, une Nationalité ou un Peuple pour les besoins de la Constitution, est un groupe de personnes qui ont ou partagent une large portion d'une culture ou des coutumes, une intelligibilité du langage, une croyance dans des identités, une psychologie commune, et qui habitent un territoire identifiable et principalement contigu [...]* »⁶⁰. Ces dispositions internes sont complétées par celles des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui exigent des Etats parties de ne s'engager dans aucun acte de discrimination contre les personnes ou groupes de personnes ayant une autonomie culturelle et vivant sur leur territoire⁶¹.

De tout ce qui précède, il ressort que la reconnaissance des groupes minoritaires et de leurs droits a toujours fait l'objet d'un noyautage dans le processus politique et d'un habillage juridique à des fins politiques dont la réalité sociale s'inscrit dans une dialectique de la complexité⁶². La reconnaissance des droits des minorités est victime des tâtonnements et des réticences d'Etats africains. Ceux-ci se sont montrés peu enclins à accorder aux minorités ethniques, religieuses, linguistiques, sexuelles, etc. un statut spécifique dans un espace public parsemé d'imbroglios ethniques et culturels. Un grand nombre d'Etats africains érigent en impératifs constitutionnels quelques principes tel que celui de l'« *élimination des divisions ethniques* » et de « *promotion de l'unité nationale* »⁶³. Ces Etats sont peu disposés à reconnaître les droits des minorités ; ils sont prêts à sacrifier les intérêts des groupes

⁵⁹ Articles 10 et 11 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

⁶⁰ Article 39 (5) de la Constitution éthiopienne.

⁶¹ Parmi les exemples de traités internationaux majeurs relatifs aux droits de l'homme où on trouve des dispositions générales sur la non discrimination, il y a : La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples dont l'article 2 dispose que tous les « *êtres humains ont le droit de jouir des droits et libertés reconnus et garantis dans la présente Charte sans distinction d'aucune sorte, telle que la race, l'ethnie, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toutes autres, l'origine nationale et sociale, la fortune, la naissance, ou autres statuts* ». Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques oblige les Etats parties à garantir les droits prévus par l'accord « *sans distinction quelconque pour raison de race, couleur, sexe, langue, religion, opinion politique ou autre, origine nationale ou sociale, propriété, naissance, ou statut* » (article 2). Les minorités ne peuvent être privés du droit de jouir de leur propre culture, pratiquer leur religion, ou parler leur propre langue, en communauté avec d'autres membres de leur groupe (article 27). Le Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels affirme que les droits protégés dans ce traité doivent être exercés sans égard au statut social et à la race (article 2). La Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale reste et demeure le traité le plus exhaustif concernant les droits des minorités raciales et ethniques. Elle définit en détail les mesures que doivent prendre les états signataires pour empêcher la discrimination et la violence raciales et pour cultiver l'harmonie interraciale.

⁶² SEGIHOBE BIGIRA, J.-P., « Le droit des minorités dans la vacuité de sa positivité. L'articulation congolaise à la fluctuation internationale », *op. cit.*, p. 1.

⁶³ Par exemple, ces principes sont clairs et justifiés par le génocide rwandais de 1994. Voir 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*, *op. cit.*, p. 35.

minoritaires sur l'autel de la politique d'assimilation⁶⁴. Les tentatives des Etats de les fondre dans d'autres groupes ou dans des cultures dominantes a non seulement pour effet que ces groupes ethniques ont le sentiment d'être désavantagés par l'absence de reconnaissance de leur identité, mais aussi qu'ils sont *de facto* écartés de la gestion du pouvoir politique et de l'administration des affaires publiques. Ils risquent dès lors d'assister impuissants à l'extermination de leur culture, voire de leur propre existence.

Il en résulte que les droits des groupes minoritaires sont situés à un niveau minimal pour ne pas dire qu'ils sont reniés ou négligés dans les textes constitutionnels et législatifs. Nombreux sont en effet les groupes ethniques, peuples, communautés et minorités d'Afrique qui souffrent du peu d'attention que les Etats accordent à leurs droits. Les Etats ont fait le choix de favoriser la diversité culturelle dans le respect de tous les groupes ethniques. Ils entendent ainsi mener la promotion des droits de l'ensemble de la population et contribuer à contrer la manipulation des identités ethniques à des fins politiques qui aurait pour effet de menacer l'unité nationale et, partant, de contrecarrer l'objectif de construction de la nation⁶⁵. Cette fusion d'intérêts et droits porte en elle les germes du risque selon lequel les particularités des groupes minoritaires seront peu ou pas du tout prises en compte. Ces groupes peuvent être condamnés à rester éternellement minorités. Mais ils n'y seront condamnés que si les mécanismes mis en place pour protéger leurs droits sont faibles ou défaillants.

2. Le défaut récurrent d'un régime de protection des groupes minoritaires

Le régime spécifique de protection fait cruellement défaut pour plusieurs raisons. D'abord, la plupart des constitutions ne mentionnent pas explicitement les minorités ni leur protection. Elles se cantonnent à prévoir la protection de tous les citoyens, y compris les

⁶⁴ Reprenant à son compte les constatations de la mission du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), le Groupe de travail de la Commission africaine a, dans son rapport, relevé qu'au Rwanda « *l'approche du gouvernement est basée sur une politique d'assimilation* » et qu'il « *semble y avoir un désir d'effacement des identités distinctes et leur intégration dans un certain tissu socio-économique traditionnel du pays* ». Rapport d'ensemble de la mission du MAEP au Rwanda, para. 153 cité par 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*, op. cit., p. 35.

⁶⁵ SLIMANE, S., « Reconnaître l'existence des minorités en Afrique », *Bulletin Minority Rights Group International*, op. cit., pp. 1 et 5.

groupes minoritaires qui ont le droit d'apprendre et d'utiliser également leur propre langue⁶⁶. En outre, les textes constitutionnels reconnaissent la liberté de culte et rendent punissables par la loi « *toute propagande particulariste de caractère régionaliste, racial ou ethnique* »⁶⁷ ainsi que toutes manifestations « *de discrimination raciale, ethnique, politique ou religieuse* »⁶⁸. La finalité de ces dispositions est de poser les principes constitutionnels en vue de préserver les identités de toutes les ethnies ou communautés, composantes de la nation et obtenir l'égalité des minorités avec les autres groupes à l'intérieur de l'Etat, concernant notamment la participation à la vie socio-politique et culturelle. A cet égard, l'Etat se porte garant du respect de « *toutes les croyances* » et veille à ce qu'« *aucune religion, aucune croyance ne puisse s'arroger le pouvoir politique ni s'immiscer dans les affaires de l'Etat* »⁶⁹. Sur ce premier point, il y a lieu de relever que la pratique des Etats montre que les dispositifs mis en place sont insuffisants. Un instrument juridique international dispose que « *le droit de participer de manière effective dans la vie publique, culturelle, religieuse, sociale et économique* »⁷⁰ est souvent soulevé par certains groupes ethniques et/ou communautés marginalisés en Afrique. Cette idée de participation effective de tous les groupes ethniques a été soutenue et défendue par le Professeur Asbjorn EIDE, président du Groupe de travail sur les minorités de l'ONU en des termes très clairs : « *En participant à tous les aspects de la vie publique du pays, [les minorités] peuvent à la fois maîtriser leur propre destin et contribuer à l'évolution politique*

⁶⁶ La Constitution éthiopienne reconnaît sur un même pied d'égalité toutes les langues et toutes les cultures de sa population, et chaque groupe ethnique « *a le droit de développer et de promouvoir sa propre culture et de préserver sa propre histoire* ». Voir Le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Implémentation de la Résolution 60/251 du 15 mars 2006*, titré « le Conseil des droits de l'homme », le rapport de l'expert indépendant sur les questions de minorités, Gay Mc DOUGALL, Mission en Ethiopie, A/HCR/4/9/Add.3, paragr. 7, 28 février 2008 cité dans *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*, op. cit., p. 22.

⁶⁷ Article 8 alinéa 4 de la Constitution nigérienne du 25 novembre 2010.

⁶⁸ L'article 9 alinéa 3 de la Constitution nigérienne du 25 novembre 2010 dispose : « *Les partis politiques à caractère ethnique, régionaliste ou religieux sont interdits. Aucun parti ne saurait être créé dans le but de promouvoir une ethnie, une région ou une religion, sous peine des sanctions prévues par la loi* ».

⁶⁹ Article 8 alinéa 3 de la Constitution nigérienne du 25 novembre 2010. Le principe exprimé dans cet article n'est que la conséquence logique d'un autre : celui de « *la séparation de l'Etat et de la religion* » consacré par l'article 3 de la même Constitution. Voir NAREY, O., « *La séparation de l'Etat et de la religion dans l'histoire constitutionnelle du Niger* », in *Actes du Colloque FSEJ-IDDH*, novembre 2006 ; in *Politeia*, n° 11 (2007). Le principe de la laïcité de l'Etat est également prévu par les article 25 et 28 de la Constitution du Mali, 2 et 5 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. FONDATION KONRAD ADENAUER, *Commentaire de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Esprit, lettre, interprétation et pratique de la Constitution par le Bénin et ses institutions*, Cotonou, 2010, pp. 20-21 : « *La laïcité est le principe selon lequel une collectivité humaine, a fortiori publique, ne doit pas se laisser guider par des considérations religieuses. Elle suppose que l'Etat est neutre, ce qui fut ainsi traduit par la loi du 9 décembre 1905 consacrant la séparation des églises de l'Etat. « La République ne reconnaît, ni ne subventionne aucun culte »* ».

L'article 10 de la Constitution de la République fédérale du Nigeria pose le principe de l'interdiction de la religion d'Etat : « *The Government of the Federation or a State shall not adopt any religion as State Religion* ».

⁷⁰ L'article 2 (2) de la Déclaration relative aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques dispose : « *Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de participer pleinement à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique* ».

de la société dans son ensemble »⁷¹. D'autres commentateurs soutiennent que « *sans protection des droits des minorités, l'existence des groupes ethniques ne peut être protégée, leur subordination à d'autres groupes ne peut être empêchée, et la paix et la sécurité ne peuvent être garanties* »⁷². Il s'ensuit donc que la reconnaissance légale et la protection appropriée à chaque groupe ethnique peut aider les Etats à résorber les tensions et à réduire les risques d'absorption des minorités par d'autres groupes numériquement plus importants. Il paraît dès lors indispensable qu'un Etat ne peut se fonder sur une assimilation forcée ou une subordination ethnique⁷³.

Ensuite, il y a une forte adhésion des Etats aux traités et accords relatifs aux droits de l'homme en général, mais les droits spécifiques des personnes appartenant à des minorités sont peu ou pas du tout respectés parce que les Etats n'ont pas mis leurs lois et leur pratique administrative et juridique en conformité avec les dispositions desdits instruments juridiques internationaux. En d'autres termes, les mesures qu'ils ont prises dans les domaines législatif, judiciaire et autres n'assurent pas la jouissance des droits énoncés dans les traités pertinents, notamment ceux qui intéressent spécifiquement les minorités. C'est ainsi qu'un grand nombre de lois promulguées pendant l'époque coloniale continuent encore à impacter sur les droits des minorités. L'exemple le plus pertinent est celui de « *la loi sur la chefferie du Botswana*⁷⁴, adoptée pendant la période coloniale. Cette loi ne reconnaît le titre de chef qu'aux chefs des prétendues « huit tribus principales ». Son effet direct est que des tribus de non-Tswana, y compris les Basarwa, sont considérées comme n'ayant pas de chefs semblables à leurs contreparties tswana »⁷⁵. Il s'ensuit que les tribus de non-Tswana ne jouissent pas pleinement du droit aux institutions traditionnelles. Cet exemple est corroboré par un autre du Cameroun où les villages des communautés autochtones « pygmées » sont considérées comme parties intégrantes des villages majoritaires voisins et par conséquent ces « pygmées » n'ont pas droit à un chef de village, à une part de la redevance forestière ni à d'autres retombées financières⁷⁶. De même, au Kenya, des lois coloniales continuent d'entretenir une

⁷¹ EIDE, A., *Commentaire sur la Déclaration relative aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques*, ECN/Sub2/AC/200/2, para. 35.

⁷² SLIMANE, S., « Reconnaître l'existence des minorités en Afrique », *Bulletin Minority Rights Group International*, op. cit., p. 5.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Chapitre 41.01 de la loi sur la chefferie du Botswana.

⁷⁵ *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*, op. cit., p. 34.

⁷⁶ 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 »*, op. cit., p. 8.

discrimination entre les différents groupes ethniques⁷⁷. Ces exemples pourraient inspirer des parallélismes à opérer avec les sans Etat dans l'œuvre d'Hannah ARENDT. Ces derniers sont dans la pensée de cet auteur des citoyens par défaut, isolés mais pas forcément solitaires, exclus d'eux-mêmes de l'histoire et de l'espace public. Réduits à la condition de masse anonyme, informelle, clandestine, les sans Etat ont survécu entre anomie, inégalité, danger ou disparition physique, cosmique⁷⁸.

Enfin, la protection des droits des minorités est limitée par les mesures prises pour leur mise en œuvre au niveau international. Les Etats parties aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ne présentent pas toujours et dans le délai requis leurs rapports initiaux ou périodiques aux comités conventionnellement institués pour le suivi et le contrôle. En outre, les « conclusions » ou « observations finales » dans lesquelles ces comités peuvent constater que les droits des minorités ont été violés n'ont aucune valeur juridique contraignante. Ils se limitent à prier instamment l'Etat partie en cause de cesser de léser les droits des minorités à l'avenir, ou appeler son gouvernement à adopter des mesures pour améliorer la situation⁷⁹. Il en découle que les groupes minoritaires ne sont pas suffisamment protégés. Toutefois, en raison des enjeux politiques et sécuritaires, les Etats – sans trop le vouloir – reconnaissent l'existence des groupes minoritaires et de leurs droits de participation et de représentation au sein de l'espace public.

B. La reconnaissance sans publicité voulue

La reconnaissance de l'existence des minorités et de leurs droits a fini par s'imposer aux Etats africains. Cette reconnaissance est tout d'abord sous-tendue par un calcul politique : la manipulation des différences ethniques à des fins politiques. La fortune se réalise à travers les élections qui constituent toujours des situations de tous les enjeux. La reconnaissance est aussi dictée par la complexité ethnique des Etats africains et les incessants relents identitaires.

⁷⁷ Parmi les lois ayant ancré une discrimination coloniale, il est à retenir l'ordonnance spéciale de 1934 des zones administratives (Special Districts Administration Ordinance) ; l'ordonnance courante de 1933 de vol et de produit (Stock Theft and Produce Ordinance) ; et la section 19 de l'ordre de l'indépendance au Conseil de 1963 (Independence Order in Council), ayant donné au gouverneur général des pouvoirs spéciaux, y compris ceux de déclarer l'état d'urgence, ce qui a eu pour conséquence des massacres de masse et de déplacement des minorités. Voir *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*, op. cit., p. 34.

⁷⁸ CALOZ-TSCHOPP, M.-C., *Les sans Etat dans la philosophie d'Hannah Arendt. Les humains superflus, le droit d'avoir des droits et la citoyenneté*, Lausanne, Payot, 2000, p. 12.

⁷⁹ Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Droits des minorités. Fiche d'information n° 18 (Rev.1)*, Genève, Office des Nations Unies, 2004, pp. 8-9.

Les « *soubresauts ethniques et politiques* »⁸⁰ ont conduit certains Etats à prendre des mesures pour une représentation et une réelle participation des minorités ethniques à la gestion des affaires publiques. Ce « deal » apparaît à la fois comme un jeu électoral qui rend invisible le thème minoritaire (1) et un fait ethnique qui imprègne le jeu politique (2).

1. Le jeu électoral rend invisible le thème minoritaire

Un grand nombre d'Etats africains ont imaginé des techniques et stratégies politiques qui épouseraient assez fidèlement les contours du phénomène ethnique associé à la tribu ou au clan⁸¹ en n'hésitant pas à les domestiquer par le truchement du processus électoral. Il est donc important d'avoir présent à l'esprit que plusieurs Etats ont détourné les minorités ethniques pour soit exercer une domination politique – au moyen d'alliances et de manipulations électoralistes, soit pour faire participer ou exclure du pouvoir politique des groupes historiquement dominant ou important numériquement⁸².

En premier lieu, la pratique de certains Etats montre qu'il y a des groupes minoritaires en nombre qui peuvent, au moyen d'alliances avec d'autres groupes, exercer une domination politique. C'est le cas par exemple au Nigeria où des groupes historiquement dominant, comme les Efik ou les Ijaw, sont aujourd'hui politiquement marginalisés. En revanche, les changements dans les destins politiques de ces alliances peuvent modifier la situation d'un groupe ethnique, d'une position dans laquelle il jouit de l'accès au pouvoir à une situation de non domination. Les exemples les plus pertinents sont ceux du Rwanda et de l'Ethiopie où les groupes important numériquement – respectivement les Hutu et Oromo – ont été largement exclus du pouvoir. En outre, il faut dire que de nombreux groupes ethniques africains ont des relations traditionnelles politiques ou sociales avec d'autres peuples voisins qui peuvent être la source de rivalité ou d'alliances selon les circonstances⁸³.

En second lieu, il est incontestable qu'un nombre important d'Etats africains, au premier rang desquels, les pays francophones, manipulent, au moyen du vote⁸⁴, les différentes ethnies en vue de s'assurer un renouvellement régulier du personnel politique. L'Etat du Mali et celui du Niger semblent fournir la preuve de cette manipulation. En effet, au Mali, il a été

⁸⁰ MILHAT, C., « L'Etat constitutionnel en Afrique francophone : entre Etat de droit et « état de droit » », p. 62.

⁸¹ Sur ces notions, voir GAULME, F., « Tribus, ethnies, frontières », *Afrique contemporaine*, n° 164, 1992, p. 43.

⁸² Voir à ce propos SINDJOUN, L., « L'usage politique de l'ethnicité : la destruction du mythe de l'état abstrait », in *L'Etat ailleurs. Entre noyau dur et case vide*, Paris, Economica, 2002, pp. 212 et s.

⁸³ SLIMANE, S., « Reconnaître l'existence des minorités en Afrique », *op. cit.*, p. 2.

⁸⁴ KAKAI, S. H.F., *Le vote ethnique au Bénin : contribution à une étude sociopolitique de l'élection*, Thèse de doctorat, Université de Lomé, Faculté de droit, 2012, spécialement sur la problématique et l'éthnorégionalisation du vote, pp. 21-35, 316-345.

donné à la Cour constitutionnelle de constater qu'après les élections générales de 2002 que les bureaux de vote itinérants sont créés en fonction des fractions nomades et non en fonction des zones de peuplement. Plusieurs bureaux de vote itinérants, souvent de communes différentes et même de cercles différents, sont obligés de se présenter à un même endroit de peuplement déterminé à la recherche de leurs électeurs respectifs. Le déplacement des bureaux de vote itinérants a été à l'origine de nombreuses difficultés ayant conduit, dans certaines localités les présidents des bureaux de vote, à débarquer des délégués des candidats ou liste de candidats⁸⁵, en violation des dispositions de l'article 86 de la loi électorale qui interdisent l'expulsion d'un délégué d'un bureau de vote sans le faire remplacer par un suppléant. Ainsi, tous les Maliens, électeurs de l'intérieur, ne participent pas au vote de la même manière. Le vote des nomades est ethnicisé, exploité, politisé et manipulé selon l'agenda politique de tel ou tel groupe. Une fois encore, c'est le fait ethnique qui est à l'origine de l'introduction des circonscriptions spéciales au Niger. En effet, le code électorale a érigé en circonscriptions spéciales les huit (8) communes⁸⁶ rurales où vivent des « minorités ethniques ». Celles-ci sont 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 ou de familles pour se faire élire au scrutin majoritaire uninominal à un tour⁸⁷ alors qu'ils seront représentants de la Nation⁸⁸ au même titre que les autres candidats élus au scrutin de liste ouverte à la représentation proportionnelle, sans panachage, ni vote préférentiel, selon la règle de la plus forte moyenne⁸⁹. Il semble dès lors qu'au Niger comme ailleurs « *le droit électoral et la géosociologie électorale [sont] inhibés par le fait ethnique* »⁹⁰. Les « minorités ethniques » sont donc progressivement instrumentalisées. C'est le cas au Bénin où il est tenu grand compte de l'appartenance ethnique et régionale des candidats à l'occasion des élections

⁸⁵ Cour constitutionnelle du Mali, Elections générales de 2002. Observations et recommandations de la Cour constitutionnelle, Bamako, p. 17.

⁸⁶ C'est l'article 42 de l'ordonnance n° 2010-96 du 28 décembre 2010 portant code électorale de la République du Niger qui consacre les circonscriptions spéciales pour l'élection des députés. Voir *Journal Officiel de la République du Niger*, spécial n° 21 du 29 décembre 2010, p. 314. Les huit (8) circonscriptions spéciales sont : Bilma, Banibangou, Bankilaré, Bermo, Makalondi, N'Gourti, Tassara et Tesker.

⁸⁷ L'article 116 du code électorale de la République du Niger prévoit que lorsqu'il n'y a qu'un siège à pourvoir au niveau de la circonscription, l'élection a lieu au scrutin majoritaire uninominal à un tour. Est élu le candidat ayant obtenu la majorité des voix. En cas d'égalité des voix, il est procédé à un second tour dans les vingt et un (21) jours qui suivent la proclamation des résultats entre les candidats arrivés en tête.

⁸⁸ L'article 87 alinéa 1 de la Constitution nigérienne du 25 novembre 2010 dispose : « *Chaque député est le représentant de la Nation* ».

⁸⁹ Article 116 du code électorale de la République du Niger.

⁹⁰ KAKAI, S. H.F., *Le vote ethnique au Bénin : contribution à une étude sociopolitique de l'élection*, op. cit., p. 317. Cette réalité sociologique a aussi trouvé un terrain fertile au Cameroun. Voir en ce sens MOUANGUE KOBILA, J., « Droit de la participation politique des minorités et des populations autochtones. L'application de l'exigence constitutionnelle de la prise en compte des composantes sociologiques de la circonscription dans la constitution des listes de candidats aux élections au Cameroun », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 75, 2008, pp. 629-664.

législatives et présidentielles. Dans cette dernière hypothèse il est démontré clairement qu'« *une très forte mobilisation des électeurs du Sud autour d'un candidat sudiste peut, du coup, légitimer ce dernier dans la mesure où démographiquement, la population du Sud fait près de 70 % de la population du Bénin, or, il faut 51 % pour être élu Chef de l'Etat. Ainsi, l'équation électorale peut, même si ce n'est pas encore le cas, rendre unidimensionnelle le jeu électoral si les acteurs politiques arrivent à polariser plus ethniquement l'arène politique* »⁹¹. Ces stratégies et/ou techniques de captation des ethnies en politique ne sont pas sans incidences sur les modèles ou procédés de plus en plus utilisés par les dirigeants pour garantir la représentation des groupes minoritaires au sein des « centres » du pouvoir.

2. Le fait ethnique imprègne le jeu politique

Les nouveaux « remèdes » apportés par les Etats africains pour respecter les droits de toutes les minorités en matière de gestion des affaires publiques sont aussi diversifiés que l'est la réalité du fait ethnique sur le continent⁹². La pratique révèle deux procédés très constants.

Le premier se présente sous la forme d'une pratique communément appelée le dosage ethnique. La doctrine constitutionnaliste le définit « *[...] comme une technique de répartition ou de distribution 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* »⁹³. Cette technique a connu ses années de gloire dans la quasi-totalité des Etats sub-sahariens. Par exemple, au Bénin il a été créé « *un Conseil présidentiel composé des chefs des trois principaux partis politiques représentant les grands groupes ethno-régionaux du pays* » 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* »⁹⁴. Cette règle non écrite est aussi valable au Nigeria où l'on assiste à un jeu de chaise : lorsque le Président de la République fédérale est du Nord,

⁹¹ *Ibid.*, pp. 319-320.

⁹² Sur la réalité de l'ethnie en politique sur le continent africain, voir entre autres LONSDALE, J., « Ethnicité, morale et tribalisme politique », *Politique africaine*, « Le besoin d'Etat », n° 61, mars 1996 ; CHRETIEN, J.-P., « Hutu et Tutsi au Rwanda et au Burundi », in AMSELLE, J.-L., MBOLOKOLO, E. (dir.), *Au cœur de l'ethnie : ethnies, tribalisme et Etats en Afrique*, Paris, la Découverte, 1985 ; SINDJOUN, L., *L'Etat ailleurs. Entre noyau dur et case vide*, Paris, Economica, 2002.

⁹³ AHADZI-NONOU, K., « Réflexions sur un tabou du constitutionnalisme négro-africain : le tribalisme », *op. cit.*, p. 20.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 21.

le Vice-président est du Sud. Pour des pays comme le Cameroun ou le Niger, 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. Mais il faut souligner que le dosage ethnique tend à s'ériger aujourd'hui en règle remettant en cause les préceptes de l'unité nationale que tenait à rappeler un chef d'Etat : « *Ce serait une dangereuse illusion que certains de nos compatriotes prétendent avoir des droits et des privilèges particuliers, notamment dans le processus de nomination à des fonctions importantes, en dehors des critères autres que leurs compétences, leur engagement au service de l'Etat et de la nation, leur loyalisme et leur fidélité à l'égard des institutions, ainsi que l'exemple qu'ils sauront montrer et répandre, par leurs comportements, de leur conscience professionnelle et du respect de la légalité républicaine* »⁹⁵. Il faut par conséquent prendre garde à ne pas adopter une conception par trop africaine du dosage ethnique. Celui-ci doit revêtir une acception opératoire et non dogmatique, c'est-à-dire qui regrouperait une multitude d'ethnies qui seraient autant l'ensemble des citoyens et des terroirs.

Le second procédé, plus original, consiste à consulter et à faire participer effectivement les minorités aux politiques et programmes de développement. Ce procédé a été utilisé dans le contexte du programme national de développement participatif au Cameroun où des efforts ont été faits pour satisfaire les besoins des groupes minoritaires. C'est ainsi que dans le cadre du procédé de révision de la première stratégie nationale de réduction de la pauvreté (PRSP), le gouvernement a mené des consultations avec diverses composantes de la société, y compris avec les groupes minoritaires tels que les peulhs Bororo et les populations « pygmées ». Des efforts ont été également faits par d'autres Etats. Il en va ainsi pour le Congo qui met un accent particulier sur la participation comme élément essentiel d'une bonne gouvernance dans le contexte de la PRSP. Le cadre stratégique pour la réduction de la pauvreté au Burkina Faso établit aussi certaines priorités de développement que pourraient constituer le cadre idéal pour l'expression par les minorités de leurs propres priorités⁹⁶. Toutefois, il est important, au vu des questions touchant la consultation et la participation des groupes minoritaires aux politiques et aux programmes de développement, de tenir compte de la structure et des notions sociales de la représentation de ces groupes. Il convient aussi de

⁹⁵ BAYART, J.-F., « La société politique camerounaise (1982-1986) », *Politique africaine*, Le réveil du Cameroun, 22 juin 1986, p. 8.

⁹⁶ Sur ces différents procédés, voir *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*, op. cit., pp. 61-65.

relever et de déplorer le fait que très peu de documents des PRSP prévoient réellement les mécanismes spécifiques pour des consultations avec les minorités. Ceux qui prévoient ces mécanismes ne sont pas suffisamment participatifs ou adaptés aux méthodes de prise de décisions des personnes appartenant aux minorités pour assurer des résultats qui sont véritablement compatibles avec leurs propres besoins. D'où la prise de conscience par certains Etats africains de l'exclusion *de facto* des groupes minoritaires de la gestion des affaires publiques. Ces Etats ont alors décidé de mettre un terme à cette hypocrisie qui caractérisait les discours des dirigeants et la pratique politico-administrative⁹⁷. Ils ont dès lors constitutionnalisés les droits des minorités et ont adopté diverses mesures législatives et réglementaires pour mieux assurer la protection desdits droits.

II. Les droits des minorités, objet d'une protection juridique en gestation

Conscients que les régimes de protection des minorités répondent imparfaitement aux exigences de l'Etat de droit⁹⁸ et de la démocratie pluraliste, les Etats africains engagés dans le processus de démocratisation « voulu ou forcé » ont inventé de nouveaux outils susceptibles de défendre la cause des minorités. Ainsi, les Etats ont mis en place un nouveau cadre juridique de garantie des droits des minorités (A) tout en cherchant à préserver l'intégrité du territoire national, éviter les polémiques stériles et prévenir les conflits politiques⁹⁹. En revanche, dans le cadre de la protection des droits des minorités, les Etats n'ont pas mis en place des mécanismes spécifiques ; ils ont préféré utiliser les mécanismes nationaux relatifs à la protection des droits de l'homme en général. Mais, au regard des faiblesses inhérentes au système de cette protection, les droits spécifiques des minorités demeurent encore fragiles, et en tout cas très perfectibles (B).

A. Une protection garantie par un cadre juridique renouvelé

⁹⁷ MOUANGUE KOBILA, J., *La protection des minorités et des peuples autochtones au Cameroun. Entre reconnaissance interne contrastée et consécration universelle réaffirmée*, op. cit., p. 95.

⁹⁸ Pour une réflexion complète à ce sujet, voir CHEVALIER, J., *L'Etat de droit*, 5^{ème} éd., Paris, Montchrestien, Coll. Clefs, 2010 ; MILHAT, C., « L'Etat de droit en Afrique francophone : entre Etat de droit et « état de droit » » disponible sur www.francophonie-durable.org/documents/colloque-ouaga-a5-milhat.pdf.

⁹⁹ Sur ce dernier point, voir KEUTCHA TCHAPNGA, C., « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 63, 2005/3, pp. 451-491.

Faisant référence tantôt à une « *communauté nationale historiquement la plus défavorisée* »¹⁰⁰, tantôt aux « *populations marginales* » ou « *communautés vulnérables* »¹⁰¹, certaines constitutions africaines ont posé les premiers jalons en matière de protection spécifique des droits des minorités. Ce dispositif constitutionnel est complété par un arsenal juridique législatif et réglementaire. Quelques Etats africains – « *loin d’effacer ou d’ignorer les différences et spécificités, au point de faire disparaître la question des minorités derrière l’idéal d’unité et d’uniformité* »¹⁰² – ont adopté des lois et d’autres actes administratifs ayant actuellement un impact direct sur les droits des groupes minoritaires. Si les constitutions peuvent être considérées comme pionnières dans le domaine (1), les textes législatifs et réglementaires constituent une avancée révolutionnaire (2).

1. Les constitutions pionnières en matière de protection spécifique des droits des minorités

Plusieurs Etats africains ont formellement constitutionnalisé la protection des minorités avec la noble « *[...] ambition de faire cohabiter les différentes communautés nationales dans une société profondément divisée* »¹⁰³. A cet égard, la protection est une option politique que chaque Etat définit et traduit en fonction de ses particularités propres et de sa perception de son « fait minoritaire », d’où la variété des modes de protection. C’est pourquoi il convient de les réduire en synthétisant pour ne retenir que deux formes principales : une protection discrète et une autre qui se présente de manière explicite.

Au titre de la protection discrète, il faut, en premier lieu, retenir la Constitution namibienne du 21 mars 1990 qui prévoit, en son article 113, que l’Etat – employeur dans les services publics – doit « *veiller spécialement à leur structure équilibrée [quant à la composition ethnique]* ». Cette recherche de l’équilibre entre les différentes ethnies du pays est valable au niveau local puisque l’article 102 alinéa 4 de la même Constitution dispose que « *a local Authority shall include all municipalities, communities, village councils and other*

¹⁰⁰ Voir *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*, op. cit., p. 5.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² COURVOISIER, « Minorités et différences dans les cahiers de doléances : quelques exemples », in *Les minorités et leurs droits depuis 1789*, éd. L’Harmattan, 1989 cité par OURAGA, O., *Droit constitutionnel et science politique*, 4^{ème} édition, Abidjan, Les éditions ABC, 2007, pp. 131-132.

¹⁰³ MOUANGUE KOBILA, J., *La protection des minorités et des peuples autochtones au Cameroun. Entre reconnaissance interne contrastée et consécration universelle réaffirmée*, op. cit., p. 88.

organs of local government »¹⁰⁴. Il en ressort que le constituant namibien garantit le droit de participation des groupes minoritaires à la gestion des affaires publiques aux niveaux national et local. En deuxième lieu, la Constitution mozambicaine du 30 novembre 1990 consacre le partage équitable du pouvoir entre les différentes ethnies ou communautés vivant sur le territoire de l'Etat. Autrement dit, aux termes de l'article 116 de la Constitution, toutes les communautés (y compris les femmes) ont le droit de participer à la gestion des affaires publiques à tous les niveaux. Ce droit a été aussi consacré par la Constitution éthiopienne du 6 décembre 1994 qui garantit aux nations et aux nationalités ou peuples éthiopiens le droit à une représentation équitable au sein des gouvernements régionaux et du gouvernement fédéral, tout en protégeant l'utilisation de leur langue, en assurant leur autonomie administrative et leur représentation. S'il est vrai que la Constitution éthiopienne a accompli des progrès en termes de représentation et d'autonomie des différents groupes ethniques d'Éthiopie, il est tout aussi vrai qu'« *elle ne reconnaît pas explicitement la minorité nationale, ethnique, religieuse et linguistique ni le statut d'autochtone* »¹⁰⁵. En troisième lieu, il y a à s'intéresser à la Constitution malawite du 16 mai 1994 qui prévoit que l'Etat et toute personne doivent reconnaître et assurer la protection la plus complète aux droits des minorités. De manière plus spécifique, elle précise en son article 12 (IV) que le Sénat doit représenter proportionnellement les différents groupes¹⁰⁶. De même la Constitution ougandaise du 22 septembre 1995 fait obligation à l'Etat d'assurer une « *fair representation of marginalized groups on all constitutional and other bodies* » ; « *minorities have right to participate in decision making process and their views and interests shall be taken into account in the making of national plans and programmes* »¹⁰⁷. Le texte constitutionnel cristallise ici le droit des groupes minoritaires à la participation aux processus politiques et aux processus de prise de décisions. Dans le même ordre d'idées, mais avec beaucoup plus d'engagements précis dans la protection des droits des minorités et peuples autochtones, la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 fait figure d'exemple en ce sens qu'elle proclame dès le premier tiret de son préambule que « *[l']Etat assure la protection des minorités et préserve*

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 176-177.

¹⁰⁵ La Constitution éthiopienne reconnaît les nombreux groupes ethniques d'Éthiopie, mais ne distingue pas entre la nation, la nationalité ou les peuples ; « *elle ne reconnaît pas explicitement la minorité nationale, ethnique, religieuse et linguistique ni le statut d'autochtone* ». Voir Le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Implémentation de la Résolution 60/251 du 15 mars 2006*, titré « le Conseil des droits de l'homme », le rapport de l'expert indépendant sur les questions de minorités, Gay Mc DOUGALL, Mission en Éthiopie, A/HCR/4/9/Add.3, paragr. 7, 28 février 2008, cité in *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*, op cit., p. 22

¹⁰⁶ MOUANGUE KOBILA, J., *La protection des minorités et des peuples autochtones au Cameroun. Entre reconnaissance interne contrastée et consécration universelle réaffirmée*, op. cit., pp. 179-180.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 176.

les droits des populations autochtones conformément à la loi ». De plus, l'article 57 alinéas 2, 3 et 5 du même texte constitutionnel dispose que « [le] Conseil régional doit refléter les différentes composantes sociologiques de la région », qu'il « est présidé par une personnalité autochtone de la région élue en son sein pour la durée du mandat du Conseil ». Mais selon la doctrine, cette « codification de la protection des minorités et des peuples autochtones par le constituant de 1996 a davantage consisté à refléter le droit positif qu'à reconnaître des droits nouveaux. Elle est par conséquent plus déclarative que constitutive et plus descriptive que réformatrice des droits ainsi reconnus, même si elle n'est pas moins riche en virtualités »¹⁰⁸. Le plus important ici n'est ni dans le caractère antérieur ou novateur de l'œuvre du constituant mais dans la garantie juridique offerte aux minorités, c'est-à-dire leurs droits à participer effectivement à la gestion des affaires publiques de leur Etat au même titre que d'autres groupes ou communautés. Cette protection est comparable à celle de la Constitution de la République fédérale du Nigeria de 1999. En effet, celle-ci a établi la représentation et la participation équitable des Nigériens au gouvernement, y compris les minorités¹⁰⁹. Enfin, il convient de relever qu'il existe d'autres constitutions de la génération 1990 qui consacrent de manière parcellaire les droits économiques, sociaux et culturels¹¹⁰, le principe de l'égalité des genres¹¹¹ et des chances¹¹², la protection des plus faibles¹¹³, la « reconnaissance du statut historiquement diminué des langues »¹¹⁴, la décentralisation pour garantir la représentation¹¹⁵

¹⁰⁸ *Ibid.*, pp. 114-115.

¹⁰⁹ Section 14 (4) de la Constitution de la République fédérale du Nigeria. Fundamental Rights (Enforcement Procedure) Rules, 2008.

¹¹⁰ Aux termes de l'article 7 alinéa 1 de la Constitution érythréenne du 23 mai 1997: « 1. It is a fundamental principle of the State of Eritrea to guarantee its citizens broad and active participation in all political, economic, social and cultural life of the country ». la Constitution érythréenne est disponible en version anglaise sur www.wipo.int/wipolex/fr/text.jsp?file_id=215186.

¹¹¹ La Constitution ougandaise vise spécifiquement la représentation égale des femmes dans la vie politique de la nation. A défaut, la Constitution exige que chaque zone en Ouganda soit représentée par une femme, en tant que représentante spéciale des femmes (article 78 (1) (b)). Cette disposition a permis d'augmenter considérablement le nombre de femmes au parlement. La Constitution namibienne prône également l'égalité des chances, afin de permettre aux femmes de participer pleinement à toutes les sphères de la vie socio-politique.

¹¹² Spécifiquement l'article 186 alinéa 2 de la Constitution sud africaine du 8 mai 1996 révisée le 10 octobre 1996 prévoit la représentation dans la Commission for the promotion and protection of the rights of cultural, religious and linguistic communities.

¹¹³ L'article 37 alinéa 2 b) de la Constitution ghanéenne de 1996 consacre le principe de la protection et de la promotion des groupes vulnérables. L'article 26 de la Constitution du Lesotho en date du 10 mars 1993 dispose que « The state shall take appropriate measures in order to promote equality of opportunity for the disadvantaged groups in the society to enable them to participate fully in all spheres of public life ».

¹¹⁴ La section 6(2) de la Constitution sud-africaine de 1996 oblige l'Etat à prendre des mesures pratiques et positives pour élever le statut et promouvoir l'utilisation des langues autochtones. La section 6 (5) de la Constitution promeut la protection des langues khoi, nama et san.

¹¹⁵ L'article 35 alinéa 3 de la Constitution de la République gabonaise du 26 mars 1991 dispose : « Le Sénat assure la représentation des collectivités locales ».

et la participation des minorités ethniques aux processus politiques et de prise de décisions¹¹⁶, etc.

Quant à la protection spécifique, explicite, elle englobe les constitutions les plus récentes et les plus engagées dans la protection des droits des minorités. Il s'agit des Constitutions du Rwanda, du Burundi et de la République démocratique du Congo (RDC). La première, c'est-à-dire la Constitution rwandaise du 4 juin 2003, garantit « *le partage équitable du pouvoir* » à travers « *la recherche permanente du consensus* » et assure « *l'égalité entre tous les Rwandais et l'égalité entre les femmes et les hommes reflétée par l'attribution d'au moins trente pour cent des postes aux femmes dans les instances de prise de décision* »¹¹⁷. L'article 45 de la même Constitution prévoit que tous les citoyens ont le droit de participer à la gestion des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de leurs représentants librement choisis. Cependant, il est clairement établi que les Batwa sont absents de presque tous les partis politiques et ne peuvent occuper des postes dans ces formations politiques en raison des préjugés auxquels ils sont en général confrontés¹¹⁸. L'article 82 de la Constitution rwandaise traite de l'adhésion au Sénat. Hormis la garantie d'une représentation de trente pour cent de femmes, il contient une disposition qui permet au Président de la République de nommer huit (8) membres tout en respectant la représentation de la « *communauté historiquement la plus défavorisée* ». Cela permet de faire siéger un membre de la minorité des Batwa au Sénat.

De même, la Constitution burundaise du 28 février 2005 garantit la représentation des groupes ethniques spécifiques dans les instances nationales électives, notamment l'Assemblée nationale et le Sénat. Selon les dispositions constitutionnelles, trois (3) représentants de l'ethnie Twa¹¹⁹ siègent au Sénat tandis que le bureau de l'Assemblée nationale doit être formé dans le respect des équilibres politico-ethniques¹²⁰. La même Constitution prévoit que « *les Vice-Présidents appartiennent à des groupes ethniques et à des familles politiques différents* » et que « *le Ministre chargé de la force de défense nationale ne soit pas de la même famille politico-ethnique que le Ministre responsable de la police nationale* »¹²¹. Enfin, la Constitution burundaise précise que le gouvernement « *prend ses décisions et fonctionne de manière*

¹¹⁶ L'article 6 de la Constitution soudanaise du 1^{er} juin 1998 garantit la coopération et une « *fair distribution of authority* » entre les composantes nationales.

¹¹⁷ Article 9.3, 4 et 6 de la Constitution rwandaise du 4 juin 2003.

¹¹⁸ *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*, op cit., p. 47.

¹¹⁹ Article 163 de la Constitution Burundaise du 28 février 2005

¹²⁰ *Ibid.*, article 154.

¹²¹ *Ibid.*, article 112.

générale conformément à l'esprit du principe d'un gouvernement d'union nationale. Il prend ses décisions par consensus. Il prend également en compte la nécessité de maintenir un équilibre ethnique, régional, politique et entre les genres dans ses décisions et nominations »¹²². Ces dispositions témoignent des mesures spécifiques et précises prises par le constituant burundais pour assurer la représentation et la participation des ethnies aux instances politiques (Sénat, Assemblée nationale et gouvernement). Mais il est à relever qu'aux plus bas niveaux, c'est-à-dire à l'échelle communale, il existe un manque de participation des minorités, ce qui leur donne peu ou pas de contrôle sur leurs propres droits.

S'agissant de la Constitution de la RDC du 18 février 2006, elle met à la charge de l'Etat « *le devoir d'assurer et de promouvoir la coexistence pacifique et harmonieuse de tous les groupes ethniques* », « *la protection et la promotion des groupes vulnérables et de toutes les minorités* », et leur épanouissement. Ce sont là autant d'impératifs constitutionnels d'une importance capitale qui méritent d'être scrupuleusement respectés par les Etats africains qui aspirent à réaliser l'unité nationale dans la diversité ethnique, culturelle et religieuse. Pour atteindre ce noble objectif – la protection des minorités que le constituant appelle de tous ses vœux – il est nécessaire que la reconnaissance constitutionnelle des droits des minorités soit accompagnée par l'adoption des mesures spécifiques d'application. C'est à cette tâche que se sont attelés les législateurs et les membres de l'exécutif de certains pays qui ont su par leur audace briser les tabous et bousculer les habitudes déjà ancrées dans les discours politiques de plusieurs dirigeants afin de doter leurs Etats de textes législatifs et réglementaires assez novateurs relatifs à la protection spécifique des droits des minorités.

2. Les textes législatifs et réglementaires « révolutionnaires »

Un certain nombre d'Etats africains ont adopté des textes législatifs et réglementaires tendant à assurer la protection spécifique des droits des minorités. Ces textes et actes administratifs ont vocation à compléter ou à solidifier la protection constitutionnelle offerte aux groupes minoritaires. C'est le cas du Congo qui s'est doté d'une loi complète protégeant les droits spécifiques des populations « pygmées ». Cette loi a été adoptée dans le cadre de l'article 4 (6) de la Constitution congolaise du 20 juin 2002 qui prévoit la protection des minorités ethniques. Pour mieux protéger les droits de ces groupes, la loi a identifié les critères suivants : l'identité culturelle et les institutions, les coutumes et les traditions qui les

¹²² *Ibid.*, article 113 alinéas 2 et 3.

distinguent d'autres groupes, et le fait que les « pygmées » se distinguent d'autres selon ces critères¹²³. Il est à relever que si la loi a fait naître de nombreux espoirs auprès des populations « pygmées », elle tarde à entrer en application.

D'autres mesures législatives et réglementaires ont été prises par certains Etats africains pour rendre effectifs les droits des minorités. Dans les pays de l'Afrique centrale, notamment en RDC¹²⁴, en République du Congo¹²⁵, en République centrafricaine¹²⁶, au Gabon¹²⁷ et au Cameroun¹²⁸, le code forestier fait état de communautés locales auxquelles il accorde des droits spécifiques. Mais dans des milieux forestiers, en particulier dans les sites protégés, les droits d'utilisation sont également, souvent sévèrement limités, de même que les droits à la chasse ou au pâturage. Ainsi, les droits coutumiers conférés par le code de la République centrafricaine autorisent seulement certaines formes de droits d'utilisation, à savoir : la collecte des fruits ou plantes médicinales, l'exploitation de bois à des fins de construction ou pour fabriquer certains objets¹²⁹. En RDC, le code forestier prévoit des droits coutumiers d'utilisations limités aux ressources naturelles¹³⁰. C'est dire qu'il y a plusieurs aspects liés aux droits d'utilisation, prévus par les codes forestiers, qui demeurent restrictifs sans parler de certaines ambiguïtés qui les caractérisent en ce qui concerne la définition des titulaires des droits spécifiques. Les codes évoquent les populations locales sans en donner, exactement, une signification claire ; ce qui constituerait un grand souci pour les communautés minoritaires qui dépendent grandement des ressources de la forêt.

Les Etats ont également adopté de nouveaux régimes fonciers et de nouvelles lois relatives aux droits individuels à la terre, ainsi que l'attribution à l'Etat des terres traditionnellement possédées par les minorités. Beaucoup de pays africains reconnaissent les

¹²³ Elaborée à partir de 2004, adoptée en fin 2010 et promulguée en février 2011, la loi définit les groupes auxquels elle s'applique : « *Au sens de la présente loi, on entend par populations [...] pygmées, les populations qui se distinguent des autres groupes de la population nationale par leur identité culturelle, leurs institutions et qui sont régies par des coutumes et traditions qui leur sont propres* ».

¹²⁴ L'article 17 de la loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier de la RDC définit les communautés locales comme « *une population traditionnellement organisée sur la base de la coutume et unie par des liens de solidarité clanique ou parenté qui fondent sa cohésion interne. Elle est caractérisée, en outre, par son attachement à un terroir déterminé* ».

¹²⁵ Loi n° 004/74 portant code forestier de la République du Congo.

¹²⁶ Loi n° 90/003 de 1990 portant code forestier de la République centrafricaine.

¹²⁷ Loi n° 0016101 du 31 décembre 2001 portant code forestier du Gabon.

¹²⁸ Loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche au Cameroun ; Décret n° 95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts.

¹²⁹ Articles 20 et 21 du code forestier de la République centrafricaine.

¹³⁰ L'article 36 du code forestier de la RDC dispose : « *Les droits d'usage forestier des populations vivant à l'intérieur ou à proximité du domaine forestier sont ceux résultants de coutumes et traditions locales, pour autant que ceux-ci ne soient pas contraires aux lois et à l'ordre public* ».

droits coutumiers parmi les formes de droit à la terre¹³¹. Cela est un aspect important pour les minorités ethniques. De plus, les Etats ont introduit des mesures législatives de conservation de certains lieux et environnements protégés. Ces cadres et ces dispositions juridiques devraient bénéficier aux minorités qui possèdent rarement des titres de propriété – à titre individuel ou communautaire. Mais dans beaucoup de cas, la condition pour les minorités de devoir obtenir un statut juridique avant de pouvoir revendiquer des droits collectifs aux terres les empêche de pouvoir jouir des droits prévus dans la loi. Les droits spécifiques des minorités sont rarement ou jamais des droits de propriété, et sont au mieux simplement des droits d'utilisation ou de possession, ce qui signifie que les groupes minoritaires demeurent dans une position précaire par rapport à la propriété, la possession, les droits d'usage et la sécurité de leurs terres¹³².

Les Etats africains ont aussi pris des mesures législatives et réglementaires pour assurer une meilleure protection des droits des minorités dans le cadre de la décentralisation et des élections. Ainsi, la loi du 29 décembre 2006 fixant les conditions d'élections des députés à l'Assemblée nationale du Cameroun prévoit que « *[l]a déclaration de candidature mentionne [...] les indications sur la prise en compte des composantes sociologiques de la circonscription dans la constitution de la liste* »¹³³. Cette exigence est valable en ce qui concerne les élections des conseillers municipaux¹³⁴ et des sénateurs¹³⁵ au Cameroun. La loi ougandaise sur le gouvernement local traite de ses unités organisées au niveau du village, de la tribu, du comité, du sous-comité et de la zone. Cependant, les structures des appareils administratifs au niveau de la paroisse et du village sont tel que le groupe ethnique dominant possède une garantie à la représentation. Cela montre *a contrario* qu'un groupe non-dominant a un droit de participation très limitée dans beaucoup de villages. Cette situation est semblable à celle d'un village à ethnie minoritaire faisant automatiquement partie des villages voisins, ce qui lui empêche d'exercer tout pouvoir de prise de décision à ce niveau¹³⁶.

¹³¹ Voir aussi la Loi agraire de 1963 du Gabon ; les ordonnances n° 25/PR et 1/76/PR du Gabon relatives aux terres visiblement ni utilisées ni occupées ; Loi organique n° 08/2005 sur le régime de la terre au Rwanda ; Loi sur les terres en administration fiduciaire (*Trust Lands Act laws of Kenya*), Loi communale n° 5 de réforme foncière de 2002 de la Namibie.

¹³² *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, op. cit.*, pp. 124 et s.

¹³³ Loi n° 2006/009 du 29 décembre 2006 modifiant et complétant la loi n° 91-20 du 16 décembre 1991 fixant les conditions d'élection des députés à l'Assemblée nationale du Cameroun.

¹³⁴ Loi n° 92/002 du 14 août 1992 fixant les conditions d'élections des conseillers municipaux, telle que modifiée et complétée par la loi n° 2006/10 du 29 décembre 2006.

¹³⁵ Loi n° 2006/005 du 14 juillet 2006 fixant les conditions d'élection des sénateurs.

¹³⁶ A titre illustratif, la loi n° 3-2003 du 17 janvier 2003 sur la décentralisation en République du Congo place le village en tant que plus petite entité administrative. Le décret n° 2003-20 du 6 février 2003 dispose qu'un village est établi par un arrêté du

Enfin, en réaction à l'égalité des genres prônée par les textes internationaux relatifs aux droits de l'homme, l'Ouganda a adopté la loi sur le gouvernement local qui réserve aux femmes le tiers (1/3) des sièges de chaque conseil de district et des conseils inférieurs¹³⁷. De même, le Niger a adopté la loi n° 2000-008 instituant le système de quota de femmes¹³⁸. Cette loi dispose que vingt cinq pour cent (25%) des postes doivent être réservés aux femmes lors de la désignation des membres du gouvernement et aux promotions de carrières. En outre, la loi fait obligation aux partis politiques de tenir compte de dix pour cent (10%) de femmes dans la constitution de liste lors des élections législatives et municipales. S'il est vrai que la loi est respectée dans les faits, il est aussi vrai que cela ne représente rien au regard du poids démographique qu'elles constituent (50,3% de la population nigérienne)¹³⁹. Il s'agit là d'une situation d'autant plus mal vécue par les intéressées qui occupent bien souvent des fonctions sociales de première importance au Niger en particulier et dans beaucoup de pays africains en général. Cette situation démontre également que la protection est une nécessité qui ne peut être assurée pour le moment qu'au moyen de mécanismes internes.

B. Une protection interne limitée

Il est du devoir des Etats de protéger les droits des minorités vivant sur leur territoire. Ils sont à ce titre appelés à donner effet aux textes qu'ils ont eux-mêmes adoptés et aux dispositions des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme (y compris les minorités) qu'ils ont ratifiés. Cette protection dépend, d'une part, de la compétence quasi-exclusive conférée aux juridictions internes pour connaître des violations des droits spécifiques aux minorités (1) et, d'autre part, du contenu des règles de droit interne en matière de protection des personnes appartenant aux minorités (2).

1. Le rôle décisif des juridictions internes

Le degré d'effectivité des différentes règles de protection des droits des personnes minoritaires dépend essentiellement des juridictions nationales. Celles-ci sont censées être accessibles à toutes les victimes des violations ; ce qui devrait permettre aux personnes

préfet, qui nomme le chef du village, aussi bien que ses fonctions. Les minorités du Congo font automatiquement partie des villages voisins, ce qui les empêche d'exercer tout pouvoir de prise de décision à ce niveau.

¹³⁷ Voir Local Government Act, sec. 10 (e) et 23 (e).

¹³⁸ Loi n° 2000-008 du 7 juin 2000 instituant le système de quota en faveur des femmes du Niger.

¹³⁹ Voir l'Indice du développement humain (IDH) du Niger pour 2011 publié par le Programme des Nations Unies sur le développement (PNUD) disponible sur www.un.org

minoritaires de se plaindre auprès de « l'autorité compétente judiciaire, administrative ou législative ou tout autre autorité compétente selon la législation de l'Etat »¹⁴⁰.

Certaines constitutions africaines ont introduit des recours nouveaux comme par exemple la saisine individuelle de la juridiction constitutionnelle (conseil ou cour constitutionnel(le)) au Bénin¹⁴¹, au Congo¹⁴², au Niger ou au Tchad¹⁴³.

Le contrôle de constitutionnalité est en effet un moyen permettant, notamment, d'écarter des dispositions législatives qui violeraient les droits de tous les citoyens consacrés par la Constitution de l'Etat considéré¹⁴⁴. En marge de ce contrôle exercé par les cours et conseils constitutionnels, les juridictions ordinaires peuvent également contribuer à rendre effectifs les droits des groupes minoritaires. Les juridictions nationales sont appelées à traiter de toutes les violations avérées ou supposées des droits des minorités, c'est-à-dire que lorsqu'elles sont saisies par un groupe victime, elles doivent se prononcer sur la façon dont ce groupe est traité par son propre Etat. Mais force est de constater que la réalité de l'impunité des responsables de violations des droits des groupes minoritaires mine la légitimité du système légal aux yeux de ces groupes¹⁴⁵. Trois affaires illustrent parfaitement cet état de fait : le scandale du « mariage gay » de février 2008¹⁴⁶, l'arrestation des « neuf homosexuels de Mbao »¹⁴⁷ en décembre 2008 au Sénégal et le jugement de trois personnes au Cameroun pour homosexualité¹⁴⁸.

Les deux premières affaires ont révélé que pour les « hommes gays et perçus comme tels au Sénégal », le sentiment anti-gay est le résultat de la manipulation entretenue par

¹⁴⁰ Article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966.

¹⁴¹ La saisine se fait par voie d'action ou d'exception conformément à l'article 122 de la Constitution.

¹⁴² Par voie d'action ou d'exception conformément à l'article 148 de la Constitution.

¹⁴³ Par voie d'action seulement, respectivement articles 132, 171 de la Constitution.

¹⁴⁴ MBORANTSUO, M.-M., *La Contribution des Cours constitutionnelles à l'Etat de droit en Afrique*, Paris, Economica, 2007.

¹⁴⁵ Voir *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*, op. cit., p. 70.

¹⁴⁶ En février 2008, le mensuel people sénégalais intitulé *Icône* publie plus de vingt photos d'une fête ayant eu lieu en 2006. Le magazine affirme que les photos sont celles d'homosexuels participant à une cérémonie de « mariage gay ». Plusieurs visages sont reconnaissables sur les photos. D'autres journaux les publient ensuite. Elles suscitent les condamnations indignées de chefs religieux et de leurs organisations. La police procède à l'arrestation de plusieurs hommes apparaissant sur les photos. Ces hommes ont rapidement été relâchés. Human Rights Watch *Craindre pour sa vie. Violences contre les hommes gays et perçus comme tels au Sénégal*, Rapport novembre 2010, p 5.

¹⁴⁷ En décembre 2008, soit seulement quelques jours après avoir accueilli la conférence internationale ICASA sur le Sida et les IST, la police arrête neuf membres d'AIDES Sénégal, association de lutte contre le VIH/SIDA menant des actions éducatives et d'informations auprès de la communauté des homosexuels. Les membres de l'association sont accusés de comportements homosexuels et d'association de malfaiteurs sur le fondement respectivement des articles 319.3 et 328 du code pénal sénégalais. Un tribunal de première instance les condamne à huit (8) ans de prison pour « conduite indécente et actes contre-nature ». Mais la Cour d'appel de Dakar a exigé leur libération immédiate le 19 avril 2009. *Ibid.*, pp. 5-6.

¹⁴⁸ Selon la police, trois camerounais avaient été surpris alors qu'ils avaient des rapports sexuels à bord d'un véhicule dans le quartier Essos à Yaoundé en juillet 2011. Tous trois avaient été inculpés de « fait d'homosexualité » par le tribunal de Ekounou (Yaoundé). Deux des prévenus ont été incarcérés et le troisième a bénéficié d'une mesure de liberté provisoire. www.jeuneafrique.com/actu/2011

certaines représentants politiques et religieux dont le discours de haine exacerbée a conduit à une recrudescence des actes de violence commis par diverses personnes à l'encontre des hommes gay ou perçus comme tels¹⁴⁹. Les arrestations arbitraires et les mauvais traitements infligés par la police, ainsi que les actes de violence commis par des acteurs non étatiques n'ont pas été jugés par les juridictions sénégalaises.

Dans la troisième affaire, il ressort du propos de l'avocat camerounais des trois personnes poursuivies « pour homosexualité » que l'attitude et les commentaires du juge tout le long des « *débats laissaient transparaitre qu'il est homophobe* »¹⁵⁰. Ces trois exemples montrent que les minorités sont victimes d'une exclusion *de facto* malgré la consécration de l'égalité de tous les citoyens devant la loi. De plus, la pratique des juridictions révèle les principaux obstacles que doivent surmonter les minorités dans leur quotidien, et la façon dont ils sont traités par les Etats africains. Parmi ces contraintes, on ne peut passer sous silence l'accès à la justice qui constitue un « *droit à la protection de la loi* »¹⁵¹ reconnu et garanti par les instruments nationaux et internationaux relatifs aux droits de l'homme¹⁵².

Les systèmes juridiques des pays africains garantissent l'accès à la justice pour tous. Mais la réalité est très différente en ce qui concerne les minorités. En effet, l'accès à la justice pour ceux-ci est certes très limité, mais les obstacles sont encore plus aigus lorsqu'il s'agit d'eux pour plusieurs raisons. En premier lieu, « *l'accès à la justice des [minorités] est influencé par le dysfonctionnement général des systèmes légaux et par des facteurs tels que le manque d'expérience ou de compétence des juges, et par leur manque d'indépendance. Dans beaucoup de pays africains, les juges manquent de connaissances légales ou de formations, particulièrement dans les milieux ruraux. Ce facteur combiné au manque d'infrastructures et de logistique juridique, tend à rendre très dur l'accès à la justice des gens marginalisés et pauvres* »¹⁵³. Le second obstacle auquel les minorités doivent faire face quand ils essayent d'accéder à la justice est de nature pratique. Par exemple, la majorité des minorités ethniques

¹⁴⁹ Human Rights Watch *Craindre pour sa vie. Violences contre les hommes gays et perçus comme tels au Sénégal*, op. cit., pp.1, 7

¹⁵⁰ www.jeuneafrique.com/actu/2011

¹⁵¹ Article 17 (2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966.

¹⁵² En son article 7 alinéa 1, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples garantit d'importants éléments liés à l'accès à la justice : « 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend :

- (a) Le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur ;
- (b) Le droit à la présomption d'innocence, jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie par une juridiction compétente ;
- (c) Le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix ;
- (d) Le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale ».

¹⁵³ *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*, op. cit., p. 69.

vivent dans des régions rurales éloignées, loin des villes les plus importantes et donc loin des tribunaux. En troisième lieu, le coût des procédures constitue un autre facteur qui empêche les minorités d'avoir accès à la justice. L'accès à celle-ci devient *de facto* « un luxe destiné aux riches, aux instruits et à ceux qui possèdent le pouvoir politique. Les pauvres ne peuvent pas se permettre des services aussi coûteux »¹⁵⁴. Enfin, l'analphabétisme ambiant et généralisé des groupes minoritaires, l'impartialité des juges, la corruption en milieu judiciaire et l'interférence de l'exécutif dans le pouvoir judiciaire sont des facteurs qui empêchent les minorités d'avoir accès à la justice. Le dysfonctionnement du système judiciaire et le manque cruel de procédures adéquates affectent négativement les droits des groupes minoritaires ; ce qui autorise à se pencher sur les limites des voies et moyens de droit reconnus aux minorités en vue de protéger leurs droits.

2. Les limites des règles internes de protection des groupes minoritaires

Les minorités restent fondamentalement soumises, dans la jouissance même de leurs droits, à la volonté des constituants qui sont restés fortement marqués par l'influence de la vision classique des relations intercommunautaires. C'est ainsi que, dans la plupart des constitutions africaines, des clauses restrictives sont prévues. Celles-ci sont susceptibles d'anéantir les droits des minorités. C'est le cas de la clause « du respect de la loi », inhérente certes à tout régime de libertés publiques, mais qui s'impose dans la manière de la concevoir comme leur double négatif.

Il en va ainsi un peu partout des normes constitutionnelles consacrées aux droits et devoirs des partis politiques. C'est l'exemple de l'article 9 de la Constitution nigérienne du 25 novembre 2010 qui, après avoir défini les conditions de création des partis politiques et les obligations leur incombant, se conclut par un groupe de mots « *...se forment et exercent leurs activités librement, dans le respect des lois et règlements en vigueur* ». Ce même article 9 pose l'interdiction des partis politiques du fait de leur « *caractère ethnique, régionaliste ou religieux* » mais il renvoie à une loi pour déterminer les sanctions éventuelles à infliger aux contrevenants. Selon l'article 55 de la Constitution du Burundi, les partis politiques sont tenus

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 67. En 2006, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a exprimé ses inquiétudes concernant des difficultés encourues par les gens victimes de la pauvreté, « nombreux appartenant aux groupes san/basarwa et à d'autres tribus non tswana pour avoir accès aux cours de droit commun, en particulier à cause des honoraires élevés, de l'absence d'assistance judiciaire dans la plupart des cas, et des difficultés à accéder à un service d'interprétation ». Doc de l'ONU, CEDR/C/BWA/Co/16, 4 avril 2006, *ibid.*, p. 68.

« au respect, à la sauvegarde et (à) la consolidation de l'unité nationale et à la proscription de l'intolérance, de l'ethnisme, du régionalisme, de la xénophobie, du recours à la violence sur toutes les formes ». Ce sont là des motifs au refus de la création des partis politiques ou de leur dissolution, sur la base de concepts au contenu insaisissable, exposant ainsi la jouissance des droits des minorités à l'arbitraire des gouvernants. Il s'ensuit que les constituants de ces pays ont consacré une « limite générale qui renvoie à la conception étroitement étatiste du respect de la légalité en Afrique et qui se traduit par la restriction tendancielle des droits... »¹⁵⁵. A travers ces interdictions diverses des partis politiques identitaires ou religieux, il est aisé de constater que ce sont les minorités elles-mêmes qui sont exclues de l'espace politique public en Afrique. Il est également vrai que ce faisant, les Etats se méfient des différents courants fondamentalistes dont ces partis politiques peuvent être les vecteurs dans un champ politique saturé par des pratiques contraires aux droits de l'homme.

Une autre limite non négligeable vient du caractère abstrait des règles protectrices dont la mise en œuvre dépend beaucoup plus de la situation réelle, objective, dans laquelle se trouvent les groupes minoritaires. Par exemple, certaines minorités du Nigeria (notamment Ogoni et Ijaw) ont prétendu que la loi de 1969 sur le pétrole – dénommée loi des règlements de forage et de productions¹⁵⁶ – les a aliénés de la richesse du pétrole et a causé de sévères dégradations à l'environnement, notamment leurs terres et les points d'eau (les deux principaux moyens de subsistance du peuple Ogoni). Cette réclamation a été suivie d'effet puisque la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a soutenu que le gouvernement nigérian a violé le droit des peuples Ogoni de disposer de leurs richesses et de leurs ressources naturelles. Elle a affirmé que « les gouvernements ont le devoir de protéger leurs citoyens, non seulement en adoptant des législations appropriées et en les appliquant effectivement, mais également en protégeant lesdits citoyens d'activités préjudiciables qui peuvent être perpétrées par les parties privées »¹⁵⁷. Dans le cadre de l'exécution de cette

¹⁵⁵ LO, G. A., « Droit constitutionnel et minorités en Afrique », in AIDC, *Droit constitutionnel et minorités*, op. cit., p. 361.

¹⁵⁶ La loi de 1969 sur le pétrole prévoit l'exploration du pétrole des eaux territoriales et du plateau continental du Nigeria et donne la propriété de tout le revenu des ressources terrestres et maritimes au gouvernement fédéral et pour tout autre fait fortuit en la matière.

¹⁵⁷ Voir Communication 155/96, *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Economic Rights Action Center for Economic and Social Rights (CESR) c. Nigeria*, in *Recueil africain des décisions des droits humains*, Pretoria University Law Press, 2001, p. 60, para. 57. Voir aussi NWOBKE, "The African Commission on Human and Peoples' Rights and the Demystification of Second and Third Generation Rights under the African Charter : Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Economic Rights Action Center for Economic and Social Rights (CESR) c. Nigeria", *African Journal of Legal Studies*, n° 2, 2005, pp. 129-146.

« décision », l'Etat nigérian leur a été attribué 13 % des revenus du pétrole¹⁵⁸. Cette « décision » de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples rappelle une autre : celle rendue dans l'affaire *Centre for Minority Rights Development (Kenya) et Minority Rights Group International au nom de Endorois Welfare Council c. Kenya* à travers laquelle la Commission s'est prononcée sur le droit au développement et a également détaillé les droits des peuples autochtones en Afrique. Dans cette affaire, le gouvernement kenyan a exproprié le peuple Endorois, une communauté autochtone, de ses terres ancestrales autour du Lac Bogoria sans consultation appropriée ni compensation. En conséquence, le peuple Endorois ne pouvait pas accéder à ses sites religieux situés dans la région du Lac Bogoria. Les plaignants soutiennent qu'il s'agit-là d'une violation de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Dans sa décision majeure, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a estimé que la culture, la religion et le mode de vie d'un groupe minoritaire (cas du peuple Endorois) sont inextricablement liés à ses terres ancestrales. Elle a estimé que le gouvernement du Kenya est en violation des droits précités du peuple Endorois et a demandé instamment aux autorités d'autoriser la communauté Endorois à accéder aux sites interdits au Lac Bogoria et aux sites avoisinants pour la jouissance de leurs droits culturels et à la religion. La Commission a exigé le paiement d'une réparation adéquate pour les pertes subies ainsi que le paiement de royalties à la communauté Endorois à partir des activités économiques existantes, et d'en rapporter à la Commission quant à la mise en œuvre de ces recommandations¹⁵⁹.

Il résulte de ces exemples que l'affirmation solennelle de l'égalité entre tous les citoyens n'est pas suffisante pour assurer l'intégration dans la communauté nationale des minorités, leur donner les chances d'y être accepté, de jouir des mêmes droits, et surtout avec la même chance d'imprimer sur l'Etat, cette « *res publica* », la marque de son identité propre.

Au terme de cette étude, il se dégage une tendance à la « constitutionnalisation » des droits des minorités, phénomène qui traduit un besoin renforcé d'assurer la cohérence, par le haut, des différentes branches du droit. Dans ce sillage, il convient de retenir que des normes protectrices ont été explorées, qui, si elles étaient suivies, permettraient de reconnaître les droits des groupes minoritaires et de renforcer l'effectivité de leurs droits. Mais, dans un domaine réfractaire aux prescriptions directives tel que le droit des minorités, le succès de

¹⁵⁸ *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, op. cit., p. 115.*

¹⁵⁹ *Communication Centre for Minority Rights Development (Kenya) et Minority Rights Group International au nom de Endorois Welfare Council c. Kenya (2009) RADH 75 (CADHP 2009), pp. 75 et s.; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Centre*

toute action positive des Etats africains doit nécessairement passer par la garantie de la stabilité et la paix durable en Afrique. Pour atteindre cet objectif, il faut aussi tenir compte des traditions et coutumes africaines qui privilégient avec succès les médiations entre les groupes ethniques, et facilitent les bonnes relations et un respect mutuel entre les ethnies. Si des efforts sont déployés pour assurer la protection des minorités en Afrique conformément au droit international, il serait également judicieux de profiter de certaines traditions afin de construire de véritables sociétés multiculturelles en Afrique¹⁶⁰.

L'intérêt que présentent ces valeurs spirituelles ou de civilisation traditionnelle africaines pour la protection des personnes, spécialement minoritaires est considérable puisqu'il est généralement admis que les institutions et règles africaines en question sont, du point de vue des rapports humains, plus marquées par la recherche de compromis et de dialogue, indispensables pour concilier les droits des groupes existants dans des sociétés marquées par le pluralisme. Quelques exemples peuvent en illustrer la teneur : le recours à ces institutions et règles aux Rwanda dans les efforts de règlement « judiciaires » des suites du génocide, en Afrique du Sud et tout récemment au Togo où ces traditions ont inspiré le choix du processus « *Vérité, Justice et Réconciliation* ». Il s'ensuit que ces valeurs, à la fois spirituelles et traditionnelles, ouvrent au juge africain qui en a « l'audace », un véritable boulevard, en particulier dans son rôle de protecteur des citoyens et de gardien des normes de l'Etat de droit, pour peu qu'il accepte de procéder à une interprétation substantive des données et valeurs « culturelles », « spirituelles »¹⁶¹ et de « civilisation »¹⁶², comme lui en fait droit si libéralement le constituant africain¹⁶³. N'est-ce pas là le gage et le défi à relever pour tout gardien dans son œuvre de protection des citoyens minoritaires ?

¹⁶⁰ Sur cette problématique, voir SLIMANE, S., « Reconnaître l'existence des minorités en Afrique », *op. cit.*, p. 6.

¹⁶¹ Au Tchad, l'accent est mis sur « les valeurs africaines de solidarité et de fraternité » (Préambule de la Constitution) tandis que l'Etat a le « devoir de sauvegarder et de promouvoir les valeurs nationales de civilisation » (article 33 de la Constitution).

¹⁶² La Constitution nigérienne du 25 novembre 2010 dispose à travers son préambule : Le « *peuple nigérien souverain (est), profondément attaché aux valeurs de civilisation qui fonde (sa) personnalité...* ».

¹⁶³ LO, G. A., « Droit constitutionnel et minorités en Afrique », in AIDC, *Droit constitutionnel et minorités*, *op. cit.*, p. 345.

Publié officiellement sur le site de la **Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique** (Afrilex) : <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/>

Relayé par [Légibénin](#), site d'information juridique et de recherche juridique au Bénin