

NATION  
CONSEIL  
DE SECURITE

**FILE COPY**  
**RETURN TO**  
**DISTRIBUTION**  
Bureau C. 111



Distr.  
GENERALE  
S/5658  
20 avril 1964  
FRANCAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

---

RAPPORT DU SECRETAIRE GENERAL EN APPLICATION DE LA RESOLUTION  
ADOPTEE PAR LE CONSEIL DE SECURITE A SA 1078<sup>ème</sup> SEANCE, LE  
4 DECEMBRE 1963 (S/5471)

I

Le 4 décembre 1963, le Conseil de sécurité a adopté une résolution (S/5471) concernant la question du conflit racial provoqué en Afrique du Sud par la politique d'apartheid du Gouvernement de la République sud-africaine.

Au paragraphe 1 du dispositif de cette résolution, le Conseil de sécurité engageait tous les Etats à se conformer aux dispositions de la résolution S/5386 du Conseil de sécurité en date du 7 août 1963; au paragraphe 5 du dispositif, il demandait solennellement à tous les Etats de mettre fin immédiatement à la vente et à l'expédition d'équipements et de matériels destinés à la fabrication ou à l'entretien d'armes et de munitions en Afrique du Sud.

Aux paragraphes 2, 3 et 4 du dispositif, le Conseil de sécurité priait instamment le Gouvernement de la République sud-africaine de cesser immédiatement l'application de ses mesures discriminatoires et répressives, réprouvait le fait, de la part de ce gouvernement, de ne pas avoir donné suite aux appels contenus dans les résolutions antérieures de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité et lui demandait à nouveau de libérer toutes les personnes emprisonnées, internées ou soumises à d'autres restrictions pour s'être opposées à la politique d'apartheid.

Au paragraphe 6 du dispositif, le Conseil de sécurité priait le Secrétaire général d'établir sous sa direction, et pour lui faire rapport, un petit groupe d'experts éminents et de le charger d'étudier les méthodes qui permettraient de régler la situation actuelle en Afrique du Sud par l'attribution intégrale, pacifique et ordonnée des droits de l'homme et des libertés fondamentales à tous les habitants sur l'ensemble du territoire, sans distinction de race, de couleur ou de croyance, et d'examiner le rôle que l'Organisation des Nations Unies pourrait jouer

dans la réalisation de cet objectif. Au paragraphe 7 du dispositif, le Conseil invitait le Gouvernement de la République sud-africaine à faire appel à l'assistance de ce groupe pour réaliser cette transformation pacifique et ordonnée.

Enfin, au paragraphe 8 du dispositif, le Conseil de sécurité priait le Secrétaire général de continuer à observer la situation et de faire rapport au Conseil de sécurité sur les faits nouveaux qui pourraient intervenir et, le 1er juin 1964 au plus tard, sur l'application de la résolution en question.

## II

En application du paragraphe 6 du dispositif, le Secrétaire général a annoncé en janvier qu'il avait désigné les personnalités ci-après comme membres du Groupe d'experts :

Mme Alva Myrdal  
Sir Edward Asafu-Adjaye  
M. Josip Djerdja  
Sir Hugh Foot  
M. Dey Ould Sidi Baba

M. Djerdja a présenté sa démission que le Secrétaire général a acceptée avec regret en mars 1964.

Le 20 janvier 1964, le Secrétaire général a informé le Représentant permanent de la République sud-africaine de la constitution du Groupe d'experts et l'a chargé de transmettre à son gouvernement la demande du Secrétaire général priant le Gouvernement sud-africain de donner au Groupe les moyens de visiter l'Afrique du Sud pour s'acquitter de ses responsabilités aux termes de la résolution du Conseil de sécurité.

## III

Le 5 février 1964, le Représentant permanent de la République sud-africaine a transmis au Secrétaire général la communication du Ministre des affaires étrangères dont le texte suit :

"Le Gouvernement de la République sud-africaine a été informé par son Représentant permanent à New York de votre demande l'invitant à faciliter la visite dans la République des membres du Groupe d'experts établi en vertu de la résolution du Conseil de sécurité datée du 4 décembre 1963.

/...

"Cette demande a été présentée en application des buts énumérés dans ladite résolution du Conseil de sécurité, dont le dessein principal est d'amener la 'transformation' des politiques appliquées en Afrique du Sud. Compte tenu de cet objectif proclamé sans ambiguïté aucune, il est manifestement impossible d'accueillir ce groupe, dont la visite n'a pas seulement pour objet arrêté une ingérence dans les affaires intérieures de la République et dont les membres sont invités à 'examiner le rôle que l'Organisation des Nations Unies pourrait jouer' à cet égard, mais dont on attend aussi qu'il prescrive la façon dont l'Afrique du Sud devrait être gouvernée et même, implicitement, quelles devraient être les dispositions de sa Constitution. Cette tentative sans précédent d'ingérence délibérée ne met pas seulement la République, comme elle mettrait tout autre Etat indépendant et souverain, dans l'impossibilité d'accueillir le Groupe ou n'importe lequel de ses membres, mais elle rend toute forme de coopération avec lui absolument impensable.

"De plus, le Groupe d'experts a été constitué avec un mandat et à des fins contraires aux principes reconnus du droit international et il a été établi en vertu d'une résolution déposée dans le dessein ouvertement agressif de saper à la base les droits souverains, notamment le droit naturel de légitime défense, d'un Etat Membre souverain et indépendant, fondateur des Nations Unies. Lorsqu'on considère l'attitude des Nations Unies à l'égard d'autres Etats Membres ayant des problèmes analogues, on ne peut voir dans la résolution qu'un nouvel exemple flagrant de la disparité de traitement qui est devenue une caractéristique marquante de l'action des Nations Unies durant ces dernières années.

"En outre, le préambule de la résolution, où sont énumérées les considérations qui ont conduit à l'établissement du Groupe d'experts, s'inspire d'accusations (notamment que 'la situation en Afrique du Sud trouble gravement la paix et la sécurité internationales') qui, comme on l'a souligné si souvent, sont entièrement dénuées de fondement. En fait, on y retrouve l'écho d'une accusation analogue concernant la situation dans le Sud-Ouest africain, accusation entièrement réfutée par la visite dans ce territoire de la mission Carpio.

"Les résultats de cette dernière visite ont très nettement démontré que toute courtoisie de la part de l'Afrique du Sud tendant à faciliter la tâche d'une mission des Nations Unies ne suscite aucune réaction fondée sur l'équité et la justice.

"Mises à part les considérations qui précèdent et sur lesquelles s'appuie la décision du Gouvernement sud-africain, je suis contraint d'ajouter que le Groupe d'experts qui cherche actuellement à se rendre en Afrique du Sud se compose de personnes qui, si estimables soient-elles à d'autres égards, ne possèdent aucune connaissance de première main concernant la situation en Afrique du Sud. Elles ont aussi individuellement la réputation d'être des adversaires résolus et irréductibles de la politique sud-africaine qui vise à éliminer la discrimination par un processus d'évolution séparée des peuples qui constituent la République. On ne saurait donc raisonnablement les considérer comme des observateurs indépendants et impartiaux.

"Enfin, à la lumière de l'expérience acquise en Afrique du Sud à la suite de la visite de la mission Carpio, on doit s'attendre que, s'il était invité en Afrique du Sud, le Groupe actuel se verrait à son tour empêché de produire un rapport objectif et serait obligé, quels que fussent les faits et témoignages recueillis, de se conformer dans ses conclusions aux buts et desseins des Etats qui mènent une campagne d'hostilité acharnée contre la République sud-africaine.

"Compte tenu de toutes ces considérations, on comprendra facilement pourquoi le Gouvernement de la République sud-africaine n'est pas disposé à accueillir le Groupe d'experts."

#### IV

Le Secrétaire général a l'honneur de joindre en annexe à la présente note le rapport que lui a présenté, le 20 avril 1964, le Groupe d'experts établi en application du paragraphe 6 du dispositif de la résolution S/5471 adoptée par le Conseil de sécurité le 4 décembre 1963.

ANNEXE

LETTRE ADRESSEE AU SECRETAIRE GENERAL LE 20 AVRIL 1964 PAR LA  
PRESIDENTE DU GROUPE D'EXPERTS ETABLI EN APPLICATION DE LA  
RESOLUTION DU CONSEIL DE SECURITE EN DATE DU 4 DECEMBRE 1963  
(S/5471) ET TRANSMETTANT LE RAPPORT DE CE GROUPE D'EXPERTS

J'ai l'honneur de transmettre ci-joint le rapport approuvé à l'unanimité par le Groupe d'experts établi en application de la résolution (S/5471) adoptée par le Conseil de sécurité le 4 décembre 1963.

Le Groupe présente ce rapport avant la date que vous avez fixée en raison de l'aggravation rapide de la situation en Afrique du Sud, de la nécessité urgente de suggérer une autre marche à suivre et du besoin impérieux d'adopter de nouvelles mesures pour donner effet à l'initiative du Conseil de sécurité.

Le Groupe est d'avis que tous les efforts doivent porter sur l'établissement d'une convention nationale, pleinement représentative de l'ensemble de la population de l'Afrique du Sud, qui serait chargée de frayer une voie nouvelle pour l'avenir.

Dans ce rapport, le Groupe présente des suggestions concernant l'établissement d'une telle convention nationale, l'assistance que les Nations Unies et d'autres organisations internationales peuvent offrir au peuple sud-africain pour l'aider à résoudre la situation actuelle, et les moyens d'exercer une pression concertée sur le Gouvernement sud-africain pour l'amener à accepter une solution pacifique et démocratique par l'intermédiaire d'une convention nationale.

Je saisis cette occasion pour vous exprimer la gratitude de tous les membres du Groupe pour les avis et l'assistance que vous leur avez prodigués dans l'accomplissement de leur tâche.

La Présidente,  
(Signé) Alva MYRDAL

## TABLE DES MATIERES

- I. Introduction
- II. Principaux éléments de la situation actuelle
  - A. Condamnation croissante et appels à une action positive
  - B. Intensification de la politique d'apartheid
  - C. Danger de conflit violent
  - D. Dangers sur le plan international
- III. Nécessité d'une convention nationale
- IV. Ordre du jour de la Convention nationale
  - A. Questions constitutionnelles
  - B. Questions économiques et sociales
  - C. Education
- V. Le rôle de l'Organisation des Nations Unies
- VI. Recommandations en vue d'une action du Conseil de sécurité
- VII. Conclusions

## I. INTRODUCTION

1. Notre groupe a été créé conformément à la résolution du Conseil de sécurité en date du 4 décembre 1963 (S/5471) dont les paragraphes pertinents sont ainsi conçus :

"6. Prie le Secrétaire général d'établir sous sa direction, et pour lui faire rapport, un petit groupe d'experts éminents et de le charger d'étudier les méthodes qui permettraient de régler la situation actuelle en Afrique du Sud par l'attribution intégrale, pacifique et ordonnée, des droits de l'homme et des libertés fondamentales à tous les habitants sur l'ensemble du territoire, sans distinction de race, de couleur ou de croyance, et d'examiner le rôle que l'Organisation des Nations Unies pourrait jouer dans la réalisation de cet objectif;

"7. Invite le Gouvernement de la République sud-africaine à faire appel à l'assistance de ce groupe pour réaliser cette transformation pacifique et ordonnée;".

2. Cette invitation donnait au Gouvernement sud-africain une nouvelle occasion d'offrir sa coopération; toutefois, le 5 février 1964, en réponse à la demande du Secrétaire général, ce gouvernement a indiqué qu'il refusait de nous accorder les facilités que nous lui avions demandées ou de coopérer d'une façon quelconque avec nous.

3. Bien que le Gouvernement sud-africain n'ait pas saisi cette occasion d'entamer une discussion directe sur la base de la résolution du Conseil de sécurité, nous avons eu d'amples moyens de connaître ses objectifs; sa politique, exposée à de nombreuses reprises, est d'ailleurs bien connue. Les déclarations faites récemment par ce gouvernement, ainsi que les mesures qu'il vient de prendre, sont une confirmation de son attitude et de ses intentions. Passant outre à tous les appels et à toutes les demandes qui lui ont été adressés, il persiste dans une politique universellement condamnée.

4. Il existe toutefois en Afrique du Sud des partis politiques, des organisations et des groupements dans tous les secteurs de la population qui ont également fait connaître leurs vues et formulé des propositions. Ils l'ont fait notamment par des publications, des déclarations, des discours parlementaires. Nous avons examiné leurs vues et entendu les témoignages des représentants de l'African National Congress, du Pan Africanist Congress, du South African Indian Congress

et du Coloured Peoples' Congress, ainsi que les témoignages de beaucoup d'autres qui ont une expérience directe de la situation en Afrique du Sud. Nous estimons maintenant être en possession d'un dossier suffisant tant sur la politique du Gouvernement sud-africain que sur les opinions des partis, organisations et groupements représentatifs qui s'opposent à cette politique<sup>1/</sup>.

5. Vous nous avez demandé de vous faire rapport le 15 mai 1964 au plus tard, et nous avons envisagé, un moment, la possibilité de faire de brèves visites dans les capitales de divers Etats africains afin d'entendre les avis de certains Sud-Africains en exil; mais ayant déjà pu rencontrer à New York et à Londres les dirigeants d'organisations africaines représentatives et tenant compte de la rapidité avec laquelle s'aggrave la situation, nous avons été amenés à renoncer à notre voyage en Afrique et à vous présenter d'urgence nos recommandations, avant même la date pour laquelle vous nous aviez d'abord demandé notre rapport.

6. Notre inquiétude augmente de plus en plus devant les dangers qui sont maintenant imminents, dangers qui menacent toute l'Afrique et ne peuvent manquer d'avoir des répercussions internationales d'une grande portée. En raison de l'étendue et de l'imminence de ces dangers, il est indispensable de prendre de nouvelles mesures pour donner effet à l'initiative du Conseil de sécurité.

7. Depuis notre désignation, le Gouvernement sud-africain a pris d'autres mesures qui ne peuvent qu'aggraver sérieusement la situation.'

En premier lieu, un nouveau projet de loi a été soumis au Parlement sud-africain le 18 février 1964 (The Bantu Laws Amendment Bill), ayant pour effet d'étendre considérablement la portée de mesures qui visent à priver des millions de Sud-Africains du droit élémentaire de travailler, de résider et de se déplacer dans de vastes régions du pays (87 p. 100 de la surface totale). Le désir de liberté est ainsi poussé au point d'ôter à la majorité des habitants jusqu'au droit de vivre et de travailler dans la plus grande partie de leur pays.

---

<sup>1/</sup> Les quatre cinquièmes de la population sont privés du droit de vote. Alors que le corps électoral n'était composé que de blancs, la moitié seulement des électeurs a voté en 1961 pour le parti nationaliste actuellement au pouvoir; les autres ont voté pour des partis qui s'opposent à la politique d'apartheid actuellement appliquée par le gouvernement et se sont prononcés pour des propositions tendant à engager un dialogue, sous une forme ou sous une autre, afin de trouver une politique de remplacement.



En deuxième lieu, bien que la situation dans le Sud-Ouest africain ne relève pas de notre mandat, nous nous sentons en devoir de souligner que l'intention récemment annoncée d'intensifier le système de l'apartheid dans le territoire sous mandat du Sud-Ouest africain (en dépit du fait que la question du Sud-Ouest africain a fait l'objet d'une action devant la Cour internationale de Justice) vient confirmer que le Gouvernement sud-africain renforce sa politique de discrimination raciale et en étend l'application.

En troisième lieu, les mesures répressives ont été intensifiées; nonobstant les résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale demandant l'amnistie pour les adversaires de la politique d'apartheid, des condamnés à mort ont été exécutés, d'autres condamnations à mort ont récemment été prononcées et des procès sont actuellement en cours contre des leaders nationaux éminents pour des infractions passibles de la peine capitale.

8. Nous estimons qu'en raison de la gravité croissante de la situation, il est d'autant plus nécessaire de signaler qu'il y aurait peut-être une solution laquelle on pourrait recourir pour éviter des conséquences absolument catastrophiques; c'est donc en ayant conscience du caractère urgent et dangereux de la situation que nous soumettons nos recommandations.

Nous tenons à énoncer tout d'abord un principe fondamental de première importance.

L'avenir de l'Afrique du Sud doit être réglé par le peuple de l'Afrique du Sud, tout le peuple de l'Afrique du Sud, au cours de discussions libres. Il ne peut y avoir ni règlement ni paix tant que la grande majorité des habitants est privée du droit fondamental de participer aux décisions concernant l'avenir de son pays. Nous sommes convaincus que le maintien de la situation actuelle, et notamment le refus d'assurer une représentation équitable, aboutira fatalement à un conflit violent et à une tragédie pour tout le peuple de l'Afrique du Sud. C'est pourquoi nous tenons à souligner, en tant que premier principe fondamental, que les consultations devraient réunir tout le peuple de l'Afrique du Sud, qui pourrait ainsi décider de l'avenir de son pays à l'échelon national.

Nous estimons que pour donner effet à ce principe essentiel, tous les efforts devraient tendre vers l'établissement d'une convention nationale pleinement représentative de la population tout entière. Cette convention nationale représentative examinerait les vues et les propositions de tous ses participants et tracerait une nouvelle voie pour l'avenir.

Nous estimons que la réprobation grandissante de l'opinion mondiale et l'insistance de plus en plus grande avec laquelle elle demande une action positive devraient maintenant être orientées vers la réalisation de cet objectif; c'est seulement par la voie d'une consultation et d'une coopération libres et démocratiques, ainsi que par la conciliation, que l'on peut trouver un moyen de parvenir à un règlement pacifique et constructif. C'est la seule manière de sauver tout le peuple sud-africain de la catastrophe et le monde d'une conflagration aux conséquences incalculables.

9. Nous ne chercherons pas à faire une description détaillée de la situation actuelle. Cette tâche a été pleinement accomplie par le Comité spécial chargé d'étudier la politique d'apartheid du Gouvernement de la République sud-africaine. Nous nous bornerons à exposer brièvement les principaux facteurs dont il faut maintenant tenir compte et à formuler des propositions pratiques touchant l'établissement et l'ordre du jour d'une convention nationale; puis, en exécution de la seconde partie de notre mandat, nous ferons des recommandations sur la question de savoir comment les Nations Unies peuvent le mieux fournir une assistance et comment une pression internationale peut être mobilisée et concertée pour atteindre le but fixé par le Conseil de sécurité.

## II. PRINCIPAUX ELEMENTS DE LA SITUATION ACTUELLE

10. Nous voudrions attirer particulièrement l'attention sur deux éléments principaux de la situation actuelle : d'une part, la condamnation internationale croissante de la politique raciale du Gouvernement sud-africain et la détermination grandissante des Etats africains, en particulier, de prendre des mesures positives contre la discrimination raciale et l'oppression pratiquées en Afrique du Sud; d'autre part, l'obstination et les préparatifs militaires accrus du Gouvernement sud-africain, joints à une action et à une législation répressives qui donnent à beaucoup de Sud-Africains la conviction de n'avoir aucun moyen de résistance si ce n'est la violence. Ces forces sont sur le chemin d'un affrontement ouvert et courent de plus en plus vite à la catastrophe. A mesure que l'explosion approche, il devient de plus en plus urgent de chercher à l'éviter.

### A. Condamnation croissante et appels à une action positive

11. L'ONU a commencé à se préoccuper de l'Afrique du Sud en raison du problème posé par le traitement des personnes d'origine indienne et par le statut du territoire sous mandat du Sud-Ouest africain, mais depuis plus de 10 ans (depuis qu'en 1952 les organisations non blanches de l'Afrique du Sud ont organisé la campagne d'opposition ouverte contre les lois répressives), l'attention des Nations Unies s'est portée sur l'ensemble du problème de l'apartheid en Afrique du Sud. Au cours de cette décennie, l'ONU a, à maintes reprises, invité l'Afrique du Sud à renoncer à sa politique d'apartheid et, sous la pression croissante de l'opinion, l'Assemblée générale a adopté la résolution 1761 (XVII) du 6 novembre 1962, par 67 voix contre 16, avec 23 abstentions. Ainsi, pour la première fois, une résolution demandant aux Etats Membres d'imposer des sanctions économiques contre l'Afrique du Sud a été adoptée par l'Assemblée générale à une majorité de plus des deux tiers.

12. En 1963, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale ont adopté d'autres résolutions demandant l'abandon de l'apartheid, la libération des prisonniers politiques, l'arrêt des procès politiques contre les adversaires de l'apartheid et la cessation des ventes d'armes et de munitions à l'Afrique du Sud. Au sujet de la question du Sud-Ouest africain, l'Assemblée générale a engagé les Etats Membres à ne fournir ni pétrole ni produits pétroliers à l'Afrique du Sud. La résolution de l'Assemblée générale demandant l'arrêt des procès politiques a été adoptée par 106 voix

contre une (l'Afrique du Sud); la résolution du Conseil de sécurité du 4 décembre 1963 a été adoptée à l'unanimité.

13. Au cours des récents débats du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, la majorité écrasante des Etats Membres, y compris les Etats qui avaient les liens les plus étroits avec l'Afrique du Sud, a condamné vigoureusement la politique de ce pays. Le 6 août 1963, le représentant permanent du Royaume-Uni a déclaré que la politique d'apartheid "est néfaste, qu'elle est également tout à fait irréaliste et que, en fin de compte, elle ne peut que conduire au désastre pour l'Afrique du Sud elle-même" et à "la tragédie certaine". Le 12 novembre 1962, M. Patrick Wall, membre du Parlement, parlant au nom de la délégation du Royaume-Uni devant la Quatrième Commission de l'Assemblée générale, a qualifié l'apartheid de "moralement odieux, intellectuellement absurde et spirituellement indéfendable". Le 4 décembre 1963, le représentant permanent des Etats-Unis a déclaré que "le progrès en Afrique du Sud était terni par l'amertume et les ressentiments raciaux engendrés par la politique du Gouvernement sud-africain". Il a ajouté qu'il était du devoir du Conseil de sécurité de mettre fin à l'"injustice" de l'apartheid, "non dans l'effusion de sang et l'esclavage mais dans la paix et la liberté".

14. Dans l'intervalle, l'isolement du Gouvernement sud-africain n'a fait que croître. En 1961, l'Afrique du Sud a quitté le Commonwealth. En 1955, elle s'est retiré de l'UNESCO et, récemment, de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture et de l'Organisation internationale du Travail, et elle a été exclue de la Commission économique pour l'Afrique.

15. Ce sont les Etats africains qui ont demandé avec le plus de force que l'on adopte des mesures et, en particulier, que l'on prenne des sanctions; à la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement qui s'est tenue à Addis-Abéba en mai 1963, un comité de libération a été créé en vue de coordonner l'aide matérielle fournie aux mouvements de libération nationale en Afrique.

16. En février 1964, les ministres africains des affaires étrangères, réunis en conseil des ministres de l'Organisation de l'Unité africaine, ont conclu que, "le Gouvernement sud-africain ayant fait fi de tous les efforts pacifiques destinés à l'abandon de la politique d'apartheid, les sanctions de tous ordres demeurent la seule ressource disponible en vue de résoudre pacifiquement la situation explosive qui prévaut en Afrique du Sud". Les ministres des affaires étrangères ont en outre adressé un appel aux grands partenaires de l'Afrique du Sud pour qu'ils "mettent

un terme à l'encouragement qu'ils apportent à la poursuite de l'apartheid par leurs investissements et par leurs relations commerciales avec le Gouvernement de Pretoria".

17. D'autres mesures seront examinées à la prochaine réunion des chefs d'Etat de l'Organisation de l'Unité africaine, qui doit se tenir au Caire en juillet 1964.

B. Intensification de la politique d'apartheid

18. Par contraste et en conflit avec la condamnation internationale de plus en plus énergique de l'apartheid et avec les appels à une action positive en vue d'y mettre fin, le Gouvernement sud-africain a poursuivi avec une persistance et une rapidité croissantes l'application de cette politique condamnée par le monde.

19. Le Gouvernement sud-africain était encouragé dans cette voie par une vague de prospérité économique, qui lui a peut-être même donné un sentiment d'impunité.

M. Diedrichs, Ministre des affaires économiques de la République, a pu affirmer le 4 mars dernier que l'économie sud-africaine comptait "parmi les plus dynamiques du monde".

20. Les réserves de devises étrangères ont plus que triplé depuis la chute causée en 1961 par la réaction mondiale au massacre de Sharpeville, et les réserves en or ont plus que triplé, elles aussi, pour atteindre 248 millions de livres sterling. Les investissements britanniques ont augmenté en quelques années de 100 millions de livres pour atteindre 1 milliard de livres. Après la baisse provoquée par la réaction mondiale à la fusillade de Sharpeville, les investissements américains ont monté de 25 p. 100. En 1963, les exportations sud-africaines ont augmenté de près de 50 p. 100 par rapport au chiffre de 1962. L'immigration blanche, officiellement encouragée et aidée, s'est nettement accrue, atteignant en 1963 le chiffre de 30 000 personnes.

21. Cette vague de prospérité, si temporaire et instable qu'elle puisse être, a renforcé le Gouvernement sud-africain dans sa résolution de poursuivre sa politique d'apartheid et d'ajouter à ses pouvoirs massifs d'oppression des affectations accrues de crédits en vue de l'action répressive.

22. Nous avons déjà mentionné le Bantu Laws Amendment Bill (projet de loi portant modification des lois relatives aux Bantous) déposé au Parlement sud-africain en février 1964, les propositions tendant à imposer un régime nouveau et intensifié d'apartheid au Sud-Ouest africain, ainsi que les procès qui sont actuellement

intentés contre les adversaires de l'apartheid en vertu de la loi sur la répression du sabotage. La première de ces mesures, jointe au Bantu Laws Amendment Act de 1963, est l'initiative la plus récente prise dans le cadre du plan visant à faire de la population non blanche une main-d'oeuvre migrante où chacun serait passible d'expulsion sommaire chaque fois que son travail ne serait plus requis dans une région donnée et où personne n'aurait même le droit de vivre en famille en dehors des réserves. Les Groups Areas Acts prévoient l'application de la ségrégation en matière d'habitation par le déracinement de dizaines de milliers de familles, et la discrimination est poussée encore plus avant par l'extension du système des emplois réservés, qui assure aux Blancs l'exclusivité de nombreuses catégories d'emplois. La politique de discrimination et de domination s'étend donc à tous les domaines : politique, social et économique.

23. L'exécution de cette politique s'appuie sur une législation extrêmement répressive. Lorsque le projet de loi "sur la répression du sabotage" a été présenté en 1962, la Commission internationale de juristes a formulé l'observation suivante :

"Dans un pays qui affirme ne pas être en état de guerre, le Gouvernement de la République sud-africaine a fait adopter par la Chambre d'assemblée un projet de loi, connu sous le nom de Sabotage Bill, qui porte atteinte à la liberté de la personne à un point qui n'a pas été surpassé par les dictatures les plus extrêmes de gauche ou de droite. Cette mesure est le point culminant de tentatives résolues et impitoyables visant à mettre en vigueur la doctrine de l'apartheid, et n'est pas digne d'un droit civilisé."

Depuis lors, la loi sur la répression du sabotage a été complétée par le General Law Amendment Act de 1963, qui autorise la détention sans jugement et sans limitation de durée.

24. Il est donc frappant de constater que plus la réprobation internationale prenait de l'ampleur, plus la discrimination et la répression s'accéléraient et s'intensifiaient en Afrique du Sud.

25. Ces mesures s'accompagnent de déclarations officielles selon lesquelles des "foyers" africains seront créés dans les réserves, et l'on a affirmé que les Africains pourraient "s'administrer" eux-mêmes à l'intérieur des prétendus "Bantoustans". Il suffit de citer à ce sujet les paroles que M. Verwoerd, Premier Ministre, a prononcées au Sénat le 1er mai 1961 :

"Un sénateur désire maintenant savoir si les zones autonomes seraient souveraines. La réponse est évidente. Il va de soi que l'Afrique du Sud blanche doit en être la gardienne. Nous dépensons beaucoup d'argent pour créer ces zones; comment de petits Etats dispersés pourraient-ils se former? Ces zones dépendront économiquement de l'Union. Il est évident que lorsque nous parlons de droits à l'autonomie des indigènes de ces régions, cela ne peut signifier que nous ayons l'intention de soustraire de larges portions à l'Afrique du Sud et de les transformer en Etats indépendants."

26. Aux termes de notre mandat, tel que l'a défini le Conseil de sécurité, nous sommes censés examiner les méthodes visant à régler la situation actuelle sur "l'ensemble du territoire", et nous n'entendons donc pas discuter les propositions qui ont été faites en vue du partage de l'Afrique du Sud. Toutefois, nous tenons à souligner qu'à notre avis, les arguments avancés contre l'apartheid s'appliquent tout autant, voire davantage, au partage. Il ne peut être question d'une ligne de partage convenue, et un partage imposé créerait une longue frontière marquée de conflits incessants. Le partage ne pourrait être non plus viable politiquement ou économiquement car il n'y a aucune région importante d'Afrique du Sud où les Blancs soient en majorité, et l'économie sud-africaine, tant dans l'industrie que dans l'agriculture dépend entièrement de la main-d'oeuvre non blanche. Le partage, loin de résoudre le conflit racial, ne ferait que l'intensifier et l'aggraver.

#### C. Danger de conflit violent

27. En présentant le budget le 16 mars 1964, M. Dönges, Ministre des finances, a annoncé pour la défense un budget record de 310 millions de rands (155 millions de livres). Ce chiffre représente 52 millions de rands (26 millions de livres) de plus que pour l'exercice en cours, alors que le budget de la défense a déjà quadruplé au cours des quatre dernières années. La production sud-africaine d'armes a augmenté de 80 p. 100 au cours de cette période. En présentant son budget, M. Dönges a déclaré au Parlement sud-africain que l'augmentation de 25 p. 100 du budget de la défense était destinée à "décourager l'agression étrangère". Cependant, les ministres sud-africains n'ont jamais cherché à dissimuler que les dépenses de défense et de sécurité sont en grande partie, sinon essentiellement, destinées à une action intérieure. Ils n'ont pas dissimulé non plus que la

sécurité intérieure concerne l'armée de terre et l'armée de l'air au même titre que la police. Comme M. J. J. Fouché, Ministre de la défense, l'a déclaré au Sénat le 28 mars 1960 :

"L'armée de terre et l'armée de l'air ont pour tâche d'intervenir pour protéger la sécurité interne aussitôt que les troubles deviennent tels que la police ne peut plus les réprimer... En des points stratégiques, 12 unités d'infanterie ont été dotées de "Saracens" qui leur donnent une plus grande mobilité, une protection de blindés et une puissance de feu accrue. Ces détachements de milice, ainsi que les deux éléments mobiles de surveillance organisés en unités "Saracen" pour la sécurité interne, forment des troupes de choc dans l'armée de terre... Outre ces détachements de surveillance et les contingents de milice, les commandos ont été organisés au cours de ces dernières années de façon à pouvoir agir plus efficacement pour défendre la sécurité interne. A l'heure actuelle, chaque commando a un détachement de 25 éclaireurs, qui pourra intervenir aussitôt en cas de crise intérieure..."

28. D'autre part, en mars 1964, M. Vorster, Ministre de la justice a déclaré au Sénat que les Etats africains projetaient de renverser le gouvernement blanc par le sabotage, la guérilla et l'invasion. Il a affirmé que des camps d'instruction au sabotage avaient été créés au Tanganyika, au Ghana, en Algérie et à Cuba, que des saboteurs étaient "recrutés au vu et au su de tous" au Bassoutoland et que les autres territoires relevant du Haut Commissaire étaient employés contre le Gouvernement sud-africain. Depuis décembre 1961, a-t-il ajouté, il y a eu plus de deux cents cas de sabotage en Afrique du Sud, et bien qu'il eût affirmé que la "Spear of the Nation" (la "Lance de la nation", organisation militante africaine que l'on tient pour responsable d'une grande partie des actes de sabotage) avait été entièrement détruite, il a ajouté que, sur les milliers de personnes qui avaient, selon lui, quitté l'Afrique du Sud pour s'entraîner au sabotage, 150 seulement avaient été capturées.

29. Les préparatifs militaires et policiers ont été appuyés par une législation de plus en plus sévère et, en particulier, par le système de détention de 90 jours, en vertu duquel plus de 600 Sud-Africains ont été emprisonnés et nombre d'entre eux mis au secret, système que M. J. Hamilton Russell, ancien membre du Parlement sud-africain, a qualifié de "torture mentale". Dans une affaire récente, où un détenu africain aurait été tué par un policier blanc, un agent de police blanc a déclaré que la torture physique était "chose courante" lors des enquêtes. "Je ne crois pas, a-t-il ajouté, qu'il y ait un seul poste de police dans le pays qui n'ait pas recours à la violence lors d'un interrogatoire". Le 11 avril 1964,



quatre policiers blancs et un greffier du tribunal ont été condamnés dans cette affaire pour avoir torturé deux suspects non blancs, dont l'un est mort. Ils ont été condamnés à des peines de prison allant de trois à neuf ans.

30. En traitant de la question de la violence latente, il convient également de mentionner le Broederbond, société secrète blanche sud-africaine qui étend de plus en plus son influence dans le gouvernement, dans la police, dans les forces armées et même dans l'Eglise réformée hollandaise et que le général Smuts a qualifiée d'"organisation dangereuse, malfaisante, politique et fasciste".

D. Dangers sur le plan international

31. Ces forces de conflit ne peuvent être ni négligées ni minimisées. Ce n'est que lorsque l'étendue du danger sera pleinement comprise que l'on peut espérer que des mesures suffisamment énergiques seront prises pour le prévenir. La violence et la contre-violence en Afrique du Sud ne sont d'ailleurs que l'aspect local d'un problème beaucoup plus vaste. Le conflit futur doit engager l'Afrique tout entière et, en fait, l'ensemble du monde. Aucun pays africain ne peut rester à l'écart. Qui plus est, un conflit racial déclenché en Afrique du Sud affectera nécessairement les relations raciales ailleurs dans le monde, et par ses répercussions internationales créera un danger mondial de première grandeur.

32. Comme le Secrétaire général l'a déclaré le 3 février 1964 devant la Chambre d'assemblée algérienne :

"Il est clair que la lutte raciale, si nous n'arrivons pas à l'enrayer et finalement à l'éliminer, deviendra un monstre destructeur à côté duquel les conflits religieux ou idéologiques du passé et du présent sembleront de petites querelles de famille. Cette lutte effacera les éléments de bien général que l'humanité a pu réaliser jusqu'ici et réduira l'homme à son niveau le plus bas et le plus bestial, celui de l'intolérance et de la haine. Pour l'amour de tous nos enfants, quelles que soient leur race et leur couleur, nous ne devons pas permettre que cela se produise."

### III. NECESSITÉ D'UNE CONVENTION NATIONALE

33. C'est dans ce climat de crise croissante et de conflit menaçant que nous voudrions plaider la cause de la conciliation et de la consultation, et souligner la nécessité d'organiser prochainement une convention nationale.

34. On ne peut pas dire que le concept d'une convention nationale soit une nouveauté en Afrique du Sud. L'Union elle-même était issue des Conventions nationales de 1908 et 1909 (auxquelles, toutefois, ne pouvaient participer que les Sud-Africains blancs). Mais la constitution qui a résulté de leurs travaux s'est avérée absolument inacceptable pour la grande masse de la population et, pendant longtemps, un des principaux objectifs du mouvement national qui s'est dessiné parmi la majorité des Sud-Africains a été d'obtenir une convention nationale pleinement représentative, premier pas vers la démocratie. Pendant de longues années de sujétion, le peuple sud-africain, privé du droit de vote, a revendiqué le droit d'être consulté. Il faisait campagne non pas pour la révolution mais pour la représentation. C'est dire la modération de leur mouvement.

35. Même en décembre 1960, après que les massacres de Sharpeville et de Langa et l'emprisonnement de milliers de personnes eurent fortement aggravé la tension et l'amertume, 36 leaders africains éminents, réunis à Johannesburg, ont demandé l'établissement d'une démocratie non raciale, grâce à une convention nationale qui représenterait le peuple sud-africain tout entier.

36. Cette réunion a été suivie de la Conférence générale des leaders africains, qui s'est tenue à Pietermaritzburg les 25 et 26 mars 1961, et à laquelle ont participé 1 400 délégués dont beaucoup venaient des régions rurales. Tout en dénonçant la création d'une république par décision des seuls électeurs blancs, cette Conférence a réclamé à l'unanimité qu'"une convention nationale de représentants élus de tous les hommes et femmes adultes, sur un pied d'égalité, sans distinction de race, de couleur, de croyance et sans autre restriction, soit convoquée au plus tard le 31 mai 1961".

37. Cet appel à une convention nationale a reçu l'appui non seulement du Congrès indien et du Congrès des gens de couleur, mais aussi des leaders du parti progressiste et du parti libéral, ainsi que le soutien d'autres organisations et d'un certain nombre de personnalités éminentes des milieux universitaire, ecclésiastique et officiel.

38. Tous ces appels ont été rejetés. Méconnaissant toutes les tentatives faites pour engager des consultations, le gouvernement a persisté dans sa politique; la majorité non blanche s'est trouvée de ce fait privée de tout moyen constitutionnel de demander la liberté et la justice.

39. La conclusion a sans doute été que, les idées de consultation et de représentation ayant été purement et simplement rejetées, l'avenir était sans espoir. Cependant, nous estimons que le péril est si grand que peut-être le désir subsiste d'éviter une collision massive et sanglante et que, par conséquent, il peut être encore temps d'intervenir. Nous sommes convaincus que la solution, la seule selon nous, consiste à recourir aux consultations qui ont constitué pendant si longtemps l'objectif de la lutte patiente et persévérante menée par le mouvement d'émancipation.

40. La question de la forme et de la composition de la convention nationale peut être discutée : ce sont les Sud-Africains qui devraient se prononcer à ce sujet. En l'occurrence, il existe différentes méthodes et différentes structures possibles; lorsqu'une convention aura déterminé la ligne générale à suivre et aura pris un nouveau départ dans le domaine de la coopération constructive, elle pourra décider de créer une assemblée constituante chargée de rédiger une constitution détaillée, ouvrant ainsi la voie à l'élection d'un parlement représentatif. Pour cette assemblée constituante, il se pourrait fort bien que des élections soient nécessaires, éventuellement avec l'assistance et sous la surveillance des Nations Unies.

41. Cependant, c'est à la convention nationale qu'il appartiendrait d'examiner et de régler ces questions. La première phase, la phase vitale, consiste à entamer des discussions sur la formation et l'ordre du jour de la convention.

42. En conséquence, nous recommandons formellement que le Gouvernement sud-africain soit invité immédiatement à envoyer des représentants à l'ONU pour entamer des discussions à cette fin. Nous estimons que, pour sa part, l'Organisation devrait constituer un organisme spécial chargé d'organiser ces discussions et de faire le nécessaire pour que les représentants de l'opposition et les leaders de la majorité privée du droit de vote soient consultés, afin que la composition et l'ordre du jour de la convention donnent satisfaction à tous les intéressés.

43. Nous n'entendons suggérer ni règles ni conditions préalables. Il ne faut rien faire qui risque de compromettre ou de retarder les discussions que nous proposons.

44. Il est cependant un préalable essentiel si l'on veut que les discussions aient lieu et que la convention aboutisse. La convention doit être pleinement représentative, et elle ne peut l'être que si tous les leaders représentatifs peuvent y participer librement. A cet effet, il est essentiel que soit proclamée une amnistie en faveur de tous les adversaires de l'apartheid, qu'ils soient actuellement en cours de jugement, en prison, en liberté surveillée ou en exil, et nous joignons notre appel pressant à ceux que l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité ont déjà lancés en vue d'une amnistie immédiate.

45. L'amnistie des prisonniers politiques permettrait à la convention nationale d'être pleinement représentative. Ce point est très important. Mais ce qui importe encore plus pour l'avenir, c'est l'esprit nouveau que pourrait créer l'amnistie. La peur et l'amertume pourraient se dissiper. L'amnistie pourrait marquer un nouveau départ. Cela reviendrait à bannir la violence et la peine de mort, et il en résulterait une nouvelle assurance que les objectifs des "droits de l'homme et des libertés fondamentales" sont effectivement réalisables. Ainsi, la situation se transformerait, et chacun prendrait part à la convention dans un esprit de réconciliation et de coopération véritables.

#### IV. ORDRE DU JOUR DE LA CONVENTION NATIONALE

46. Nous n'entendons suggérer aucune restriction à l'ordre du jour de la convention. Celle-ci devrait fixer elle-même la portée de son mandat et sa procédure. Toutefois, notre étude de la documentation disponible et nos entretiens avec des Sud-Africains et avec d'autres personnes particulièrement au courant de la situation en Afrique du Sud nous ont permis d'examiner certaines des questions qu'il incombera à la convention de discuter et de trancher; nous formulons ci-après des observations sur certaines des principales questions dont la convention nationale devra se saisir.

##### A. Questions constitutionnelles

47. Lorsque le Ministre des affaires étrangères du Danemark a pris la parole devant l'Assemblée générale le 25 septembre 1963, il a préconisé la création "d'une société multiraciale véritablement démocratique, composée d'hommes libres et ayant tous les mêmes droits, quelle que soit leur race". Le terme "multiracial" ayant suscité certains malentendus, le représentant permanent du Danemark auprès de l'Organisation des Nations Unies a déclaré ce qui suit à la Commission politique spéciale, le 9 octobre 1963 :

"Je saisis cette occasion pour bien préciser ce que nous entendons par 'multiraciale'. Par société multiraciale, nous entendons simplement une société dans laquelle les hommes et les femmes de deux ou plusieurs races vivent côte à côte. Telle est précisément l'acception de ce terme dans la résolution 616 B que l'Assemblée générale a adoptée à sa septième session et qui, soit dit en passant, était due à l'initiative d'un pays nordique. Cette résolution contient notamment la disposition ci-après : 'Dans une société composée de plusieurs races, l'harmonie, le respect des droits et des libertés de l'homme et le développement pacifique d'une communauté unifiée sont le mieux garantis lorsque le système des lois et l'ensemble des pratiques visent à assurer l'égalité de tous devant la loi, sans considération de race, de croyance ou de couleur'. J'espère que chacun comprend maintenant qu'en parlant de société 'multiraciale', nous n'introduisons pas l'idée d'une protection spéciale pour des minorités raciales. Toute démocratie véritable assure par définition la protection des minorités. Mais à notre avis, il serait contraire à la notion même de société multiraciale de prévoir une protection spéciale des minorités en se fondant uniquement sur des considérations de race."

48. Nous préférierions utiliser l'expression "non raciale" et, lorsque nous avons examiné les questions constitutionnelles que la convention nationale sera appelée à débattre et à trancher, nous nous sommes attachés aux moyens qui permettraient le mieux d'assurer et de garantir l'égalité des droits pour tous, sans distinction de race.

49. Nous soulignons de nouveau que les questions constitutionnelles doivent être réglées par les Sud-Africains eux-mêmes. Notre intention n'est pas de préconiser telle ou telle solution particulière aux problèmes constitutionnels, mais nous estimons qu'il faut étudier sans retard certaines grandes questions qui se sont déjà posées ailleurs, en particulier lors de l'élaboration de constitutions modernes dans d'autres pays.

i) Déclaration des droits

50. Compte tenu de ce qui a été fait dans d'autres pays, où de nouvelles constitutions ont été récemment élaborées, nous suggérons que la Constitution comprenne une Déclaration des droits où figureraient les principes fondamentaux énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il existe de nombreux précédents à cet égard, et les Constitutions de la Nigéria ainsi que de la Trinité et Tobago pourraient notamment être examinées comme modèles.

ii) Cour suprême

51. Tout aussi importantes sont les mesures constitutionnelles destinées à assurer le maintien de ces droits. Diverses dispositions ont été incluses à cette fin dans des constitutions récentes. Une formule (essayée par exemple au Kenya) consistait à prévoir un Conseil d'Etat chargé de veiller à ce que la législation et les autres mesures gouvernementales ne portent pas atteinte aux intérêts d'une minorité quelconque. Nous doutons fort que l'expérience acquise dans l'application de cette formule justifie qu'on la reprenne dans le cas de l'Afrique du Sud. (Une autre possibilité serait peut-être un organisme analogue à la Cour européenne des droits de l'homme). Mais, à notre avis, il existe de meilleures garanties. Nous pensons qu'il faudrait s'en remettre à une Cour suprême autonome, dotée d'une juridiction étendue. La Cour suprême serait habilitée à déclarer nuls et non avenus toute disposition législative ou tout décret de l'exécutif qui enfreindraient la Déclaration des droits. Tout système de ce genre doit prévoir un régime de nomination des juges qui écarte tout risque d'ingérence politique. On trouve dans

d'autres constitutions maints précédents concernant la création de commissions des nominations à la magistrature auxquelles il incombe de procéder à ces nominations en dehors de toute considération politique.

52. Si l'on veut assurer l'égalité de droits à tous les citoyens sud-africains, il faut absolument faire figurer dans la Constitution une Déclaration des droits garantissant pleinement la protection de ces droits par une Cour suprême.

iii) Système de l'Ombudsman

53. Il existe une autre formule qui a donné de bons résultats dans les pays scandinaves et qui, selon nous, devrait être envisagée. Elle pourrait s'avérer particulièrement utile et efficace dans les conditions existant en Afrique du Sud, même au stade initial, avant que d'autres modifications constitutionnelles soient faites. Il s'agit du système de l'Ombudsman, selon lequel un fonctionnaire est chargé par le Parlement de veiller à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits établis. Ce fonctionnaire peut être révoqué par le Parlement mais il est, par ailleurs, à l'abri de toute ingérence dans l'exercice de ses fonctions. Son autorité et son influence proviennent de ce qu'il est reconnu comme une personne impartiale et intègre. Ce système, qui s'est également révélé efficace en Nouvelle-Zélande, pourrait offrir une garantie supplémentaire des plus utiles en permettant à toute personne ou à tout groupe de personnes de former un recours auprès d'une autorité impartiale.

iv) Opposition

54. D'autres garanties, pour lesquelles il existe des précédents, méritent également d'être envisagées. En fait, nous estimons que toutes les garanties raisonnables contre la discrimination doivent être attentivement étudiées et incorporées dans la Constitution, à moins qu'elles ne soulèvent manifestement des objections. Par exemple, certaines constitutions antillaises reconnaissent une opposition, à laquelle elles confèrent non seulement des droits, mais aussi des fonctions précises.

v) Constitution fédérale

55. La principale question constitutionnelle est celle de savoir si la nouvelle constitution doit avoir un caractère unitaire ou doit s'appliquer sur une base fédérale. En Afrique du Sud, la controverse sur ce point remonte à plus de 50 ans.

Les arguments sont bien connus et ont été maintes fois repris. L'objectif essentiel étant de garantir les droits de tous, nous estimons que, dans le contexte sud-africain, un régime de forme fédéral présenterait bon nombre d'avantages.

56. Nous tenons cependant à exprimer clairement notre point de vue selon lequel la représentation devrait reposer non pas sur une base raciale mais sur une base nationale ou régionale, grâce à un système électoral pleinement démocratique, fondé sur une liste électorale commune. Si nous insistons spécialement sur ce principe fondamental, c'est que nous savons que des propositions récentes en vue d'une constitution fédérale en Afrique du Sud s'accompagnaient de plans tendant à restreindre l'électorat et à instituer une représentation raciale à la Chambre haute. Nous entendons nous dissocier de telles suggestions car nous croyons qu'un système satisfaisant devrait reposer sur des élections exemptes de toute restriction. Nous pensons en outre que toute représentation à caractère racial perpétuerait les frictions et les craintes d'ordre racial au lieu de les éliminer.

57. Le système fédéral offre des avantages bien connus : une large autonomie provinciale permet une décentralisation des pouvoirs et un partage des responsabilités entre les autorités provinciales et les autorités centrales, ce qui assure une protection contre toute tentative de méconnaître les droits démocratiques. Les assemblées provinciales élues selon un système de vote pleinement démocratique offrent d'excellentes possibilités d'initiative et de leadership sur le plan local. Elles faciliteraient et encourageraient l'esprit de coopération, à l'échelon provincial, entre tous les habitants. Dans le cadre d'une constitution dont l'un des objectifs essentiels serait de préserver les droits de tous les individus, un système fédéral prévoyant qu'aucune modification ne peut être apportée à la constitution sans l'assentiment des autorités centrales et provinciales serait une garantie supplémentaire.

58. En outre, une fois qu'un système de gouvernement démocratique aura été institué en Afrique du Sud, les territoires britanniques relevant du Haut Commissaire, à savoir le Bassoutoland, le Betchouanaland et le Souaziland, ainsi que le Sud-Ouest africain, territoire de statut international, pourront, si leurs peuples en expriment librement le désir, s'associer avec l'Afrique du Sud.

/...



La forme de l'association à définir en temps utile selon la volonté populaire devrait évidemment permettre à ces territoires de maintenir le degré d'indépendance de leur choix.

59. C'est pourquoi nous considérons que les principales questions constitutionnelles que doit examiner la convention nationale sont les suivantes :

- 1) Quelles sont les meilleures garanties constitutionnelles de nature à protéger les droits de l'homme pour tous les citoyens sud-africains?
- 2) Quelles dispositions judiciaires et autres la constitution doit-elle contenir pour la protection de ces droits?
- 3) Quelle forme de constitution conviendra le mieux à la situation en Afrique du Sud et permettra le mieux d'atteindre l'objectif fondamental, qui est d'assurer les mêmes droits à tous ainsi que la possibilité pour tous de participer aux affaires publiques du pays?

#### B. Questions économiques et sociales

60. En ce qui concerne les problèmes économiques et sociaux, la Convention nationale sera en présence d'une double tâche. D'une part, il s'agira d'établir et de sauvegarder la justice sociale et les droits de l'homme et, partant, d'arrêter une méthode et un échelonnement dans le temps pour l'abrogation de toute une série de lois restrictives et discriminatoires. D'autre part - et ce point est tout aussi important et tout aussi urgent - il faudra entreprendre, à l'échelon national, une planification constructive, d'ordre économique et social. Il serait faux de considérer comme distinctes les deux opérations dont l'une consiste à abattre l'ancien édifice et l'autre à concevoir et à construire le nouveau. Ces deux objectifs doivent être poursuivis en même temps : ils se complètent.

61. L'un des premiers buts devrait être de s'assurer les idées constructives et l'appui pratique de tous ceux qui peuvent contribuer à la nouvelle politique de progrès dans la liberté, étant entendu que la transformation des structures économiques, tant dans les régions urbaines que dans les régions rurales, devrait se dérouler de telle manière que les travailleurs puissent y jouer un rôle majeur. Pour la première fois des travailleurs pourront ainsi contribuer en tant qu'hommes libres à une économie en voie d'expansion.

62. Dans le domaine économique, il faut donner un rang de priorité élevé à la stabilisation de la main-d'oeuvre, en ce sens qu'il convient de permettre et d'encourager tout le peuple d'Afrique du Sud à apporter sa contribution à l'édification d'une nation nouvelle sous un régime assurant la liberté de l'emploi, le libre choix de la profession, la liberté de déplacement et d'élection de domicile et la liberté d'association.

63. De l'aveu général, s'en remettre indûment à une main-d'oeuvre non qualifiée et migrante entrave nécessairement le développement économique. Nous constatons que cette vérité est comprise de plus en plus en Afrique du Sud, particulièrement par les employeurs, et il devient de plus en plus manifeste que les régimes restrictifs et répressifs existant en matière de main-d'oeuvre contrarient à maints égards l'expansion et le développement. Les bas salaires de la masse des travailleurs restreignent les marchés de l'industrie et de l'agriculture et freinent gravement le développement économique. La mécanisation et la modernisation s'en trouvent retardées, et il en résulte une pénurie aiguë de main-d'oeuvre qualifiée, pénurie à laquelle il ne pourrait être remédié comme il convient, même si l'immigration d'ouvriers qualifiés venus de l'extérieur atteignait un taux plusieurs fois supérieur au taux actuel. Il est paradoxal que, tandis que la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée constitue pour les industries sud-africaines l'une de leurs principales faiblesses et l'un de leurs principaux désavantages, les travailleurs non blancs souffrent aussi d'un sous-emploi et d'un chômage permanents. Dans un article de Joseph L. Dougherty, publié dans la revue International Commerce du 24 février 1964, l'auteur dit ce qui suit à propos du boom économique qui a commencé au début de 1963 :

"Une pénurie de main-d'oeuvre qualifiée pourrait, vers la fin de 1964, retarder jusqu'à un certain point le mouvement ascendant. Pour remédier à ce retard, le gouvernement s'emploie vigoureusement à encourager l'immigration d'ouvriers qualifiés venant d'Europe occidentale, en particulier de Grande-Bretagne. Bien que son programme d'immigration ait eu plus de succès au cours des dernières années, l'Afrique du Sud n'est pas à même de satisfaire la demande croissante d'ouvriers qualifiés dans le secteur industriel.

Paradoxalement, l'Afrique du Sud abonde en main-d'oeuvre; le chômage existe, mais on le trouve surtout parmi les indigènes non qualifiés et non formés. La politique officielle des emplois réservés entrave la pleine utilisation des réserves de main-d'oeuvre indigène, et aucune modification de cette politique n'est prévue à court terme."

/...

64. Déjà en 1951, le Président de la Chambre sud-africaine fédérée des industries (M. Hector Hart) a déclaré que l'Afrique du Sud devrait observer les territoires voisins, où l'industrie se développait de plus en plus, et où les Africains étaient préparés à assumer de nombreuses tâches dans les usines.

"Pour le moment, nous pouvons dans la plupart des cas soutenir la concurrence parce que nous avons commencé plus tôt à construire des usines et à surmonter les premières difficultés techniques. Mais il est nettement douteux que nous puissions conserver cette avance si les fabricants de ces territoires sont en mesure de prendre l'avantage en ce qui concerne le facteur main-d'oeuvre."

65. Le préalable crucial pour une économie en voie de développement dynamique consiste à stabiliser et à reclasser la masse du salariat, ou, en d'autres termes, à libérer les ressources humaines du pays, ce qui, à son tour, revient à abolir les restrictions artificielles et les pratiques discriminatoires inhumaines.

66. En termes plus précis, l'expérience de tous les autres pays économiquement avancés montre que tout programme à long terme de développement économique fondé sur un rendement maximum de toutes les catégories de travailleurs exige : a) la constitution d'une main-d'oeuvre stable et qualifiée, bien intégrée dans la communauté locale, bénéficiant de facilités suffisantes pour son logement et sa vie de famille, et de ce fait tendant à s'identifier avec l'effort de production; b) une élévation générale du niveau d'éducation de toute la population afin d'amener tous les travailleurs à prendre une part active à l'effort du pays vers le progrès.

i) Liberté de déplacement et d'élection de domicile

67. Le droit à la liberté de déplacement et d'élection de domicile pourrait fort bien être la première mesure à prendre. Cela nécessiterait l'abrogation des lois sur les laissez-passer, des règlements sur le couvre-feu et des autres restrictions à la liberté de déplacement, ainsi que celle du Natives (Urban Areas) Consolidation Act, du Bantu Laws Act et de ses récentes modifications. Ce sont ces textes qui ont provoqué la dislocation forcée de familles africaines et contraint quelque 7 millions d'Africains des régions urbaines à vivre dans l'insécurité. En ce qui concerne l'abrogation des lois sur les laissez-passer, nous rappelons la suggestion tendant à instituer, tout au moins durant la période transitoire, un système national non discriminatoire de cartes d'identité pour tous les Sud-Africains, à seule fin d'identifier les personnes (système en vigueur dans de nombreux autres

/...

pays). Cette solution présenterait plusieurs avantages (y compris celui d'aider à instituer le suffrage des adultes) et pourrait aider à établir une distinction entre les Sud-Africains et les immigrants en provenance de territoires voisins.

68. Le droit d'élire librement son domicile est tout aussi important, comme l'une des mesures essentielles en vue de la stabilisation de la main-d'oeuvre, et le droit à la propriété foncière est un corollaire essentiel de la liberté d'élection de domicile.

69. Pour atteindre ces objectifs, il faudra abroger le Native Land Act de 1913 et le Native Trust and Land Act de 1936 (qui refusent aux Africains le droit de posséder des terres dans la plus grande partie du pays) et le Group Areas Act, qui a causé de grandes épreuves à tous les groupes non blancs. Le fait de permettre aux travailleurs africains d'établir et de maintenir leur propre domicile près de leur lieu de travail posera des problèmes majeurs d'urbanisme, et la convention nationale désirera peut-être, au stade initial de ses travaux, ébaucher des plans pour résoudre ce problème, le cas échéant, en faisant appel à des conseils techniques et à l'assistance internationale pour mener à bien des projets pilotes de "rénovation urbaine".

ii) Liberté d'emploi et libre choix de la profession

70. Il convient tout d'abord d'abroger des lois telles que le Masters and Servants Act, les Industrial Conciliation Acts, le Mines and Works Amendment Act, le Native Building Workers Act, l'Apprenticeship Act et les Native Labour Regulations, qui interdisent actuellement aux non-Blancs l'accès des emplois qualifiés et qui réservent des catégories déterminées de travaux aux seuls Blancs. Ce système doit être remplacé par un autre, fondé sur le libre accès à l'emploi. Même avant la création de nouveaux syndicats et l'institution de nouvelles méthodes de consultation entre employeurs et salariés, des rouages pourraient être établis immédiatement pour que le salariat et le patronat, réunis, discutent d'un système intérimaire de relations professionnelles, de salaires et des conditions du travail, ainsi que d'un nouveau régime d'arbitrage des conflits du travail. Nous suggérons, à cette fin, qu'un Conseil national consultatif de la main-d'oeuvre soit créé au stade initial. Ce Conseil pourrait, entre autres fonctions, donner des avis sur les mesures qui permettraient et faciliteraient le passage de la condition de manoeuvres à celle

/...

d'ouvriers qualifiés et de cadres ainsi que sur les meilleurs moyens d'entreprendre sans retard l'exécution de nouveaux plans de formation professionnelle et technique.

iii) Liberté d'association

71. En ce qui concerne la tâche essentielle qui consiste à créer des syndicats destinés à servir les intérêts des travailleurs, sans distinction de race, nous estimons que l'OIT pourrait apporter une assistance particulièrement précieuse, et le Conseil d'administration de cette institution a déjà établi un programme à cet effet. Il convient de s'attacher tout spécialement à déterminer comment il serait possible de parvenir harmonieusement à une fusion et à une intégration des organisations nouvelles et de celles qui existent déjà. Il importe aussi de constituer des coopératives agricoles et des associations et conseils d'agriculteurs pour permettre à la population rurale de s'organiser et de se faire représenter; il y aurait lieu, à ce sujet, de demander les avis de la FAO.

72. Il convient de noter que non seulement les syndicats sont indispensables au développement ordonné de l'économie sud-africaine, mais qu'ils joueront un rôle utile de direction et aideront à faire de la main-d'oeuvre non qualifiée, déracinée et désespérée qu'a actuellement l'Afrique du Sud un facteur nouveau et stable de progrès économique dont l'importance croîtrait rapidement.

C. Education

73. Il ne peut y avoir d'élément plus important du développement économique et social que la réforme de l'éducation. Mettre en valeur les ressources humaines nationales devient une aspiration commune à tous les pays à mesure que l'on se rend compte des énergies qui peuvent ainsi être mises au service d'entreprises économiques, sociales et culturelles. Assurer des "possibilités égales" est en réalité une des réformes les plus profitables. Dès lors, les appels à la justice sociale dans le domaine de l'éducation convergent avec les efforts déployés en vue du développement économique et social.

74. En matière d'éducation, les questions qui se posent immédiatement sont les suivantes : comment est-il possible d'instituer le plus rapidement et le plus efficacement possible un système d'enseignement gratuit et obligatoire pour tous

/...

les Africains, sans distinction de race, et comment l'enseignement secondaire peut-il être développé de manière à être ouvert à une proportion croissante d'enfants, sur la base du mérite? Ce sont là des conditions préalables pour que l'éducation donne pour la première fois des chances égales à tous les Sud-Africains.

75. Sous le régime d'éducation des Bantous, les enfants non blancs souffrent depuis 11 années d'un enseignement séparé et inférieur, le système scolaire du pays ne comptant pas moins de sept divisions linguistiques et raciales. Seuls les enfants blancs bénéficient de l'enseignement obligatoire; pour les autres, les chances offertes et les crédits ouverts ont toujours été moindres (les dépenses annuelles par élève sont de 61 livres pour un enfant blanc contre 7 livres pour un enfant non blanc, et les non-Blancs, membres les plus pauvres de la communauté, doivent payer l'enseignement sous forme d'impôts directs).

76. Lorsqu'il s'agira de refondre complètement l'enseignement en vue d'en faire, depuis l'école primaire jusqu'à l'université et l'école normale, un élément de cohésion plutôt que de dislocation nationale, les mesures suivantes pourront être envisagées :

- a) Décentralisation sur une base régionale plutôt que linguistique ou raciale. Cela donnerait une responsabilité et une liberté plus grandes aux enseignants et aux écoles, ainsi que l'impulsion nécessaire à un système dynamique; la communauté d'intérêt des enseignants spécialisés et l'esprit de corps animant les hommes et les femmes de la profession seront sans aucun doute une force efficace de cohésion.
- b) Partage équitable des ressources consacrées à l'éducation. Dans les systèmes d'enseignement fédératifs, l'autorité centrale cherche à rétablir un certain équilibre entre les éléments riches et pauvres de la communauté. L'augmentation, dont la nécessité est si pressante, du budget consacré à l'enseignement africain ne signifie pas nécessairement un nivellement par le bas des normes de l'enseignement dans le pays, mais elle doit permettre de combler progressivement le fossé.
- c) Reconnaître que l'éducation est un moyen qui permet à chacun d'avoir accès à la culture du pays et de s'intégrer dans une société économique en évolution impliquerait que l'on prend pour objectif, à tous les stades de l'enseignement, l'amélioration des relations entre les différents groupes. L'étude de la culture africaine, de même que celle de la culture

européenne, recevrait davantage d'attention, et l'enseignement de l'histoire, de la géographie et d'autres matières serait réexaminé compte tenu de cet objectif.

- d) La priorité doit être donnée à l'enseignement technique et à la formation professionnelle, en vue d'ouvrir de vastes perspectives d'emploi à ceux que la loi écartait jusque-là des emplois qualifiés dans les industries extractives, le bâtiment et les autres secteurs.
- e) Il convient également de préparer un programme d'éducation des adultes et des campagnes intensives d'alphabétisation, en même temps que des services de vulgarisation agricole (la radio, la télévision, la presse et d'autres publications pourraient apporter une contribution à cet égard).
- f) C'est dans le domaine de l'enseignement supérieur que des réformes peuvent être appliquées le plus rapidement, pour former des cadres et, d'une façon plus générale, pour fournir les chefs dont l'Afrique du Sud aura tant besoin. Nous recommandons que la convention envisage immédiatement d'abolir à bref délai et complètement les restrictions imposées récemment à l'accès aux universités sud-africaines.

77. Nous proposons que la convention nationale envisage la nomination, à l'étape initiale, d'une commission de l'éducation chargée non seulement d'établir un nouveau plan d'éducation pour l'Afrique du Sud, mais de prendre rapidement des dispositions pour la période de transition, conformément aux principes généraux qui seront énoncés par la convention.

78. Parmi les premières questions à examiner figureront nécessairement l'échelonnement dans le temps et l'ordre de priorité. Il se peut que la convention nationale décide d'amorcer et d'autoriser des mesures initiales dans les domaines où elles s'imposent le plus, en attendant l'élaboration d'une politique complète à long terme et la promulgation des lois nécessaires. Le but doit être d'insister sur des mesures propres à assurer l'expansion économique la plus rapide possible en veillant à ne pas mettre d'entraves aux entreprises existantes.

79. En conséquence, nous estimons que les trois premières questions que la convention nationale devrait examiner sous cette rubrique pourraient être les suivantes :

- a) Quels sont les plans positifs et constructifs qui pourraient être mis en oeuvre en même temps que l'on procéderait à l'abrogation de la série de lois restrictives et discriminatoires?

- b) Quel ordre de priorité faut-il assigner aux tâches nombreuses, complexes et difficiles à entreprendre dans le domaine économique et social, et quelle action peut être autorisée immédiatement?
- c) Quelle nouvelle organisation faut-il mettre en place à l'étape initiale - par exemple le Conseil consultatif national du travail et la Commission de l'éducation, que l'on envisage de créer - pour que des plans puissent être établis et exécutés dans les domaines où des progrès rapides s'imposent le plus?



## V. LE RÔLE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

80. Aux termes de la résolution du Conseil de sécurité en date du 4 décembre 1963, qui définissait notre mandat, nous étions chargés d'examiner le rôle que l'Organisation des Nations Unies pourrait jouer dans le règlement de "la situation actuelle en Afrique du Sud par l'attribution intégrale, pacifique et ordonnée des droits de l'homme et des libertés fondamentales".

81. Nous ne faisons porter nos observations que sur les premières étapes de la "transformation pacifique et ordonnée"; nous sommes convaincus que, cette transformation une fois commencée et un système pleinement représentatif de gouvernement une fois institué, une assistance internationale diversifiée pourra aussitôt être fournie sur la demande du Gouvernement sud-africain.

82. S'agissant d'amorcer cette transformation, comment, dans l'immédiat, l'ONU peut-elle favoriser un nouvel effort de coopération constructive et, plus particulièrement, comment son action peut-elle faciliter la relance qui doit avoir lieu grâce à la Convention nationale?

83. Nous avons déjà proposé que l'ONU prenne l'initiative en invitant le Gouvernement sud-africain à envoyer des représentants à l'Organisation pour discuter de la formation et de l'ordre du jour d'une convention nationale, et qu'un organisme spécial soit créé pour mener ces discussions. Lors de ces discussions, les bons offices de l'ONU pourraient être utiles de plusieurs manières. A la Convention elle-même, l'Organisation pourrait, sur demande, fournir des services d'experts pour les problèmes constitutionnels, économiques et sociaux.

84. Par la suite, elle pourrait participer à la réorganisation administrative et, en particulier, aider à satisfaire toute demande concernant l'organisation et la surveillance d'élections. Au besoin, l'ONU pourrait aussi, comme le Ministre danois des affaires étrangères l'a suggéré à l'Assemblée générale le 25 septembre 1963, "contribuer au maintien de l'ordre et à la protection des vies humaines et des droits civils" et, de la sorte, à la fois dissiper les craintes et assurer la confiance.

85. Il est une tâche importante dont l'ONU et ses institutions spécialisées pourraient se charger immédiatement. Il s'agit de l'action dans le domaine vital de l'éducation et de la formation. La nécessité de préparer un très grand nombre

de non-Blancs à accéder aux cadres, à la fonction publique et à l'enseignement est déjà pressante. Elle le sera bien davantage d'ici peu. Nous recommandons en conséquence l'établissement sous les auspices de l'ONU, en consultation avec les institutions spécialisées, d'un Programme sud-africain d'éducation et de formation, l'objet immédiat étant d'élaborer des plans de bourses d'études et de formation, puis d'en surveiller l'exécution et d'en assurer la gestion. L'UNESCO pourrait se charger de ce projet, de concert avec d'autres institutions spécialisées (l'OIT en particulier), ou bien il pourrait être jugé préférable de confier à un organisme nouveau et distinct l'administration du programme, y compris la gestion des fonds offerts par les pays donateurs et les rapports avec les étudiants bénéficiaires ainsi qu'avec les établissements d'enseignement et les centres de formation participants. Les programmes de formation entrepris par les gouvernements scandinaves peuvent fournir d'utiles données d'expérience en ce qui concerne la planification d'une telle assistance destinée aux étudiants sud-africains<sup>1/</sup>.

86. Une fois établis les plans préliminaires, nous suggérons que l'ONU invite tous les Etats Membres à contribuer financièrement à ce programme de formation, à l'étranger, d'un grand nombre d'avocats, d'ingénieurs, d'agronomes, de fonctionnaires, d'instituteurs et de professeurs, ainsi qu'à la formation en matière de relations du travail, de gestion d'entreprises commerciales et industrielles, etc. Ce programme d'éducation et de formation peut être entrepris en grande partie dans d'autres Etats africains. Il s'agira de permettre au plus grand nombre possible de Sud-Africains de participer pleinement dans les plus brefs délais, au progrès politique, économique et social de leur pays.

87. C'est là une tâche à laquelle les Etats Membres peuvent contribuer et à laquelle les institutions spécialisées peuvent prendre part. Elle offre d'ailleurs

---

<sup>1/</sup> Il s'agit de plans pour lesquels des crédits ont été ouverts au titre de l'"assistance aux jeunes Sud-Africains en exil", et qui prévoient un programme d'éducation à l'intention de ces jeunes et une assistance financière pour leurs études en dehors de l'Afrique du Sud, aux niveaux primaire, secondaire et supérieur. D'autres crédits importants ont été ouverts par les Etats d'Afrique pour la formation professionnelle et l'attribution de bourses d'études supérieures dans des universités d'Afrique, d'Europe, d'Asie et d'Amérique.

de plus vastes possibilités d'action concertée de la part des organisations internationales et autres fondations, qu'elles soient ou non reliées à l'ONU. Chaque organisme peut, dans son domaine, contribuer à aider les Sud-Africains qui ont été privés de leurs droits et de toute possibilité de faire des études ou de recevoir une formation professionnelle, technique ou scientifique. Les gouvernements, les institutions spécialisées de l'ONU, les universités, les collèges techniques et les organisations publiques et privées du monde entier peuvent ainsi conjuguer leurs efforts pour aider à exercer une influence sur le Gouvernement sud-africain par une action positive. Un effort international et constructif de ce genre sera un témoignage de la préoccupation internationale, en même temps qu'il montrera le désir général de fournir immédiatement une assistance pratique et qu'il donnera un nouvel espoir à ceux qui veulent voir une manifestation immédiate de la relance.

88. Ce serait un moyen pratique d'exprimer l'opinion mondiale, et nous affirmons notre conviction que cette relance exige une pression internationale concertée. Tout pays, toute organisation et tout individu qui se rend compte de la souffrance causée par la situation actuelle et des dangers qui menacent aujourd'hui peut et doit participer à cette pression. Les pays peuvent redoubler de pressions diplomatiques; les églises peuvent faire plus pour que leurs opinions soient mieux connues et portent davantage. Les organisations et les groupes de tout genre, tant nationaux qu'internationaux, peuvent exercer leur influence et renforcer ainsi l'opinion mondiale.

89. Nous soulignons l'importance particulière de l'opinion mondiale. Les pays africains et les autres pays épousent directement la cause du peuple opprimé d'Afrique du Sud, mais la préoccupation internationale va plus loin. La conscience du monde s'est émue, et l'opinion mondiale dans son ensemble, reconnaît que le problème sud-africain est unique en son genre et exige un traitement exceptionnel. Il s'est produit une crise de conscience internationale, résultant du fait que le Gouvernement sud-africain, qui professe de parler au nom de la chrétienté et de la "race européenne", est le seul au monde qui ait choisi comme principe directeur non pas de s'employer à assurer la justice, l'égalité et la sauvegarde des droits de l'homme, mais de s'acharner à préserver les privilèges, à défendre la discrimination et à étendre sa domination au point d'organiser la société

selon les principes de l'esclavage. En Afrique du Sud, le déni des droits de l'homme et des libertés fondamentales est érigé ouvertement en une politique déclarée. Dans les églises chrétiennes et parmi ceux qui peuvent prétendre parler au nom de la civilisation européenne, nombreux sont ceux qui, vraisemblablement, éprouvent une responsabilité exceptionnelle au sujet de l'évolution de la situation en Afrique du Sud. Leur influence pourrait être déployée beaucoup plus efficacement, de nombreuses manières et par des voies diverses.

90. D'autres intérêts internationaux d'importance majeure sont en cause. Il s'agit des intérêts du commerce, de l'industrie et de la banque, qui, souvent, agissent par l'intermédiaire de grandes sociétés commerciales et sont organisées sur une base internationale; ils retirent de gros bénéfices et des avantages spéciaux des investissements qu'ils font en Afrique du Sud et des échanges qu'ils poursuivent avec ce pays. Ils devraient eux aussi se sentir singulièrement responsables, car c'est pour une large part de la main-d'oeuvre à bon marché que procure la politique d'apartheid que viennent leurs bénéfices. Ces groupes commerciaux et ces établissements financiers, de concert avec les chambres de commerce et les associations et établissements commerciaux et industriels, pourraient exercer une influence très efficace sur le Gouvernement sud-africain, et pourraient en particulier apporter une contribution constructive en réclamant et en mettant en oeuvre une "politique équitable en matière d'emploi".

91. Les syndicats et autres groupes coopératifs de ce genre, dans nombre de pays, peuvent également, de leur propre chef, influencer la situation. Les protestations de ces groupes se sont, de temps à autre, exprimées sous la forme d'un boycottage des marchandises sud-africaines. Les résultats économiques directs de ce boycottage sont peut-être faibles, mais son effet psychologique est précieux.

92. Tout en soulignant l'importance considérable et croissante de l'opinion internationale, et tout en reconnaissant aussi que la pression diplomatique devrait être maintenue sans relâche et intensifiée, nous admettons qu'en ce qui concerne la pression destinée à assurer une relance en Afrique du Sud moyennant consultation et coopération, l'ONU elle-même devrait avoir un rôle vital et central d'initiative et de direction.

93. Nous avons donc étudié ce qui a été dit et écrit, tant dans les comptes rendus des débats de l'ONU que dans d'autres documents, à propos des diverses formes de pression stratégique et économique.

94. La cause des sanctions économiques contre l'Afrique du Sud a souvent été plaidée à l'ONU; le 6 novembre 1962, la résolution 1761 (XVII) demandant des sanctions, a été adoptée à l'Assemblée générale à une majorité de plus des deux tiers. Nous avons également tenu compte de la résolution que les chefs d'Etat africains ont adoptée à Addis-Abéba, le 25 mai 1963, et par laquelle ils ont décidé de concerter et de coordonner leurs efforts en vue de mettre fin à la politique d'apartheid du Gouvernement sud-africain, notamment par des mesures de sanctions; ils ont également invité tous les Etats, et plus particulièrement ceux qui, traditionnellement, entretiennent des relations et coopèrent avec le Gouvernement sud-africain, à appliquer la résolution de l'ONU du 6 novembre 1962, relative aux sanctions. Par la suite, les ministres africains des affaires étrangères ont adopté à Lagos, en février 1964, une résolution dans laquelle ils ont notamment décidé de recommander à l'Organisation de l'unité africaine :

"Qu'elle renouvelle son appel à tous les Etats pour qu'ils appliquent strictement les sanctions économiques, diplomatiques, politiques et militaires déjà décidées par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité des Nations Unies;

"Qu'elle adresse un appel spécial aux grands partenaires commerciaux du Gouvernement d'Afrique du Sud pour qu'ils mettent un terme à l'encouragement qu'ils apportent à la poursuite de l'apartheid par leurs investissements et par leurs relations commerciales avec le Gouvernement de Pretoria;

"Qu'elle décide de prendre toutes les dispositions pour interdire le droit de survol, d'atterrissage et d'accostage et toutes autres facilités à tous avions ou à tous bateaux en provenance ou à destination de l'Afrique du Sud."

95. Ces résolutions prouvent amplement, s'il en était besoin, que tous les Etats africains sont résolus à promouvoir la cause de l'émancipation sud-africaine et à faire des sacrifices pour cette cause.

96. Cependant, s'il est vrai que de nombreux Etats, africains et autres, ont répondu à l'appel de l'Assemblée générale demandant des sanctions, il n'en demeure pas moins que l'économie sud-africaine n'est pas sérieusement affectée par les mesures prises jusqu'à présent. Même si des sanctions globales étaient imposées par tous les Etats dont les représentants ont voté pour la résolution de l'Assemblée générale, leur effet sur l'économie sud-africaine serait encore tout

à fait insuffisant. C'est sur les relations commerciales que l'Afrique du Sud entretient avec quelques grands partenaires commerciaux que repose la force de son économie. Près de 40 p. 100 des exportations de l'Afrique du Sud vont au Royaume-Uni et aux Etats-Unis et près de 50 p. 100 de ses importations proviennent de ces pays. Comme M. Eric Louw l'a fait observer à propos du vote qui a eu lieu en 1962 à l'Assemblée générale, "les nations qui n'ont pas voté les sanctions absorbent 79,6 p. 100 des exportations de l'Afrique du Sud et lui fournissent 63,7 p. 100 de ses importations".

97. Sans la coopération des principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud, aucune tentative pour imposer des sanctions ne peut être efficace. Cela étant, et puisque le Royaume-Uni est à la fois le principal fournisseur et le principal client de l'Afrique du Sud, nous avons étudié des mémoires présentés à la Conférence internationale sur les sanctions économiques (Londres, avril 1964).

98. Nous n'essaierons pas de résumer les mémoires présentés à cette Conférence, mais nous attirons spécialement l'attention sur certains d'entre eux.

99. Tout d'abord, le mémoire présenté par G. D. N. Worswick, de Magdalen College (Oxford), intitulé "Effet que des sanctions peuvent avoir sur l'économie britannique", se terminait par l'observation suivante à propos de la position du Royaume-Uni :

"Quels seraient les effets de sanctions économiques sur l'économie du Royaume-Uni elle-même? On voit qu'il n'y a pas de réponse simple à cette question. Si la Grande-Bretagne agissait seule, puis entreprenait de résoudre, par des moyens mal choisis, les problèmes qui en découleraient pour sa balance des paiements, il pourrait en résulter un sacrifice de 2,5 p. 100 du produit national. Par contre, si l'on adoptait la politique la plus sage, celle d'une opération concertée de toutes les nations, les pertes globales seraient imperceptibles, surtout pour les pays à taux normal de croissance économique. La position de la Grande-Bretagne à l'égard des sanctions a un caractère stratégique. D'une part, si elle faisait cavalier seul et devait résoudre seule les problèmes qui en résulteraient pour sa balance des paiements, elle pourrait se mettre dans un mauvais pas. Ainsi donc, si la Grande-Bretagne appuie les sanctions, elle est pleinement fondée à demander que celles-ci prennent la forme d'une opération concertée des Nations Unies, ce qui allégerait considérablement le fardeau."

100. Le mémoire présenté par Roger Opie, de New College (Oxford), déclare, au sujet des exportations sud-africaines d'or :

"On aboutit donc aux conclusions suivantes : i) l'interdiction d'acheter l'or sud-africain pourrait porter un grave préjudice à l'économie sud-africaine; ii) cette interdiction ne devrait guère porter au régime monétaire international qu'un préjudice insignifiant (il se pourrait même qu'elle hâte l'adoption d'une série de réformes dont ce régime a le plus grand besoin); iii) de même, le préjudice causé au Royaume-Uni serait négligeable, bien qu'il puisse être grave pour un très petit nombre de sociétés de la City. En revanche, l'application pratique de ces mesures d'interdiction poserait de graves problèmes : l'or est recherché partout dans le monde et de nombreux particuliers seraient sans nul doute prêts à acheter de l'or sud-africain pour le thésauriser, s'il était alors vendu au rabais, mais avec la certitude que l'interdiction serait bientôt levée. Néanmoins, un simple refus, de la part des banques centrales du monde occidental, d'acheter de l'or sud-africain ne les gênerait guère mais gênerait beaucoup les producteurs sud-africains."

101. Dans le mémoire présenté par William F. Gutteridge du Lanchester College of Technology, à Coventry, il est dit :

"... Un blocus limité au pétrole et au caoutchouc qui couperait, en particulier, les approvisionnements en provenance du golfe Persique, aurait donc toutes chances de réduire le Gouvernement sud-africain à merci car, en quelques mois, il aurait pour effet de réduire les patrouilles de sécurité intérieure et, surtout, rendrait les forces de sécurité beaucoup moins mobiles en cas d'urgence."

102. A. Maizels, du National Institute of Economic and Social Research (Londres), a déclaré :

"Le fait que l'Afrique du Sud concentre ses échanges sur un petit nombre de pays industrialisés donne à penser qu'aucune tentative faite par l'ONU pour imposer des sanctions à l'Afrique du Sud ne peut aboutir sans le plein accord et la pleine participation de ces pays, dont le Royaume-Uni et les Etats-Unis sont les plus importants."

"Des sanctions qui ne porteraient que sur quelques produits 'clefs' (pétrole, biens d'équipement et or) toucheraient gravement l'économie sud-africaine sans pour autant mettre celle-ci dans des conditions de 'siège'."

"Il conviendrait de 'policer' les échanges avec les pays qui ne se conformeraient pas au plan général de sanctions de l'ONU pour éviter toute fuite notable par détournements des échanges."

"Enfin, les pays qui imposent des sanctions subiraient une perte économique puisqu'ils devraient porter leur commerce sur des marchés moins profitables ou acheter à des sources d'approvisionnement plus coûteuses. Ces pertes seraient cependant marginales pour la plupart des pays, et il semble que l'on ne serait guère fondé à proposer un programme spécial de compensation faisant appel à des fonds internationaux, d'autant que la plupart des pays qui risqueraient le plus d'être atteints (par rapport à leur commerce global) ont déjà interdit tout commerce avec l'Afrique du Sud."

103. Nous ne procéderont pas ici à un examen des aspects économiques et stratégiques des sanctions, mais nous tenons à dégager certaines conclusions générales auxquelles nous a conduits notre étude du problème.

104. En ce qui concerne l'argument selon lequel il ne faut pas imposer de sanctions parce qu'elles porteraient préjudice à la population non blanche de l'Afrique du Sud, il convient de noter que les leaders africains ont catégoriquement rejeté tout argument de cet ordre. Comme Oliver Tambo l'a dit à l'ONU le 29 octobre 1963 :

"C'est là un genre de pitié et de paternalisme qui nous fait encore plus de mal que ne nous en feraient des sanctions."

105. Certes, les sanctions peuvent mettre à l'épreuve tous les secteurs de la population, surtout si elles doivent être maintenues pendant longtemps, mais que les partisans de l'apartheid avancent cet argument pour s'opposer aux sanctions, ils s'exposeront à être taxés d'hypocrisie.

106. En second lieu, il est clair que, pour être efficaces, les sanctions doivent être appliquées avec la coopération des principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud, et surtout avec celle du Royaume-Uni et des Etats-Unis.

107. En troisième lieu, l'Afrique du Sud étant particulièrement tributaire de l'étranger pour son pétrole et son caoutchouc, l'interdiction d'exporter ces produits vers l'Afrique du Sud serait utile, un embargo sur les expéditions de ces produits pouvant être décidé et appliqué plus facilement et plus rapidement qu'une interdiction globale de toutes les importations en Afrique du Sud.

L'application de sanctions économiques, même si celles-ci ne portent que sur le pétrole (et sur le caoutchouc le cas échéant), pourrait servir d'avertissement et de moyen de dissuasion suffisants.

108. En outre, nous reconnaissons le poids de l'argument qui veut qu'un plan concerté de sanctions serait préférable s'il portait non pas sur un ou deux



produits, mais sur tous les produits, et qu'une application partielle ou progressive de sanctions risquerait d'aller à l'encontre du but fixé et de renforcer l'Afrique du Sud dans sa volonté de résister aux pressions de l'extérieur, alors que le résultat souhaité est, bien entendu, d'amener un changement dans la politique sud-africaine.

109. Quatrièmement, les critères à appliquer pour trancher ces questions sont : décision rapide, pleine coopération et application efficace, l'objectif premier étant de parvenir à une transformation rapide moyennant un minimum de souffrance et de dislocation.

110. Eu égard à ces considérations, nous recommandons de profiter du laps de temps qui s'écoulera avant la date fixée au Gouvernement sud-africain pour qu'il donne sa réponse finale sur la proposition touchant l'établissement d'une Convention nationale pour permettre à des experts d'examiner les aspects économiques et stratégiques des sanctions. Il nous semble urgent que des spécialistes de l'économie et de la stratégie, et en particulier du commerce international et des transports, entreprennent une étude pratique et technique plus poussée de la "logistique" des sanctions.

111. Il importe manifestement de garder constamment à l'esprit le but des sanctions. Ce but est non pas de paralyser l'économie sud-africaine mais de la sauver. Si la décision d'imposer des sanctions est universelle, la menace de sanctions sera déterminante. La durée des sanctions s'en trouvera réduite, diminuant ainsi l'épreuve; de fait, si la menace est universelle et complète, il peut même être inutile de les appliquer.

112. Notre conclusion est donc que ce n'est que par une action de l'ONU, revêtant la forme d'une décision unanime du Conseil de sécurité, que l'arme des sanctions pourra produire rapidement ses effets. Ce n'est que si l'action est concertée et complète que la menace de sanctions peut aboutir. Seul ce moyen radical permettra d'éviter des pertes graves et un effondrement des échanges, et d'épargner des souffrances à beaucoup d'innocents, tant en Afrique du Sud qu'ailleurs.

VI. RECOMMANDATIONS EN VUE D'UNE ACTION DU CONSEIL DE SECURITE

113. Notre conclusion principale est que tous les efforts devraient tendre d'urgence à former une convention nationale pleinement représentative de tout le peuple sud-africain et, par conséquent, nous demandons instamment qu'à titre de première mesure le Conseil de sécurité fasse sienne notre recommandation visant à l'établissement d'une telle convention.
114. Nous proposons qu'en même temps soit appuyée notre recommandation relative à l'établissement, sous les auspices de l'ONU, d'un programme sud-africain d'éducation et de formation.
115. Nous proposons en outre de communiquer ces décisions au Gouvernement sud-africain en l'invitant à envoyer ses représentants pour prendre part à des discussions sous les auspices des Nations Unies au sujet de la formation de la convention nationale.
116. Nous soulignons la nécessité de demander à nouveau et instamment une amnistie immédiate pour les adversaires de l'apartheid.
117. Nous recommandons que le Conseil de sécurité fixe la date limite rapprochée à laquelle le Gouvernement sud-africain doit avoir répondu à l'invitation.
118. Nous recommandons d'autre part que le Conseil de sécurité invite tous les intéressés à communiquer leur opinion sur l'ordre du jour de la convention avant l'expiration du délai prévu pour la réponse du Gouvernement sud-africain.
119. Cette invitation devrait être adressée à tous les groupes représentatifs, y compris les partis politiques, les congrès actuellement interdits en vertu de l'Unlawful Organizations Act et d'autres organisations sud-africaines telles que les églises, les universités, les syndicats ouvriers et patronaux, les chambres de commerce, les barreaux, les instituts de relations raciales, la presse et tous autres groupes représentatifs.
120. Nous recommandons que le Conseil de sécurité mette à profit le délai prévu pour la réponse du Gouvernement sud-africain pour procéder d'urgence à l'examen de la logistique des sanctions que nous avons recommandé au paragraphe 110.

121. En décembre 1963, le Conseil de sécurité s'est déclaré fermement convaincu que "la situation en Afrique du Sud trouble gravement la paix et la sécurité internationales". Cette situation s'est encore aggravée du fait des actions du Gouvernement sud-africain. Si aucune réponse satisfaisante ne parvient du Gouvernement sud-africain à la date fixée, le Conseil de sécurité, à notre avis, n'aurait plus aucun moyen pacifique efficace d'aider à résoudre la situation si ce n'est d'appliquer les sanctions économiques. En conséquence, nous recommandons que le Conseil de sécurité prenne alors la décision d'appliquer des sanctions économiques à la lumière du résultat de l'examen recommandé aux paragraphes 110 et 120 ci-dessus.

## VII. CONCLUSION

122. Certains peuvent penser que l'heure n'est plus où l'on aurait pu espérer éviter la collision actuellement si proche, et que les déclarations et actions récentes du Gouvernement sud-africain excluent toute possibilité de négociation. Certes le temps manque et les dangers se font rapidement plus pressants.

123. Néanmoins il y a des raisons d'espérer que le point de non-retour n'a pas encore été atteint et qu'un dialogue fructueux pourra s'établir entre les différents éléments de la population sud-africaine.

124. Parmi les motifs d'encouragement, il convient surtout de retenir la façon dont les partis et organisations qui s'opposent à l'apartheid n'ont cessé de préconiser, au cours des ans, l'adoption de mesures et de méthodes constitutionnelles. Leurs leaders ont fait preuve d'un sens remarquable des responsabilités politiques et ont constamment proclamé que tous les Sud-Africains, quelle que soit leur race, doivent jouir de droits égaux.

125. Dans le discours qu'il a prononcé en décembre 1961 à l'occasion de la remise du prix Nobel, le chef Lutuli a fait la déclaration mémorable ci-après :

"Les vrais patriotes sud-africains, dont je suis l'interprète, ne se contenteront de rien de moins que de la plénitude des droits démocratiques. Sur le plan des affaires publiques, nous ne nous contenterons de rien de moins que du suffrage individuel direct des adultes et du droit d'être candidats et éligibles à toutes les fonctions publiques. Sur le plan économique, nous ne nous contenterons de rien de moins que de l'égalité de chances dans tous les domaines et de la jouissance par tous du patrimoine que constituent les ressources du pays, patrimoine jusqu'à présent usurpé, sur une base raciale, au seul bénéfice des Blancs. Sur le plan culturel, nous ne nous contenterons de rien de moins que du libre accès aux connaissances dans des institutions intégrées où le mérite soit le seul critère d'admission. Sur le plan social, nous ne nous contenterons de rien de moins que de l'abolition de toutes les barrières raciales. Cela, nous ne l'exigeons pas seulement pour les habitants de souche africaine. Nous l'exigeons pour tous les Sud-Africains, Blancs et Noirs."

126. En 1959, lors de la Conférence d'où naquit le Pan-Africanist Congress, Robert Sobukwe a dit que quiconque doit exclusivement allégeance à l'Afrique doit être considéré comme Africain; il a dit aussi qu'il n'y a qu'une race, la race humaine.

127. En 1962, alors qu'il était traduit en justice, Nelson Mandela, de l'African National Congress, s'est exprimé comme suit avant le jugement qui le condamnait à cinq ans de prison :

"Je ne suis pas raciste, et j'abhorre le racisme parce que je le considère comme barbare, qu'il soit le fait d'un Noir ou d'un Blanc."

128. La lutte qui se déroule en Afrique du Sud n'oppose pas deux races qui se disputent l'hégémonie; c'est une lutte entre les champions de la domination raciale et les défenseurs de l'égalité raciale.

129. Nous sommes convaincus que si l'on s'engage maintenant dans une nouvelle voie, il est encore possible de concevoir que tous les Sud-Africains connaîtront un jour la justice politique et la liberté, sous l'égide d'une constitution garantissant les droits de l'homme et instituant un régime démocratique. La levée des restrictions à l'emploi, à la résidence et à la liberté de déplacement pourra conduire à une prospérité industrielle et agricole beaucoup plus grande qu'elle ne l'est aujourd'hui. Si on lève la barrière de la discrimination, l'économie sud-africaine pourra connaître un nouvel essor. La réduction des dépenses qu'entraînent les mesures militaires et répressives permettra de consacrer des sommes importantes au développement et au bien-être. Et si l'on reconnaît à chacun un droit égal à l'éducation, il se constituera un vaste réservoir de ressources humaines et d'aptitudes qui contribuera à un progrès pacifique et fécond. Lorsque disparaîtront l'oppression, la discrimination et la ségrégation, tous les Sud-Africains y gagneront.

130. Nous sommes convaincus que la cause de l'émancipation l'emportera en Afrique du Sud. La grande majorité de la population ne peut être réintégrée de force dans des réserves déjà surpeuplées dont la superficie n'atteint pas 13 p. 100 de celle du pays. Il n'est plus possible de méconnaître longtemps les droits de la personne humaine : le droit de tout individu de vivre, de travailler et de circuler librement dans son propre pays. Un régime politique, économique et social édifié sur la domination brutale d'une race par une autre ne peut survivre.

131. Ce qui est actuellement en jeu, ce n'est pas la solution ultime mais la question de savoir si, en s'acheminant vers elle, le peuple de l'Afrique du Sud doit connaître la longue et pénible épreuve du sang et de la haine. S'il en est ainsi, l'Afrique tout entière et le monde lui-même y seront fatalement entraînés.

132. Nous sommes persuadés que la voie que nous avons préconisée - et qui pourrait être acceptée promptement et honorablement par tous - offre la seule, l'ultime possibilité d'éviter cette horrible tragédie.

Alva Myrdal (Présidente)

Sir Edward Asafu-Adjaye

Sir Hugh Foot

Dey Ould Sidi Baba

-----

